

Transformações do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil

Ao preparar uma comunicação a este Colóquio, duas possibilidades se me ofereciam:

a) Considerarei primeiro a de abordar alguns dos temas particulares à volta dos quais tenho andado nos últimos anos. A saber:

Ou o da difícil e demorada extinção dos grémios da lavoura, implicando um fomento assaz incerto do cooperativismo agrícola;

Ou então o da trajectória institucional e da vocação empresarial dos organismos de coordenação económica ligados ao sector primário, que (tal como a história das federações desses grémios) traz à baila o processo do nosso capitalismo de Estado e para-estatal;

Ou ainda o da programada transformação da Previdência corporativa — e da Assistência — em sistema integrado da Segurança Social, a cargo dos públicos poderes e deles dependente.

A opção por qualquer destes assuntos teria as decantadas vantagens do concreto e do sólido, se as respectivas investigações estivessem minimamente adiantadas — e em geral estão. Mas sucede que já foram publicados na *Análise Social* alguns textos preliminares, não interessando repeti-los aqui, ao passo que os textos definitivos ora constituem monografias ¹ que só todas juntas começam a fazer sentido; ora pertencem ao Gabinete de Estudos Rurais da Universidade Católica, que em breve, espero, os publicará noutra sede. Quase todos têm, de resto, uma proibitiva extensão. E, se os resumisse, como teria de resumir, arriscar-me-ia a uma perda simultânea em dois tabuleiros: o da informação convincente e o da reflexão alargada. Além disso — e pelo que me diz respeito —, essa reflexão exige que se considerem todos os domínios que já referi, dificilmente cabendo numa exposição de índole mais ou menos monográfica.

b) Achei, pois, preferível virar-me para um assunto de ordem geral, em que todos os referidos temas se inscrevem e em cuja perspectiva os tenho considerado. Tratarei das transformações do Estado Português ao longo de cerca de meio século — antes e depois do 25 de Abril — que implicam necessariamente certa modificação das relações económicas e políticas entre o mesmo Estado e a chamada sociedade civil. São umas relações na ordem do dia, com assento, hoje,

* GIS/Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

¹ Sobre as Juntas Nacionais do Vinho, das Frutas, dos Produtos Pecuários e do Azeite e sobre a Federação Nacional dos Produtores de Trigo (que, apesar do nome, sempre foi realmente um organismo coