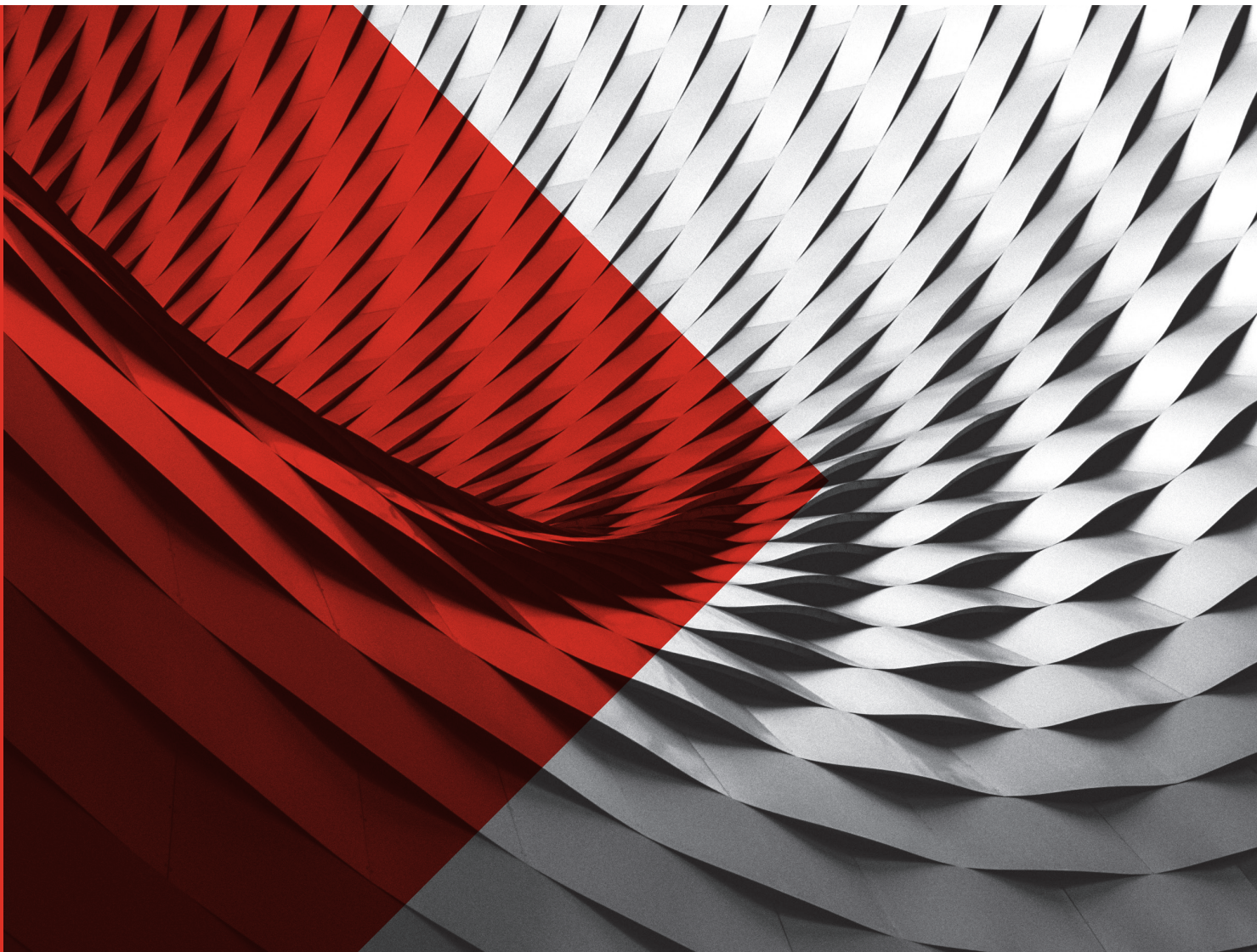


CRISE POLÍTICA E SISTEMA DE GOVERNO
– O XXI GOVERNO E A XIII LEGISLATURA
CONTINUIDADE OU RUPTURA DO
SISTEMA DE GOVERNO?

JOAQUIM AGUIAR



CRISE DE REGIME E SISTEMA DE GOVERNO

INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS, 20 DE JANEIRO DE 2016

“CRISE POLÍTICA E SISTEMA DE GOVERNO – O XXI GOVERNO E A XIII LEGISLATURA: CONTINUIDADE OU RUPTURA DO SISTEMA DE GOVERNO?”.

JOAQUIM AGUIAR

A crise de um regime político ocorre quando as entidades que integram esse sistema político perdem o seu poder de regeneração, isto é, a sua capacidade para corrigir desequilíbrios acumulados no passado e para formular estratégias que sejam consistentes com o seu específico campo de possibilidades depois das consequências desses desequilíbrios.

Nenhum dos termos substantivos usados nesta primeira frase (crise, poder de regeneração, desequilíbrios, campo de possibilidades) está isento de disputa no debate político. Para uns, estes indicadores exigem uma correção urgente, para outros são indicadores de um processo em curso cuja resolução depende do que forem os passos seguintes que, se forem adequados, irão corrigir esses indicadores de modo natural. Para uns, o campo de possibilidades está em contração, para outros é possível recuperar a tendência de expansão desde que se adotem as medidas políticas adequadas, estimulando os mercados com o aumento da despesa e, por essa via, estimulando o investimento que aumenta a capacidade produtiva e o crescimento potencial.

Esta disputa sobre o significado dos termos e sobre os modelos que os integram na interpretação dos acontecimentos é natural na esfera política. A sua clarificação só se poderá obter, com segurança, quando se puder fazer a avaliação histórica destas disputas sobre termos e sobre modelos. Antes de se chegar a esse futuro em que o essencial estará clarificado, quem tem de interpretar o presente serve-se da acumulação de diferentes perspectivas de observação, confrontando os diversos argumentos dessa disputa, juntando argumentos que lhe permitam formular uma clarificação provisória, que será depois sujeita ao teste da realidade.

Um regime político que acumula desequilíbrios provoca a contracção do seu campo de possibilidades, até chegar a um ponto na sua linha de evolução em que é a crise dos desequilíbrios que comanda a decisão política. Contracção ou estímulo são noções abstractas que só se tornam concretas quando integradas nos desequilíbrios existentes. Nem a contracção nem o estímulo poderão alterar as circunstâncias enquanto não forem neutralizados os desequilíbrios, pelo que o verdadeiro valor estratégico destes termos mede-se no que for o seu contributo para a resolução dos desequilíbrios.

A interpretação da crise de um regime político recomenda que se identifiquem os factores de formação dos desequilíbrios, o que levou a que os dispositivos de regulação não exercessem as suas responsabilidades de correcção desses desequilíbrios (porque esses dispositivos foram mal concebidos ou porque foram deliberadamente desactivados) e que se identifiquem as alternativas que esse regime político tem ao seu alcance para corrigir esses desequilíbrios e essas deficiências de regulação.

Entre as alternativas que um regime político em crise tem à sua disposição está a possibilidade de reformular o seu sistema de governo, reforçando a dimensão parlamentar ou reforçando a dimensão presidencial. Todavia, esta escolha não se coloca nos termos abstractos da fundação de um regime (em que é maior a liberdade de inovação), mas sim nas condições específicas de um regime político que está em crise depois de um período longo de funcionamento das suas instituições. Nestas circunstâncias concretas, a questão da natureza do sistema de governo não depende de preferências teóricas, está subordinada ao que for a interpretação do processo da crise e à avaliação que se fizer do que será a diferença relevante que a alteração do sistema de governo poderia introduzir nos factores que contribuíram para a formação da crise.

Na fundação de um regime político, pode-se escolher entre soluções ideais alternativas. Num regime político em crise, tem de se escolher o que será a melhor resposta para essa crise, porque sem essa melhor resposta o regime político perde o seu poder de regeneração, fica subordinando à crise que não resolveu.

1 INTERREGNO E ESTRUTURA DE FIM-DE-REGIME

Interregno é um período entre duas estruturas de ordem, quando a antiga já não tem poder de regeneração mas ainda não há uma nova estrutura de ordem que substitua a que perdeu a capacidade para se reproduzir e, portanto, para poder continuar a ser uma estrutura de ordem.

O interregno não é um tempo de desordem – se o fosse, não poderia durar por um tempo indeterminado. O interregno é um tempo de incerteza, porque não se pode saber o que irá substituir a antiga estrutura de ordem, nem quando isso acontecerá, como não se pode saber qual será o grau de contraste entre o que foi a ordem antiga e o que será a ordem nova.

É um período caracterizado por uma continuada perda de eficiência do sistema político, mas que não se resolve pelo processo normal da substituição, pela via eleitoral, dos que fracassam, porque idênticas deficiências vão aparecer nos governos seguintes enquanto não se encerrar esse contexto de interregno.

Será necessária uma intervenção, interna ou externa, que termine essa continuada incapacidade de responder aos problemas políticos e que reformule as propostas partidárias para que seja possível ajustar as expectativas sociais ao que é o efectivo campo de possibilidades da sociedade – porque é no desajustamento entre as expectativas e as possibilidades que está o gerador da perda de eficiência do sistema político na resolução dos desequilíbrios. Enquanto esta intervenção não estabelecer a resolução para a perda de eficiência do sistema político e para a persistência de problemas políticos que não encontram resposta adequada, o regular funcionamento das instituições democráticas apenas produzirá a eterna repetição do mesmo padrão de desequilíbrios.

É dentro do contexto de interregno que se encontra a estrutura de fim-de-regime, que é um específico sistema de relações que mantém a continuidade de um regime político quando este já não tem condições de regeneração mas que ainda não foi substituído por outro.

Esta singular estrutura de articulação das esferas política, económica e social, com a sua envolvente externa e o seu específico campo de possibilidades, não determina o fim do regime, porque este só poderá acontecer quando for instaurado um novo regime. Enquanto não houver este acontecimento fundador do que irá ser a nova estrutura de ordem, o regime anterior continuará em vigor, ainda que só por inércia depois de ter perdido as suas condições internas de regeneração. A estrutura de fim-de-regime gera condições favoráveis para a mudança do regime político, mas não estabelece a necessidade dessa mudança. É por isso que a estrutura de fim-de-regime não tem um limite temporal, não estabelece a data para a substituição do regime existente, que pode persistir durante um longo período de degradação.

O tempo de interregno, que contém no seu interior a estrutura de fim-de-regime, não é um tempo estimulante em termos de operacionalidade política – porque não haverá inovação onde apenas há repetição, porque não haverá resolução de problemas onde apenas há a conversão imaginária dos problemas em fórmulas retóricas para afirmação e defesa de posições partidárias. Mas é um tempo interessante do ponto de vista analítico, na medida em que revela o lado negativo da política, onde aparecem sombras que são criadas por corpos que não estão dentro do ângulo de observação normal – e que só são identificáveis quando se explora a distância entre o que é anunciado e o que é realizado pelos protagonistas políticos, entre o que é o campo de possibilidades real e o campo de possibilidades imaginárias que é construído pela retórica do discurso político diferenciador (para estabelecer posições políticas) e conflitual (para neutralizar ou denunciar as outras posições políticas).

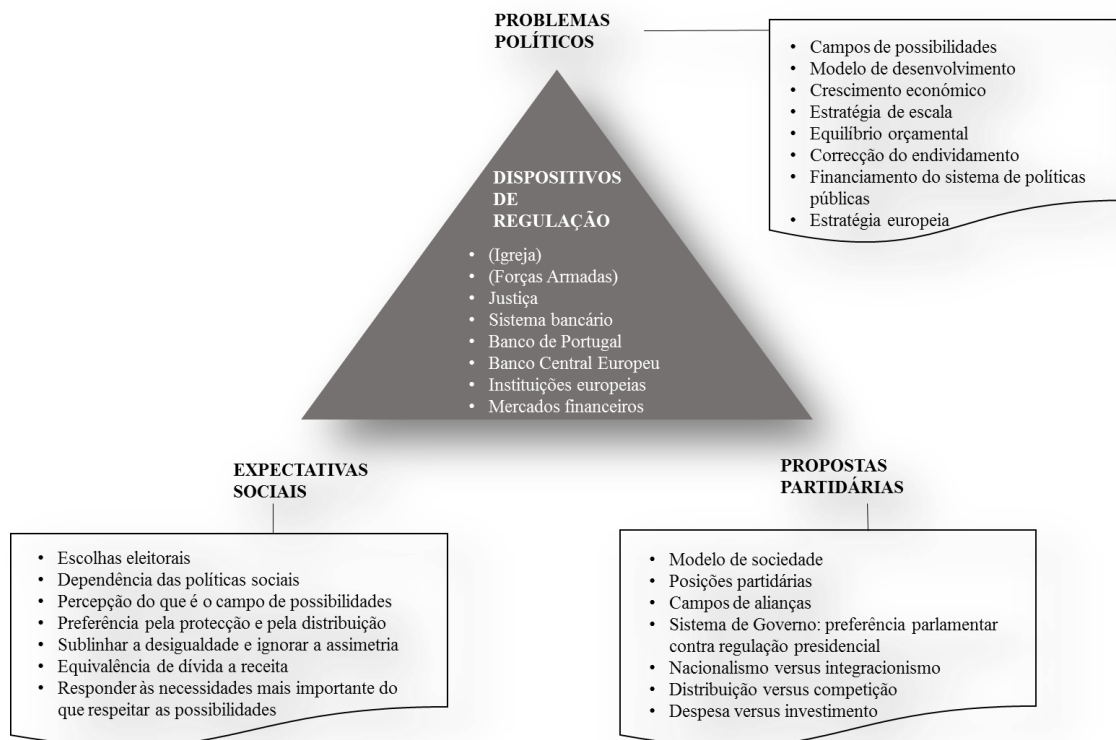
1.1 PROBLEMAS POLÍTICOS, PROPOSTAS PARTIDÁRIAS E EXPECTATIVAS SOCIAIS

A estrutura de fim-de-regime é um singular sistema de relações que se estabelecem entre os problemas políticos (que a função política de governação terá de resolver), as propostas partidárias (que são modos de interpretação dos problemas políticos e fórmulas de candidatura à sua resolução) e as expectativas sociais (formadas pelo contacto com os problemas e organizadas pela comparação entre as propostas partidárias que se candidatam a resolver esses problemas e que, em regime de democracia de sufrágio universal, traduzem essas expectativas social em expectativas eleitorais). A estrutura de fim-de-regime é singular porque se forma quando os três vértices desta relação triangular resultam de dinâmicas que não

são convergentes (e, por isso, sinalizam uma crise política) e que já não têm condições de regeneração que permita voltar a uma articulação convergente (e, por isso, sinalizam uma crise de regime).

A desconexão entre os três vértices implica que os problemas políticos não encontram resolução porque as propostas partidárias não têm por finalidade resolver esses problemas políticos mas sim influenciar as expectativas sociais de modo a configurar preferências eleitorais que permitam manter a relevância eleitoral de cada partido e as posições de influência dos seus dirigentes. Todos os agentes – sociais, económicos e políticos – estão mais interessados em ocultar os problemas políticos do que em resolvê-los, uns para não terem de alterar as suas propostas, outros para não terem de reduzir as suas expectativas.

A forma canónica desta relação triangular é apresentada na figura seguinte:



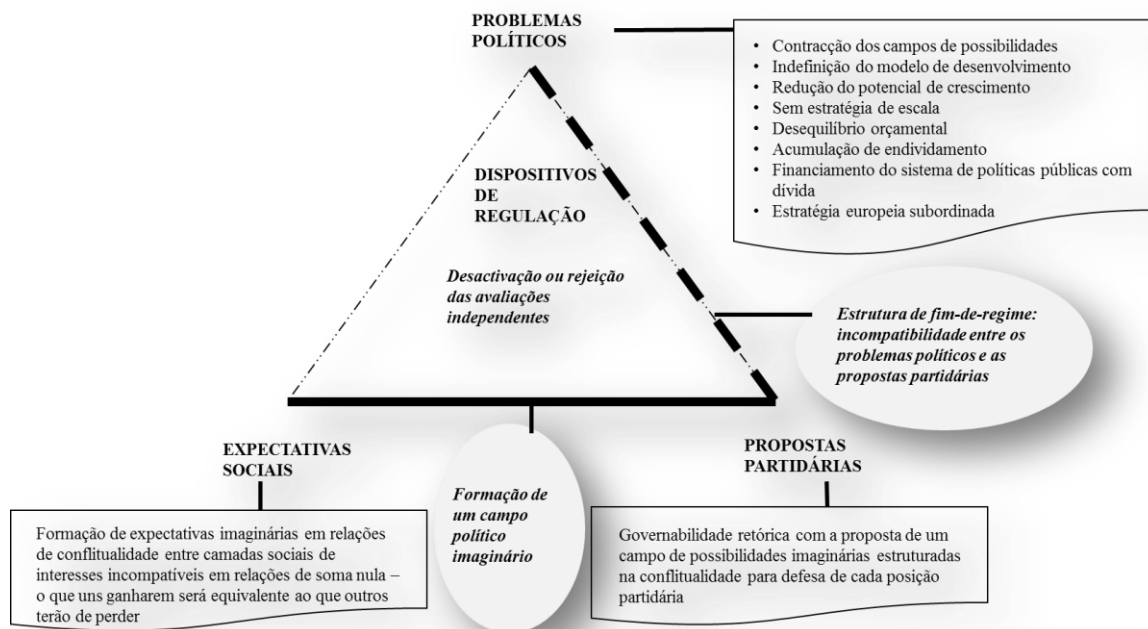
Quando se compara esta forma canónica com a configuração efectiva que se encontra no contexto actual da política portuguesa aparecem os factores que estabelecem a estrutura de fim-de-regime, que tanto se pode ilustrar com acontecimentos e relações actuais como se pode comparar com o que foi a estrutura de fim-de-regime entre 1971 e 1974.

Nos dois casos, a estrutura de fim-de-regime é gerada pela incompatibilidade entre os problemas políticos (crise do império ou correcção do endividamento num contexto de baixo potencial de crescimento e de aumento continuado de necessidades de financiamento das políticas públicas distributivas) e as posições políticas (rejeição da negociação da descolonização e da legalização de partidos ou rejeição do ajustamento do sistema de políticas públicas às novas condições da globalização competitiva e da remoção das barreiras proteccionistas). A história não se repete, muito menos o que foi tragédia se

reproduz como farsa, mas as estruturas repetem-se quando se permite que os factores formem configurações idênticas.

Esta repetição de estruturas de fim-de-regime sublinha um ponto comum: a desactivação dos dispositivos de regulação ou a indiferença perante as suas indicações. Neste aspecto, o contexto actual revela uma diferenciação importante em relação ao que se encontrou no passado: foram desactivados dois factores de regulação que eram determinantes no passado, a Igreja e as Forças Armadas. Estes tradicionais factores de correcção da trajectória política perderam o seu poder de influência e deixaram de ter poder de intervenção. Em contrapartida, novos factores de regulação, designadamente as instituições europeias e os mercados financeiros, passaram a ter um papel central na determinação do que é o campo de possibilidades, sobretudo sempre que os desequilíbrios internos agravarem as vulnerabilidades desse campo de possibilidades.

Todavia, estes novos factores de regulação ainda são percebidos na sociedade como poderes externos, a que seria possível resistir se houvesse suficiente determinação nacionalista e proteccionista, o que cria um desfazamento entre as indicações de regulação produzidas por estas entidades externas e a resposta interna a esses sinais que apontam para a necessidade de correcção dos desequilíbrios e das trajectórias. Aceitar essas indicações seria renunciar à soberania, como se os desequilíbrios desaparecessem se não houvesse observadores externos.



1.2 NEUTRALIZAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE REGULAÇÃO

O factor crítico que desarticula o triângulo formado pelos problemas políticos, propostas partidárias e expectativas sociais é a neutralização dos dispositivos de regulação, cuja primeira responsabilidade é assegurar que as decisões são consistentes e sustentáveis no tempo. Quando essas avaliações independentes são silenciadas ou rejeitadas, estabelecem-se as condições para que o processo de decisão seja capturado por interesses particulares e para que as propostas partidárias se autonomizem em relação à interpretação objectiva do que são os problemas políticos. Estes ficam sem correcção e até sem diagnóstico, o que significa que o sistema de problemas políticos vai evoluir de modo automático, que não é reconhecido nas propostas partidárias e que não encontra reflexo nas expectativas sociais.

A consequência desta desarticulação dos problemas políticos em relação às propostas partidárias é o reforço da base do triângulo, com a relação entre as propostas partidárias e as expectativas sociais a formar um campo político imaginário, onde as posições partidárias dão prioridade à diferenciação competitiva entre partidos e escondem a análise dos problemas de governabilidade, ao mesmo tempo que as expectativas sociais são formadas em função das propostas partidárias e num padrão de dependência das políticas públicas e de conflitualidade entre grupos sociais que procuram obter as melhores vantagens em contextos de recursos escassos – e essa conflitualidade será tanto mais intensa quanto maior for a dependência social das políticas públicas e quanto mais escassos forem os recursos que financiam as políticas distributivas.

Este campo político imaginário tem na sua base uma distorção da responsabilidade política, na medida em que as propostas partidárias procuram fazer uma ligação directa com as preferências sociais porque a sua finalidade prioritária é eleitoral, não é a resolução dos problemas políticos. E estes têm de ser ocultados e ignorados porque a sua existência e o seu reconhecimento estariam a pôr em causa tanto as propostas partidárias como as preferências sociais, umas e outras articuladas em justificação circular – o que significa que partidos e grupos sociais têm de impedir que os problemas políticos, tal como realmente existem, ponham em causa as propostas partidárias e as preferências sociais.

Sabe-se quando começa um tempo de interregno, mas não se pode saber quando acaba. Mas sabe-se que a distorção da responsabilidade política que conduziu à desactivação dos dispositivos de regulação implica que o que determina o fim-de-regime será o próprio regime, será o normal funcionamento das suas instituições, até se chegar a um ponto de saturação, que também será um ponto de exaustão dos recursos. Nem mesmo a repetição de eleições permitirá evitar este destino, pois não é possível afastar do poder os que fracassam porque todos estão condenados a fracassar quando os problemas políticos se desligaram do eixo que é formado pelos programas partidários com as expectativas sociais, que produzem o espaço político imaginário que se autonomizou dos problemas políticos reais.

2 A CONFIGURAÇÃO DA CRISE DO REGIME POLÍTICO

A crise do regime democrático português não é um acidente nem um mistério inexplicável. Pelo contrário, a trajetória iniciada há quatro décadas é consistente, mesmo que tenha conduzido a uma situação muito diferente da que estava anunciada – mas foi o anunciado que nunca conseguiu reunir as condições para a sua concretização. É porque essa trajetória foi e é consistente que a crise do presente deve ser analisada como o resultado natural do regular funcionamento das instituições democráticas – não é um acidente nem é um mistério, é o que se quis que fosse.

2.1 A HARMONIA DAS ESFERAS

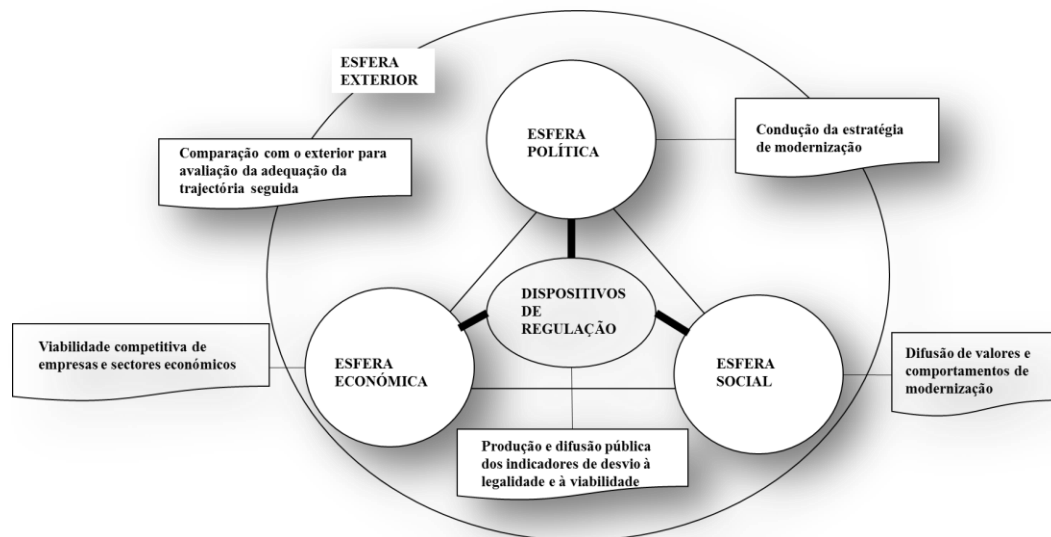
A acção política desenvolve-se na articulação de três esferas – a política, a económica e a social – integradas numa esfera externa envolvente, e condicionadas a um específico campo de possibilidades (que em certas épocas foi expansionista, noutras épocas foi contraccionista e hoje está subordinado a uma tendência de estagnação secular que reduz o crescimento potencial, o que é um constrangimento importante para os programas políticos que se formulam nestas circunstâncias específicas). A finalidade da acção política é assegurar que haja harmonia nos movimentos destas esferas, para que não se formem desequilíbrios e para que, quando estes existirem, seja possível corrigi-los antes de eles se interrelacionarem e gerarem uma dinâmica própria que escape ao controlo da acção política.

Uma sociedade organizada é constituída por uma rede de entidades que se regulam mutuamente, de modo a que a diferenciação e conflitualidade de interesses e de racionalizações (modelos de sociedade, objectivos de cada grupo social, interpretações dos acontecimentos e das respectivas linhas de tendência) não originem desequilíbrios e trajetórias de evolução das sociedades que as coloquem fora do seu campo de possibilidades – porque se isso acontecer entra-se num tempo de crise em que a sociedade perde o controlo sobre a sua evolução, que passa a ser conduzida mais por força da crise do que pelo exercício da vontade dos que operam nessa sociedade. É o que se pode designar como o regular funcionamento das instituições.

Nenhuma dessas instituições e entidades tem uma racionalização exclusiva que se sobreponha a todas as outras, mas todas reconhecem que não é sustentável, numa sociedade pluralista democrática, pretender impor uma racionalização exclusiva que rejeite todas as outras. Mais importante do que a procura de entendimento entre diferentes posições e racionalizações será conseguir manter a harmonia das esferas com o seu equilíbrio autorregulado. Quando é preciso recorrer a procedimentos de negociação entre posições e racionalizações divergentes, já se está num contexto de emergência e de crise porque se permitiu, ou se promoveu, o desvio em relação à trajetória de equilíbrio sustentado.

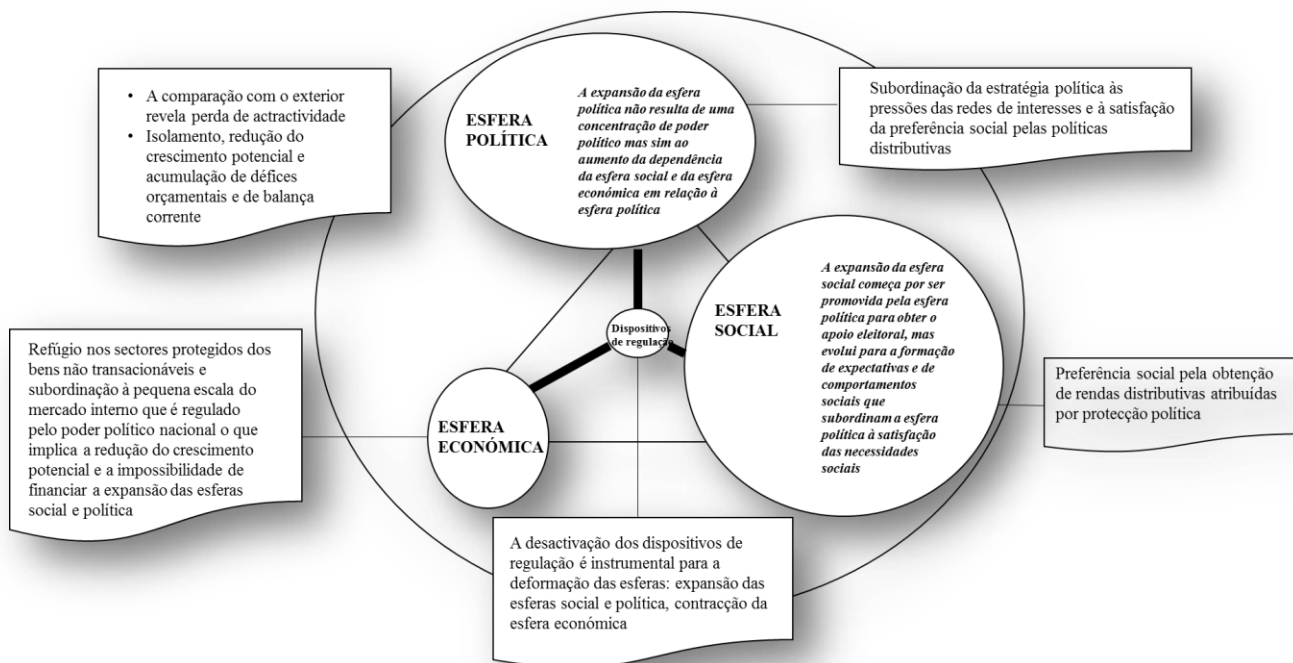
Quanto mais complexa é a sociedade, mais elevado será o risco de que inter-relações imprevistas venham a gerar desequilíbrios, que produzem efeitos não intencionais ou consequências indesejadas. A harmonia das esferas não é apenas uma questão estética e o regular funcionamento das instituições democráticas não é apenas uma questão formal de equilíbrio de poderes. Ambas são questões com implicações práticas de que dependem a estabilidade ou a crise do regime político.

A forma canónica do equilíbrio das esferas ilustra-se no gráfico seguinte.



Em condições de regular funcionamento das instituições, a esfera política conduz a estratégia de modernização, a esfera económica assegura a viabilidade das empresas e dos sectores económicos, estabelecendo as suas estratégias de investimento de modo a obter condições competitivas, e a esfera social difunde os valores e comportamentos de modernização que amplificam a estratégia política e a estratégia económica. Este processo era duplamente regulado: em termos internos, pelos dispositivos de regulação instalados na sociedade e, em termos externos, pelas instituições europeias e pelos mercados financeiros, mas também pela análise comparada do que está a ser a evolução nas outras sociedades de referência. Esta rede de dispositivos de regulação, internos e externos, oferece indicadores suficientes para que se possa conhecer as condições de uma trajectória de equilíbrio, desde que não se ocultem e não se desrespeitem essas indicações. Nestas condições de regular funcionamento das instituições, não é provável que se manifestem crises de grande intensidade, mesmo que haja choques externos imprevistos, na medida em que esta diversidade de agências de regulação assegura que haja suficiente flexibilidade para se conseguir fazer o ajustamento a esses factores de perturbação das relações estabelecidas.

Com base nesta forma canónica, a manifestação de uma crise de grande intensidade tem como pressuposto da sua formação que haja deficiências de regulação e que estas se generalizem a toda a sociedade, que fica desprovida de defesas contra os factores de desequilíbrio. Esta é uma configuração em que a crise conduz a crise, no sentido em que são os factores que geram ou promovem a crise que impedem que haja uma resposta consistente para a resolução, ou para o controlo, da crise. É esta forma anómala, como deformação da forma canónica, que se ilustra na figura seguinte.



Embora seja uma forma anómala e distorcida, é uma configuração internamente consistente e satisfazendo as preferências dos grupos sociais e dos centros de interesses que operam em cada uma das esferas. Mas para que estas deformações nas esferas possa acontecer e manter-se por um período longo é necessário desactivar os dispositivos de regulação, que perdem a sua operacionalidade – e isso não acontece porque sejam proibidos ou encerrados, mas simplesmente porque se tornam irrelevantes quando os protagonistas centrais, em cada uma das esferas, não reconhecem nem mostram conhecer as suas indicações, ou porque se tornam inconsequentes quando interpretam os textos formais sem terem em conta as alterações das circunstâncias que os desequilíbrios e as deformações das esferas produziram.

A crise de grande intensidade que não pode acontecer na forma canónica da articulação entre as três esferas aparece como o resultado natural da forma anómala e distorcida dessa articulação. O sistema das três esferas deformadas, duas em expansão e uma em contracção, saiu do seu campo de possibilidades e só se mantém em funcionamento porque obtém recursos adicionais pela via do endividamento – mas onde a dívida contraída não se destina a investimentos produtivos que originem dividendos suficientes para pagar esse endividamento, mas é aplicada para continuar o sistema de relações que provocou a necessidade de recorrer ao endividamento.

2.2 A FORMAÇÃO DA CONFIGURAÇÃO DA CRISE DO REGIME POLÍTICO

A formação desta configuração da crise do regime político tem uma ilustração elementar e linear no caso português, com decisões e datas bem definidas, e com cada passo desse processo de formação da crise do regime político a ser assumido como a consequência natural dos passos anteriores – apesar de, em cada um desses passos, haver a intenção de evitar a crise e não de a prolongar e agravar.

A primeira expansão da esfera social, com a universalização de políticas públicas (oferecendo funções sociais sem custos para o utilizador ou estabelecendo contribuições muito inferiores aos valores dos direitos individuais formados com essas políticas públicas), e a primeira contracção da esfera económica (com as nacionalizações e a apropriação do capital empresarial pela esfera política), tiveram como consequência o recurso a dois programas de auxílio financeiro do Fundo Monetário Internacional, em 1978 e em 1983, depois de esgotada a capacidade de colocação da dívida pública portuguesa nos mercados financeiros. Pela primeira vez desde a bancarrota de 1891, perdeu-se o controlo da esfera política sobre a esfera económica, quando a estratégia seguida era a de a esfera política dominar a esfera económica ao mesmo tempo que se satisfaziam as expectativas induzidas na esfera social. Foi um programa político que operou fora do seu campo de possibilidades, mas daí não decorreu nem a correcção do discurso político, nem a reformulação das expectativas sociais.

A abertura de negociações para a adesão à Comunidade Económica Europeia teve como finalidade compensar a perda de escala e a destruição de capital que eram inerentes ao fim do império colonial, sendo o grande mercado europeu e o acesso a fundos comunitários os equivalentes possíveis para os mercados coloniais que desapareciam e para a perda total dos investimentos feitos nas economias coloniais. Durante algum tempo (de 1986 a 1992), este novo campo de possibilidades permitiu atrair investimento externo (essencial para uma economia que tinha destruído capital e tinha desmantelado os seus centros de acumulação de capital) e promoveu a integração de sectores da economia portuguesa no espaço económico europeu, oferecendo o benefício da maior escala e aumentando o seu potencial de crescimento.

A desagregação da União Soviética, a unificação da Alemanha e a decisão de criação da moeda única europeia (com a definição dos critérios de adesão ao euro) alteraram a questão da escala para Portugal (mostrando que o fim do império não tinha resolução automática na integração europeia) e estabeleceram um novo constrangimento para a articulação em Portugal das esferas política, económica e social (que passava a estar condicionada à disciplina do euro, ainda antes de a moeda comum estar em vigor e sem que o modo de formação das expectativas sociais ou os dispositivos de políticas públicas se tivessem ajustado a este novo constrangimento).

Passaram a coexistir dois campos de possibilidades incongruentes, um imaginário e referenciado a um passado que já não existia, outro realista mas que era incompatível com o nível de despesa associado ao financiamento dos dispositivos instalados das políticas públicas. A resolução desta incongruência de dois campos de possibilidades coexistentes mas incongruentes foi obtida com o recurso ao endividamento, tanto público (para cobrir os défices orçamentais provocados pelas políticas públicas e os défices de competitividade que se reflectem nos desequilíbrios da balança corrente), como privado (por efeito da destruição de capital agravada pela acumulação de imparidades nos balanços das empresas e dos bancos).

É a partir de 1995 que estas diversas linhas de tendência, coexistentes mas incongruentes, provocam a divergência crescente entre o que é anunciado e o que é obtido, o que se traduz no crescimento continuado do endividamento, quando se pretendia que houvesse crescimento da economia, e no

crescimento continuado das expectativas distributivas, quando se pretendia que houvesse crescimento da competitividade. A crise do regime fica evidenciada nos resultados obtidos, sobretudo quando comparados com o que foram os objectivos anunciados. Porém, o modo como foram obtidos esses resultados não deve ser analisado na perspectiva da violação das promessas, mas sim como a consequência inevitável da desactivação dos dispositivos de regulação – quando estes estão operacionais não será preciso chegar à evidência dos resultados negativos porque serão aplicadas medidas de correcção antes de se chegar ao ponto de impossibilidade.

2.3 REGULAÇÃO ESPECIALIZADA E REGULAÇÃO GENÉRICA

Todas as sociedades têm dispositivos de regulação que asseguram a reprodução da sua estrutura de ordem, corrigindo os desequilíbrios antes de estes se tornarem cumulativos. Para além das entidades especializadas nessas funções de regulação (banco central, tribunais, instituições financeiras, comissões reguladoras de mercados específicos), há uma regulação genérica inerente ao campo de possibilidades de cada sociedade e ao que é a sua evolução no tempo, que vai sendo consolidada com a experiência que a sociedade acumula quando reflecte sobre as suas crises passadas e sobre o modo como as resolveu.

O regime político democrático em Portugal teve de integrar várias alterações ao seu padrão genérico de regulação, desde a perda de relevância de alicerces institucionais como a Igreja e as Forças Armadas, até à alteração do perfil geracional da demografia, com a geração seguinte a ser mais pequena do que a geração anterior desde a década de 1970, o que altera não só o potencial de crescimento, mas também influencia a viabilidade de dispositivos de políticas públicas que foram concebidos para uma estrutura demográfica diferente.

Entre as várias alterações ao padrão genérico de regulação na sociedade portuguesa há duas que tiveram consequências relevantes na configuração do campo de possibilidades e que não foram reconhecidas no discurso político corrente nem no processo da decisão política. Por um lado, o desmantelamento dos centros patrimoniais privados implicou a concentração da regulação patrimonial, que condiciona a decisão de aplicação dos recursos financeiros, no Estado, que passou a ser o único centro patrimonial relevante. Por outro lado, o fim do império implicou a alteração da escala de referência que determinava o que era o campo de possibilidades e essa alteração não foi compensada pela integração no espaço europeu, que está sujeito a relações competitivas muito diferentes do que eram as relações de domínio colonial.

O desmantelamento dos centros patrimoniais privados, com as nacionalizações, teve como principal resultado a passagem da racionalidade da aplicação de capital, que exige a remuneração adequada do investimento, para a racionalidade da aplicação da dívida, que exige a satisfação dos beneficiados com as políticas distributivas, no pressuposto de que essa satisfação contribuirá para fazer aumentar o potencial de crescimento. Gerir aplicações de capital não é idêntico a gerir aplicações de dívida, operar com centros patrimoniais privados em relação competitiva e que têm de remunerar o capital que investem não é o mesmo que gerir as aplicações de dívida pública que têm como garantia as receitas fiscais que o Estado apropria. Com centros patrimoniais privados, a regulação pela competição entre grupos empresariais concorrentes e a selecção que é feita pela avaliação dos mercados estabelecem limites à acumulação de

desequilíbrios. Pelo contrário, gerir aplicações de dívida, sobretudo quando esta tem garantia de Estado suportada pelo seu poder de extracção fiscal, depende apenas da capacidade para colocar essa dívida nos mercados financeiros, o que permite que os desequilíbrios se acumulem até se chegar ao ponto de impossibilidade.

A alteração da escala de referência implicou a passagem de um espaço imperial protegido pelo poder político, económico e militar da metrópole para um espaço competitivo com economias mais desenvolvidas, onde a eficiência produtiva e a dotação de recursos, humanos e de capital, passaram a ser as condições de viabilidade das empresas e de criação ou manutenção do emprego. Não há continuidade entre estas duas escalas, pelo que a passagem de uma para a outra exigia uma acção política dedicada e persistente para fazer a conversão do que foi criado num campo de possibilidades e tem agora de operar num campo de possibilidades muito diferente. Essa acção política dedicada e persistente não existiu, optando-se por admitir que a conversão da configuração nacional-imperial para a configuração da modernização através da integração europeia se faria por ajustamentos graduais, sem ter de enfrentar as crises de grande intensidade que ocorrem nas mudanças dos campos de possibilidades.

Se não foi satisfatória a regulação genérica, que deveria ser conduzida pela esfera política para gerir esta mudança do campo de possibilidades de Portugal, também não foi satisfatória a organização de entidades de regulação especializada, designadamente aquelas que teriam de enfrentar os novos problemas criados pela destruição dos centros de acumulação de capital e pela crescente dependência do endividamento a que foram conduzidas as empresas, os particulares e o Estado. As entidades de intermediação financeira e, em especial, o sistema bancário, tinham a responsabilidade da avaliação das aplicações dos recursos financeiros, quando deixaram de estar operacionais os grupos patrimoniais privados que eram centros de acumulação de capital e que estavam em relação de competição que oferecia ao poder político os indicadores adequados para que pudesse ter uma função de decisão arbitral. Tendo fracassado nesta função, também as entidades de regulação especializada que operam no sector financeiro irão evoluir para a sua subordinação a centros de decisão exteriores.

A configuração de crise do regime político não é um mistério, nem é uma incógnita. Tendo em conta as suas condições iniciais e a continuada incapacidade para as regular e corrigir a trajectória seguida, o desfecho não poderia ser diferente do que é.

O poder político permitiu ou promoveu a deformação das três esferas, com a expansão das esferas social e política, a que correspondeu a contracção da esfera económica. Foi uma escolha voluntária, que teve como objectivo afirmar e reforçar a legitimidade do regime político, evitando a comparação com os resultados obtidos pelo regime anterior, autoritário e sem regulação democrática eleitoral. Mas a dinâmica dos efeitos perversos conduziu ao desfecho oposto ao desejado, porque deixou de ser possível contrair o que se deixou expandir e não se conseguiu expandir o que se deixou contrair. Tornou-se, assim, inevitável a estrutura de fim-de-regime, onde a crise colonial do regime anterior encontra o seu equivalente na crise de endividamento e de estagnação económica que o regime actual não sabe e já não pode resolver.

3 CURVAS ELEITORAIS, FORMATO DO SISTEMA PARTIDÁRIO E ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS

O regime actual é um regime político democrático, o que tem a implicação decisiva de que o seu regulador central, o regulador em última instância, é o eleitorado. É a escolha eleitoral em sucessivas eleições, quando os eleitores escolhem entre as diversas posições partidárias que se apresentam com os seus programas de resolução dos problemas políticos, que determina o que são as configurações possíveis do poder e o que são as avaliações feitas, em cada oportunidade eleitoral, sobre o que foi o último segmento da trajectória seguida. Quando se integram esses diversos segmentos de trajectória e se observa o que foi a evolução do eleitorado no prazo longo obtém-se informação relevante sobre o que foram os sucessivos campos de possibilidade e sobre o que foi a avaliação feita pelos eleitores.

3.1 O REGISTO ELEITORAL

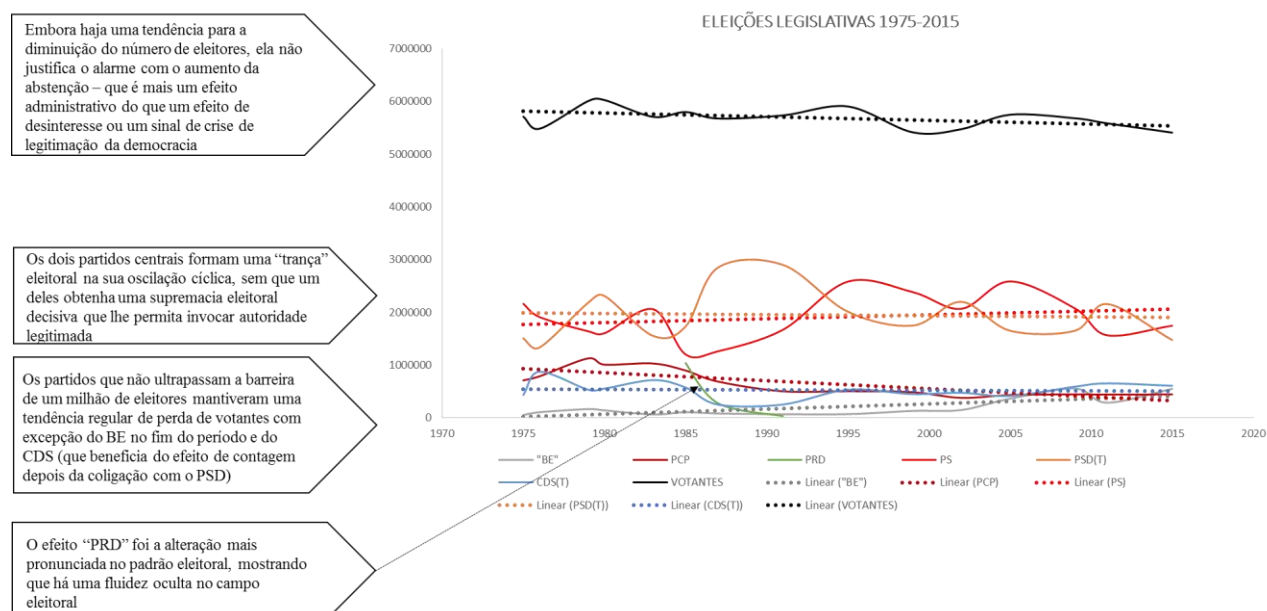
As eleições legislativas têm sido acontecimentos de elevada frequência na democracia portuguesa: em quinze eleições, sete foram antecipadas. Em princípio, este é um sinal de elevada instabilidade da esfera política. Todavia, a observação dos resultados eleitorais revela uma significativa estabilidade das escolhas do eleitorado, onde as variações mais acentuadas, quando ocorrem, são corrigidas na eleição seguinte, mesmo quando esta é antecipada. Há instabilidade na esfera política, mas é mais provocada pela instabilidade dos partidos do que por mudanças no eleitorado.

É o que se pode ver no gráfico seguinte, onde se registam todas as eleições legislativas (e onde a distribuição de votos entre partidos que concorreram coligados numa ou duas eleições é feita na proporção do que tinha sido a sua votação separada na eleição anterior ou, quando houve coligação por mais do que uma eleição, na proporção do que foi a primeira eleição em que esses partidos concorrem separados, antes da primeira eleição e depois da segunda eleição).

Esta estabilidade do campo eleitoral só teve um episódio de perturbação, em 1985, com a formação de um novo partido, que praticamente desapareceu nas eleições seguintes, apesar de se realizarem apenas dois anos depois. Durante quatro décadas, passando por muitas crises políticas e económicas, nenhum dos dois partidos dominantes conseguiu obter uma legitimação que lhe assegurasse uma posição de autoridade na condução dos assuntos políticos. Apesar desta insuficiência de legitimação dos partidos, a formação de coligações, pequenas ou grandes, para estabelecer maioria de Governo (Pequena Coligação) ou maioria de reforma (Grande Coligação), não é apresentada pelos protagonistas partidários como a solução que seria normal numa história eleitoral como a que é registada nesta sequência de quinze eleições.

O resultado é perverso, no sentido em que esta defesa da identidade de cada partido, que por isso recusa aliar-se com outros, reflecte-se na insuficiência das condições de governabilidade para os que vão exercer

o poder, pois cada partido que atinge os lugares do poder apresenta-se como não tendo nenhuma responsabilidade no que foi a evolução nos períodos anteriores e formulando projectos para o futuro como se as crises anteriores não tivessem destruído recursos e não tivessem feito perder oportunidades, contraindo e degradando o campo de possibilidades para o período seguinte. Não tendo obtido uma votação suficiente para terem autoridade política legitimada que lhes permitisse abrir novos horizontes para o futuro, procuram compensar essa lacuna mostrando-se descomprometidos com o passado e não se considerando obrigados a interpretar o que impediu que o que então foi anunciado se tivesse realizado. O problema não está nos resultados eleitorais – que são o que são –, mas sim no modo como esses resultados são instrumentalizados para conseguir o acesso aos lugares do poder, partindo para o exercício do poder sem as condições adequadas para realizarem o que voltaram a anunciar.



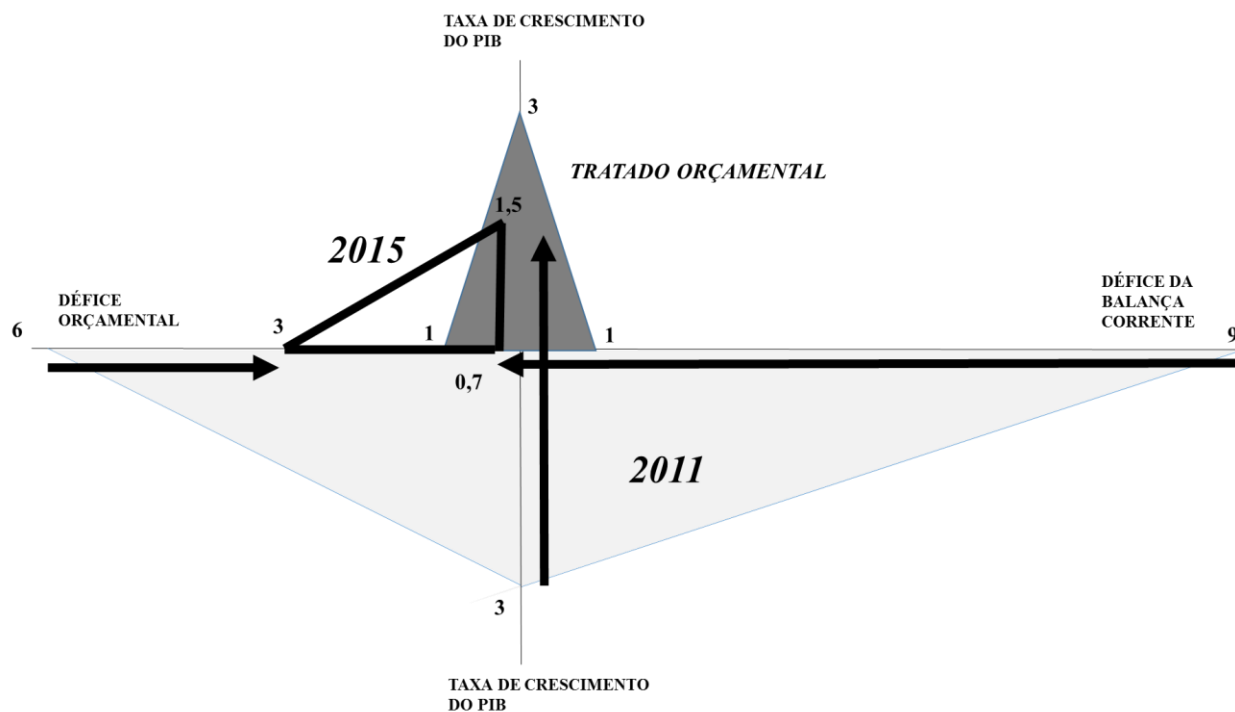
Esta concepção instrumental dos resultados eleitorais, que são interpretados e utilizados como veículos para o poder mais do que como expressões da vontade do eleitorado, teve duas ilustrações relevantes nas eleições realizadas em Junho de 2011 e em Outubro de 2015. Ambas se disputaram em contextos muito específicos que condicionaram o que são as suas possibilidades de evolução.

As eleições de 2011 foram eleições antecipadas (as anteriores foram realizadas em Setembro de 2009) e tornaram-se inevitáveis em consequência de uma grave degradação dos indicadores económicos que conduziu a uma impossibilidade de financiamento da dívida pública nos mercados financeiros, internos e externos. Os resultados eleitorais mantiveram-se dentro da tendência histórica, mas a maior queda relativa dos eleitores do PS, responsável pelo Governo que conduziu à expressão extrema da crise, permitiu que se formasse uma coligação maioritária com o PSD e o CDS. No entanto, o campo de possibilidades político

estava condicionado pela necessidade de se cumprir um programa elaborado pelas instituições internacionais credoras, como condição para que concedessem um empréstimo de emergência, a que ficaram vinculados três partidos (PS, PSD e CDS) por assinatura de um memorando de entendimento, que impunha o compromisso de correcção dos défices orçamentais e da balança corrente no período dessa nova legislatura. Era clara a preferência dos credores internacionais pela formação de um governo com os três partidos que assinaram o memorando de entendimento, mas essa fórmula não foi aceite por um dos partidos (e continuou a não ser aceite quando, em 2014, o Presidente da República tomou a iniciativa de organizar encontros entre os três partidos com esse mesmo objectivo).

Esta resistência à formação de um bloco de convergência estratégica com três partidos poderá ter como primeira explicação a expectativa de que o compromisso assumido com os credores internacionais não poderia ser concretizado, e que o rigor desse programa, a que se seguiria o seu previsível fracasso, penalizaria quem tivesse de conduzir a sua execução.

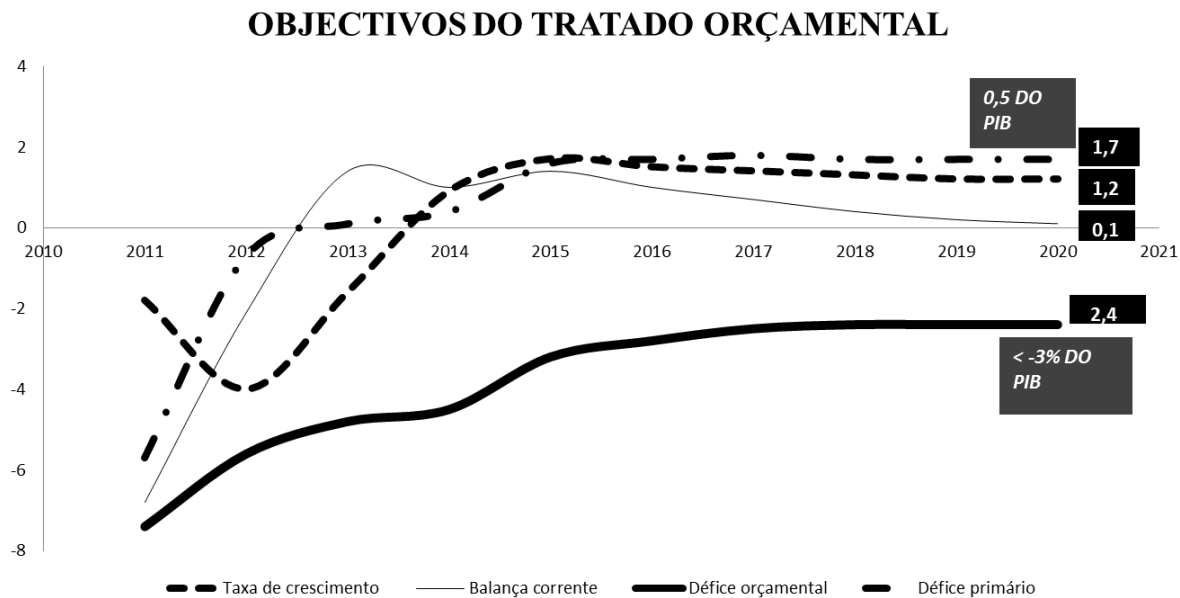
Quando se observam os resultados obtidos, na execução do programa de correcção dos desequilíbrios e o que foram as escolhas eleitorais no fim dessa legislatura, as expectativas do fracasso e da penalização não se confirmaram. A correcção dos desequilíbrios pode ver-se no gráfico seguinte.



O padrão de desequilíbrios em 2015 é muito diferente do que existia em 2011 e que, se não tivesse sido corrigido, teria continuado a sua trajetória de deformação das esferas e de degradação das condições económicas. Ainda se está longe do padrão de equilíbrio exigido pelo Tratado Orçamental, tanto no déficit orçamental como na taxa de crescimento, mas a correcção do déficit da balança corrente é um resultado

relevante. Mais importante, no entanto, é avaliar a fragilidade dos resultados obtidos, que estão vulneráveis à ocorrência de factores adversos, tanto internos como externos.

É o que se pode ver nas previsões da evolução destes indicadores no futuro imediato.



Sendo resultados positivos em relação ao padrão de 2011, não são resultados consolidados e muito menos permitem enfrentar contingências adversas. É neste contexto que o modo como foram instrumentalizados os resultados eleitorais de Outubro de 2014 contém informações relevantes para interpretar o que será a evolução do sistema político no futuro próximo e o que serão as pressões sobre o sistema de Governo.

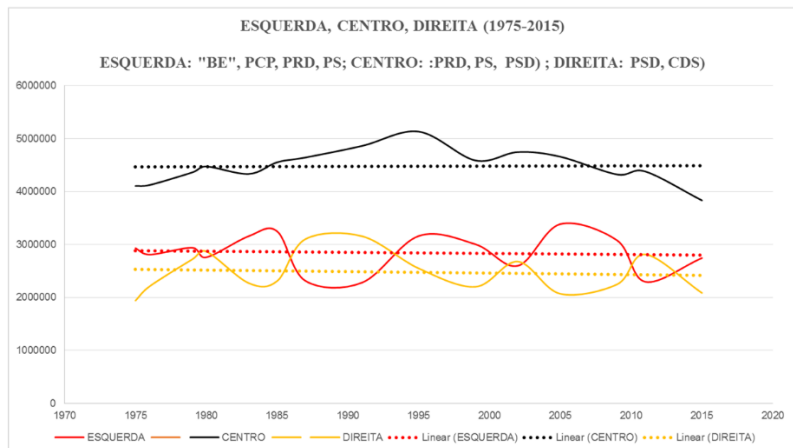
Em abstracto, todos os votos são iguais, pelo que qualquer combinação de votos dos diversos partidos pode ser usada para formar um apoio maioritário a um governo, seja na forma de coligação ou na forma de acordos de incidência parlamentar. Em concreto, porém, os votos de cada partido devem ser ponderados pelas posições políticas desse partido e, neste sentido, os votos não são todos iguais quando são usados para formar um governo ou o apoio parlamentar a um governo. E se é assim em qualquer sistema político, será ainda mais importante ter em conta esta ponderação dos votos pelas posições partidárias no sistema político português, onde nenhum partido pode invocar uma legitimidade nacional que lhe permita ser o intérprete autorizado do que é o interesse público.

Neste contexto, é útil analisar a questão da legitimação eleitoral por blocos de partidos durante quatro décadas, que se pode ver no gráfico seguinte.

A legitimidade eleitoral do espaço político central é sempre superior à legitimidade eleitoral dos espaços políticos da esquerda e da direita

Os partidos do espaço central foram sempre dominantes e só nas últimas eleições tiveram perda de votantes

Os partidos dos espaços da esquerda e da direita têm movimentos oscilantes que se cruzam, mas a linha de tendência dos partidos da esquerda está sempre acima da linha de tendência dos partidos da direita



Em termos de legitimação do exercício do poder, a formação de blocos de coligação ou de apoio parlamentar com os partidos do centro será sempre superior a blocos de direita ou de esquerda e, por maioria de razão, será sempre superior a qualquer fórmula de governo minoritário. Poderá ser uma Pequena Coligação (se ainda for possível a continuidade da trajectória anterior, oferecendo maior estabilidade e segurança na condução política) ou uma Grande Coligação (quando se enfrenta um processo de descontinuidade e se torna necessário mudar a trajectória que estava a ser seguida). Mas qualquer destas fórmulas será sempre a que melhor satisfaz a cláusula da legitimidade que está expressa no registo eleitoral da democracia portuguesa.

Se este resultado está bem definido em termos de legitimação do poder, também é esse o resultado a que se chega quando se analisa o que é o padrão programático que tem melhores condições para continuar o programa de ajustamento que foi executado de 2011 a 2015 – que não chegou ainda a uma fase estável e segura, que precisa de ser prosseguido com determinação e que não é compatível com uma polarização retórica entre um programa imaginário (para o qual não há recursos) e um programa real (que tenha em conta aquela que é a questão crítica da Terceira República, o endividamento). O que significa, agora em termos prospectivos, que este também será o padrão inevitável de formação de governo, que se revelará como a solução necessária para a formação do governo logo que a execução do programa de ajustamento se afastar do seu alvo – e se essa fórmula de Grande Coligação não for assumida voluntariamente será inevitável ter de recorrer a um novo programa de resgate, que já não se limitará a exigir a assinatura de três partidos mas exigirá o seu compromisso conjunto na formação do governo.

Tendo sido os resultados eleitorais estáveis num período muito longo, o que poderá explicar que as estratégias dos partidos se afastem do que seria a interpretação mais elementar do que é a vontade do eleitorado e prefiram construir interpretações imaginárias e propor fórmulas assimétricas (como a que está agora em vigor, que tem a originalidade negocial de um partido de 30% oferecer a dois partidos de 10% a oportunidade de terem acesso a uma plataforma de decisão que é superior a 50%) que não se ajustam ao que são as escolhas efectivas dos eleitores mas que terão de ser apreciadas como instrumentais de interesses partidários que não são expressos?

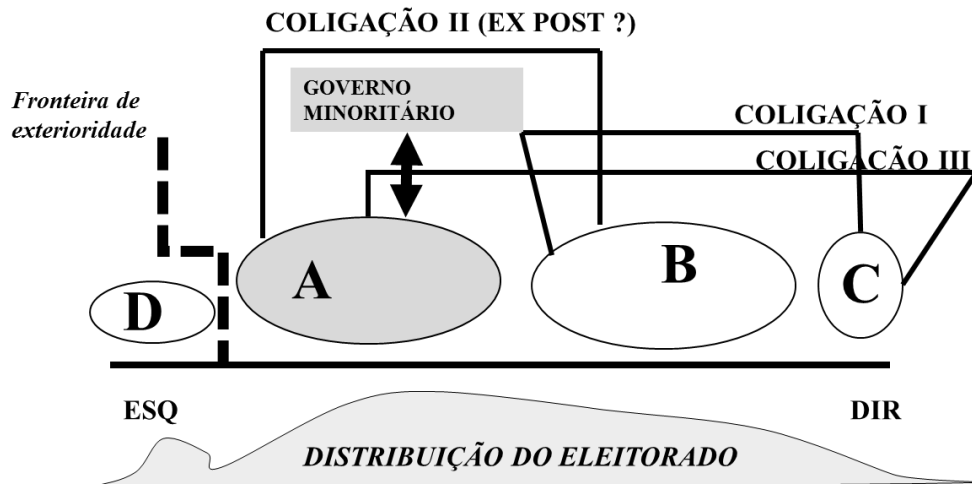
3.2 FORMATO DO SISTEMA PARTIDÁRIO: PLURALISMO LIMITADO

A estabilidade estrutural das escolhas eleitorais tem correspondência na estabilidade do formato do sistema partidário, que teve apenas um factor de perturbação em 1985, com a formação do PRD, mas que foi uma perturbação rapidamente absorvida. Esta estabilidade do formato do sistema partidário pode ser analisada em função do modelo canónico, onde se apresentam os padrões normais em função do número de partidos e do grau de tensão ideológica.

NÚMERO DE PARTIDOS	FORMATO DO SISTEMA	GRAUS DE TENSÃO IDEOLÓGICA		CARACTERÍSTICAS FUNCIONAIS
		BAIXA	ALTA	
VARIÁVEL	PARTIDO PREDOMINANTE			CONCENTRAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO ELEITORAL
MAIS DE 5	PLURALISMO EXTREMO	PLURALISMO MODERADO (SEMI-POLARIZADO)	PLURALISMO POLARIZADO	<ul style="list-style-type: none"> MULTIPOLARIDADE PAPEL DAS PERIFERIAS CENTRÍFUGO
3 A 5	PLURALISMO LIMITADO	PLURALISMO MODERADO	PLURALISMO LIMITADO E POLARIZADO	<ul style="list-style-type: none"> POLÍTICAS MODERADAS COLIGAÇÕES BIPOLARES CENTRÍPETO
2	BIPARTIDARISMO	CONVERGENTE	POLARIZADO	CONCORRÊNCIA CENTRÍPETA
1	PARTIDO HEGEMÓNICO OU PARTIDO ÚNICO	HEGEMÓNICO PRAGMÁTICO	PARTIDO AUTORITÁRIO PARTIDO PRAGMÁTICO PARTIDO TOTALITÁRIO HEGEMÓNICO IDEOLÓGICO	

Num sistema partidário de cinco partidos, o formato básico será o de pluralismo limitado, com pluralismo moderado (fraco antagonismo) quando a tensão ideológica é baixa, e pluralismo limitado e polarizado (linhas de orientação contrastadas e partidos que não são admitidos na composição dos governos embora tenham representação parlamentar) quando a tensão ideológica é alta. Mas as características do sistema de relações é idêntico nos dois casos: as políticas são moderadas (porque a tensão ideológica é baixa ou porque, onde o contraste for mais nítido, o excesso de radicalismo de uma parte vai beneficiar a capacidade de atracção do eleitorado pela outra parte), as coligações tendem a ser bipolares, mas o confronto político é centrípeta (o centro está preenchido em termos programáticos e é onde se localiza a maior concentração do eleitorado, mas é o espaço do confronto em termos partidários, o que significa que o centro é ao mesmo tempo a zona de maior concentração de eleitores e de sobreposição de partidos).

No caso português, a representação gráfica deste sistema de relações entre os partidos pode ver-se na figura seguinte.



- SISTEMA PARTIDÁRIO ASSIMÉTRICO COM A EXTERIORIDADE DE D
- TRÊS POSSIBILIDADES DE COLIGAÇÃO
- RADICALIZAÇÃO DAS PROPOSTAS DE A PARA OBTEN MAIORIA ABSOLUTA OU PARA IMPEDIR A POSSIBILIDADE DA COLIGAÇÃO I ENTRE B E C
- TENDÊNCIA PARA CRISES POLÍTICAS DE REDUZIDA INTENSIDADE CONFLITUAL PARA PERMITIR A REPETIÇÃO DA ESTRATÉGIA DE A

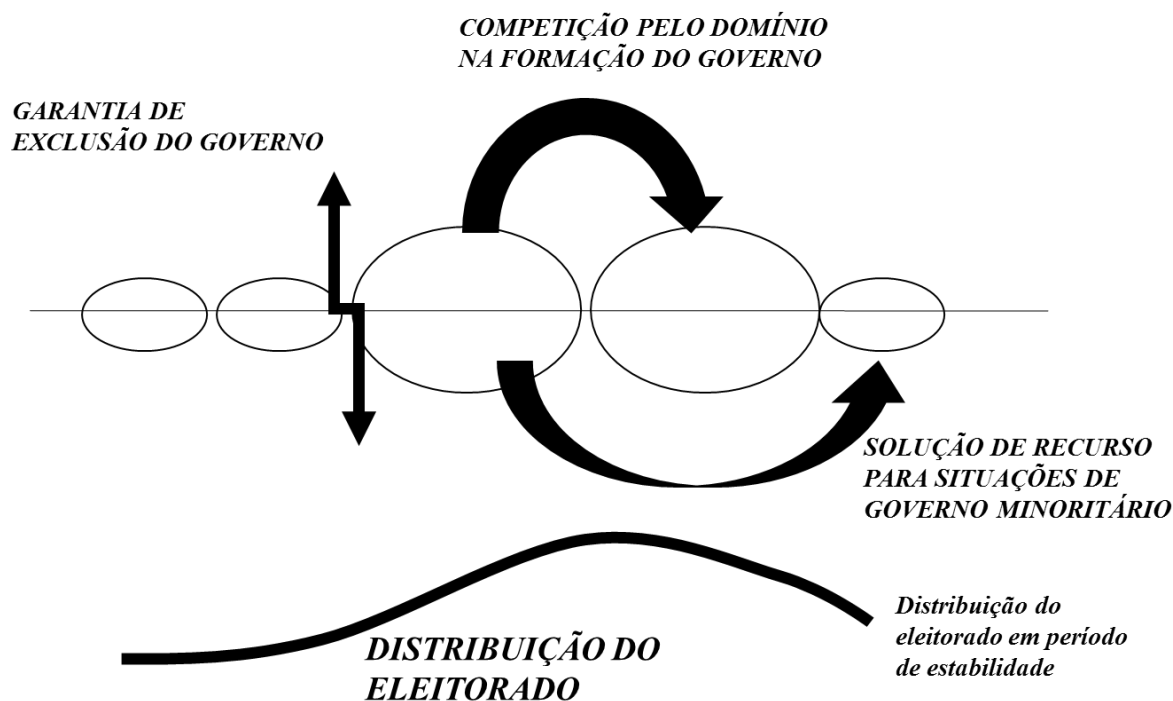
Este foi o padrão dominante nas relações entre partidos para a formação dos governos no regime democrático português. Para que este formato do pluralismo limitado se estabilizasse, foi necessário estabelecer uma fronteira de exterioridade, mantendo no estatuto de partidos exteriores aqueles que não ofereciam garantias suficientes de respeitar as normas da democracia pluralista. Essa foi uma herança do período turbulento de fundação do regime democrático e dos confrontos que então se multiplicaram num período curto, dos quais decorreu a distinção entre os que ganharam e os que perderam nessa disputa sobre o que seria a trajetória a seguir pelo sistema político, escolhendo os eleitores entre a democracia pluralista representativa ou a democracia popular participativa (este foi o resultado principal das eleições fundadoras realizadas em Abril de 1975).

Foi este padrão que permitiu estabelecer a posição estratégica do partido-de-regime, aquele que ficou na posição privilegiada de ser o filtro da decisão política, aquele que podia afirmar que ou governava ou não deixava governar. O facto de esta posição estratégica ser idêntica à que já tinha sido estabelecida pelo Partido Democrático de Afonso Costa na Primeira República não é uma coincidência imprevista. Pelo contrário, é o que se deve esperar encontrar no formato do sistema partidário do pluralismo limitado quando um partido pode estabelecer uma fronteira intransponível entre ele e partidos extremos no quadrante em que se localiza (à esquerda ou à direita). É porque assegura que não deixará que esses partidos extremos cheguem a posições de poder que este partido se torna hegemónico na área em que se situa, podendo aspirar a atrair o eleitorado moderado que quer evitar a instabilidade ou a violência, e isso permite-lhe obter um grau de influência superior ao que poderia ter com o seu eleitorado próprio.

Todavia, esta posição de partido-de-regime tem um custo. Quando os resultados obtidos pelo sistema político não satisfazem as expectativas que foram alimentadas nos diversos grupos sociais, é sobre este partido-charneira que incidem todas as pressões para que a trajectória que está a ser seguida seja corrigida. Estas pressões, por sua vez, tornam este partido internamento instável e fazem dele um factor específico de instabilidade no sistema político no seu conjunto.

A estrutura de crise de fim-de-regime não é independente da existência de um partido-de-regime. Se o regime perdeu capacidade de regeneração é porque o partido-de-regime perdeu a sua capacidade para ser o filtro das decisões estratégicas e, em especial, perdeu a capacidade para resolver a questão crítica do regime (nas condições actuais, o endividamento). Poderá continuar a afirmar que ou governa ou não deixa governar, mas já perdeu o poder de condução estratégica e ficou preso na crise que não sabe como resolver ou que não pode resolver porque destruiu os recursos de que precisaria para a poder resolver.

A estratégia de partido-de-regime que foi utilizada em Portugal pelo Partido Socialista tem a forma que se regista na figura seguinte.



Enquanto a distribuição do eleitorado for a que corresponde à evolução normal das expectativas sociais em período de estabilidade, é a garantia de exclusão de posições de poder dos partidos à esquerda que oferece ao PS a vantagem estratégica de poder competir com os partidos à sua direita para a formação do governo, seja na forma de coligação ou na forma de acordo de incidência parlamentar, podendo sempre aspirar a ter uma votação que lhe dê, pelo menos, o estatuto de maior das minorias a partir da qual poderá

formar um governo minoritário. Durante quatro décadas, foi esta a posição que permitiu ao PS dominar ou condicionar o sistema de governo, em funções executivas ou no Parlamento, directamente ou através da influência do Presidente da República. Em 1995 e em 1999, o PS ficou próximo da maioria absoluta, em 2005, pela primeira vez, obteve maioria absoluta. Durante quatro décadas, o rumo e o ritmo das decisões, tal como a formulação das linhas estratégicas, dependeram da sua aceitação pelo PS, ou da sua tolerância, e mesmo quando não estava em funções executivas dependia das avaliações feitas pelo PS o grau de aceitação social das medidas de política.

O custo que o partido-de-regime tem de suportar por manter a sua estratégia de hegemonia singularizada é proporcional ao que for a intensidade da crise de fim-de-regime. A vantagem posicional da charneira exige uma gestão eficaz da articulação entre as esferas política, económica e social, o que pressupõe que os dispositivos de regulação exerçam as suas funções de modo adequado e que as contingências externas não provoquem choques de instabilidade ou de descontinuidade. Quando estas condições não são satisfeitas, a crise da articulação das três esferas repercute directamente no interior do partido que escolheu estar na posição de ser o estabilizador do sistema político, e este fica sem capacidade para assegurar a sua regeneração.

4 O PADRÃO DE CRISE DO REGIME POLÍTICO E O SISTEMA DE GOVERNO

A crise é o que não deve acontecer. Acontecendo, é na esfera política que tem de se procurar os dispositivos e os recursos para encontrar as respostas adequadas. O sistema de Governo é um desses dispositivos que têm por finalidade evitar a formação de desequilíbrios críticos e que, quando eles se manifestam, terão de encontrar a resposta adequada para os corrigir antes que eles entrem em processo cumulativo que destruirá as condições de exercício do poder.

A concepção do que será o sistema de Governo mais eficaz não é uma construção livre, que se possa decidir no plano imaginário ou em função de teorias idealizadas. Há indicações da história política que têm de ser consideradas, há informação acumulada sobre o que é o comportamento eleitoral e sobre o que são as relações de cooperação e de antagonismo das correntes partidárias que delimitam o campo de possibilidades, há até as circunstâncias específicas da fase de fundação do regime político em que esse sistema de Governo se estrutura – e este é um aspecto tão importante que as designações de cada época política são estabelecidas em função do seu tipo de sistema de Governo: parlamentarismo na Primeira República, sistema de partido único na Segunda República, sistema semipresidencial ou parlamentar racionalizado por uma dimensão presidencial na Terceira República.

No actual regime político, o período da sua fundação e a memória do que foi o fim-de-regime na Primeira República tiveram pesos relevantes na decisão sobre o que veio a ser a estrutura do sistema de Governo e a sua tradução no texto constitucional.

Os dois registos fundamentais a recordar são os dois Pactos MFA-Partidos, onde o primeiro estabelecia um sistema de Governo parlamentarizado, com a eleição do Presidente da República por um colégio eleitoral, e o segundo estabeleceu um sistema de Governo dependente da confiança política de um Presidente da República eleito por sufrágio directo e universal. São diferenças muito marcadas e num período muito curto, pelo que não podem ser relegadas para o estatuto de curiosidades conjunturais.

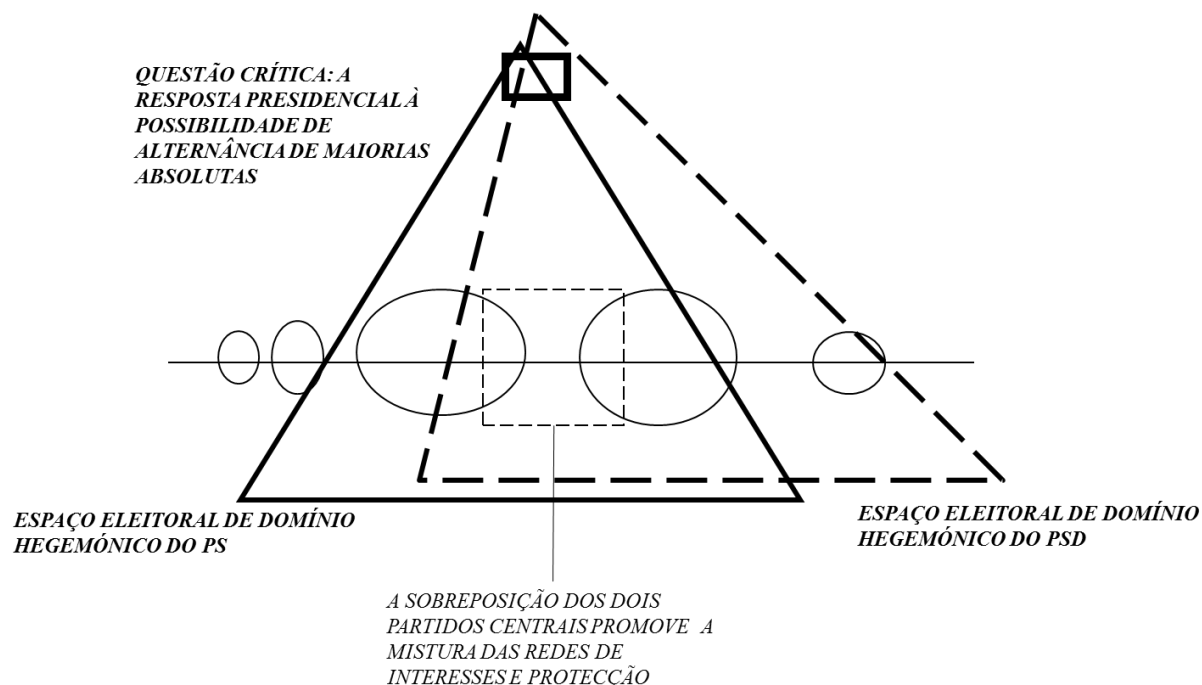
O ponto crítico que permite interpretar estas opções contrastadas está nos acontecimentos de 25 de Novembro de 1975 e a diferenciação dos que perderam (que defendiam o sistema de Governo parlamentarizado, directamente influenciado pela dinâmica partidária) em relação aos que ganharam (que quiseram racionalizar ou regular a dinâmica partidária do parlamentarismo pela atribuição de poderes relevantes a um Presidente da República com legitimidade directa, necessariamente maioritária). De um lado estavam os que procuravam instrumentalizar as relações de forças na sociedade, de outro lado estavam os que queriam construir uma arquitectura institucional que respeitasse a expressão eleitoral e que identificasse com nitidez a responsabilidade dos que exercessem o poder – assegurando que a substituição dos que fracassam seria feita por decisão eleitoral, nos prazos normais ou em eleições antecipadas quando isso fosse necessário por efeito de perda de apoio parlamentar ou por decisão do Presidente da República.

A adequação deste sistema de Governo às condições políticas de Portugal ficou evidenciada ao longo de quatro décadas, onde se confirmou que o parlamentarismo, neste concreto formato do sistema partidário, não oferece uma base estável ao Governo, e que o presidencialismo não pode afirmar-se sem uma representação parlamentar relevante que se apresente como instrumento presidencial.

Estas duas impossibilidades estabelecem, por exclusão de partes, o que é a condição de possibilidade para o sistema de Governo em Portugal. Mesmo depois da revisão constitucional de 1982, em que foi retirada ao Presidente da República a relação de confiança política no Governo (que implicaria a sua demissão quando essa confiança política fosse perdida), não foi anulada a influência do Presidente da República sobre o Governo. Pelo contrário, não tendo de assegurar ao Governo a sua confiança política, o Presidente da República ficou com maior liberdade para exercer uma função de regulação e para alterar os calendários eleitorais em função da sua avaliação do que era a vontade eleitoral.

Nestes termos, o sistema de Governo em Portugal não aparece como uma escolha voluntarista que tenha de ser justificada em função das intenções de quem o escolhe, mas sim como uma consequência concreta da estrutura interna da esfera política e da sua articulação com as esferas económica e social. Porque não é uma escolha voluntarista de um qualquer protagonista, não tem de ser apresentada como boa ou má, mas apenas como a mais adequada às condições objectivas do campo de possibilidades políticas. E se nem sempre este sistema de Governo, com componentes parlamentar e presidencial, atingiu todo o seu potencial, terá sido mais por responsabilidade, voluntária ou involuntária, dos protagonistas do que por limitações do sistema de Governo em si mesmo.

As questões que têm de ser resolvidas para a formação do Governo continuam a ser hoje as que sempre foram e não seriam resolvidas com mais facilidade ou com mais estabilidade se fosse outro o sistema de Governo. Com o formato do sistema partidário português, em que o potencial de maiorias absolutas de um só partido existe mas não está assegurado (porque a legislação eleitoral também não o favorece), a articulação dos espaços de influência dos dois maiores partidos exige a intervenção da instância presidencial para que possa ser promovida a negociação entre partidos (mesmo que isso venha a implicar um reforço da componente presidencial), mas também exige a intervenção reguladora de uma instância exterior aos partidos para evitar a formação de redes de influência e de protecção, que distorcem as relações políticas e agravam a intensidade das crises quando estas se manifestam.



Se o formato do sistema partidário permite estabelecer dois espaços de domínio hegemónico, é útil que haja uma função institucional que possa alterar os calendários eleitorais (ainda que com o risco de penalização se for errada a sua previsão sobre o que vai ser a expressão do eleitorado) para que um desses espaços eleitorais hegemónicos ou a aliança dos dois não fechem o sistema político e o quadro parlamentar à possibilidade de alternância. E essa intervenção da instância presidencial será ainda mais necessária se os dois partidos centrais fizerem a sobreposição das suas áreas de influência eleitoral para instalarem redes de interesses e de protecção. Se nem sempre estas potencialidades foram exploradas e operacionalizadas, terá sido mais por opção dos protagonistas do que por ausência de possibilidade de intervenção – ainda que também possa ter sido por incredulidade em relação às informações existentes.

Se a formação do Governo é condicionada pela dificuldade em obter maiorias de um só partido e é distorcida pelas escolhas unilaterais que estão ao alcance dos protagonistas que estiverem no partido que ocupa o estatuto de partido charneira ou partido-de-regime, a resposta a contextos de crise, sobretudo se estes exigirem o recurso a auxílios externos, coloca num plano superior a questão da formação da base de apoio e da plataforma de responsabilidade do Governo.

A formação, em Janeiro de 1978, do Governo do PS com acordo de incidência governamental com o CDS e com a presença de ministros do CDS na sua composição, teve como uma das suas justificações a necessidade de ter um Governo com apoio maioritário no Parlamento para que se assinasse o primeiro acordo de apoio financeiro com o Fundo Monetário Internacional. Em Junho de 1983, a formação do

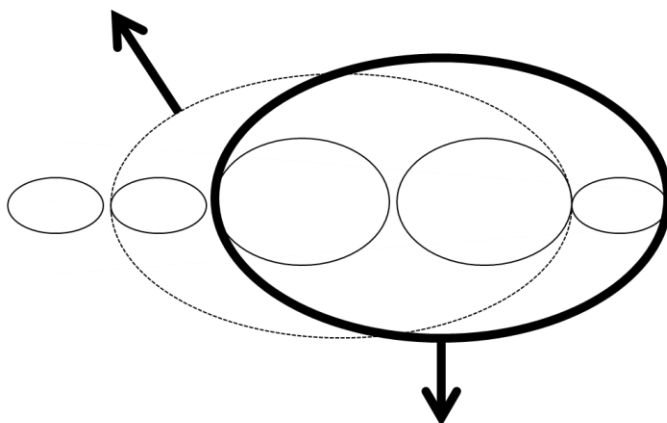
Governo de coligação entre o PS e o PSD teve como uma das suas justificações a necessidade de oferecer a garantia de um apoio parlamentar maioritário para que se assinasse o segundo acordo de apoio financeiro com o Fundo Monetário Internacional. Em ambos os casos, tratou-se de Pequenas Coligações, que serviram mais para satisfação dos credores do que para promoverem reformas estruturais.

Quando, em 2011, se tornou inevitável assinar o Memorando de Entendimento com instituições internacionais, entre as quais estava o Fundo Monetário Internacional, as rotinas já eram conhecidas. Mas também eram conhecidas as limitações da fórmula da Pequena Coligação: os que não participam na plataforma de responsabilidade reduzem o potencial de sucesso e estimulam as resistências às reformas e às mudanças. Para uma crise que era mais grave dos que as anteriores, a plataforma de apoio ao Governo teria de ser uma Grande Coligação – e isso mesmo entenderam as entidades externas ao exigirem a assinatura conjunta de três partidos.

Quando se articula o sistema de Governo com as exigências da resposta política em contextos de emergência fica em primeiro plano a articulação do formato do sistema partidário com o sistema de Governo. Se, nestes contextos de emergência, o partido-de-regime optar por se manter exterior a uma plataforma de responsabilidade que formule a resposta à crise e que trabalhe com as entidades de regulação externa, o potencial de sucesso na estratégia de ajustamento fica diminuído. Pelo contrário, o potencial de sucesso será elevado se nenhum dos partidos que solicitou a ajuda externa se afastar da plataforma de responsabilidade que executa o programa de reforma e de mudança.

A medida desse potencial de sucesso pode ser estimada recordando a experiência singular do VI Governo Provisório, que tomou posse a 19 de Setembro de 1975 e terminou o seu mandato a 23 de Julho de 1976. Com a mesma composição, resolveu a crise de 25 de Novembro e promoveu a alteração da trajectória dos trabalhos da Assembleia Constituinte, com a passagem do Primeiro para o Segundo Pacto MFA-Partidos, corrigindo a opção parlamentar do primeiro período com a atribuição de poderes presidenciais relevantes, legitimados pela eleição directa e universal do Presidente da República.

VI GOVERNO PROVISÓRIO
a mudança num período curto



- *PRIMEIRO ACORDO COM O FMI, JANEIRO 1978: PS+CDS*
- *SEGUNDO ACORDO COM O FMI, JUNHO 1983: PS+PSD*
- *TERCEIRO ACORDO COM O FMI, MAIO 2011: PSD+CDS(PS)*

BLOCO DE CONVERGÊNCIA ESTRATÉGICA

O COLATERAL POLÍTICO QUE GARANTE O APOIO CONTINUADO DO BCE

A vantagem de uma Grande Coligação tem aqui uma ilustração relevante.

Porém, estas não são indicações desconhecidas para os responsáveis partidários, que há muito sabem o que tem de ser feito para interromper a acumulação de erros de política que produzem a sucessão de crises. Se não actuam em função do que sabem, isso não pode ser atribuído ao sistema de Governo. Por isso mesmo, não teria nenhum efeito relevante alterar o sistema de Governo enquanto não se tiver assegurado que há alteração dos comportamentos dos protagonistas partidários. Mas se houver esta alteração, não será preciso mudar o sistema de Governo.

O Palácio de Belém, no seu Pátio das Damas, tem uma representação simbólica da questão do sistema de Governo com uma escultura que lá foi colocada no tempo da coligação PS-PSD que executou o Segundo Acordo com o Fundo Monetário Internacional: sempre que houver intervenção externa é essencial que não haja divisão interna.





Lisboa, 20 de Janeiro de 2016.

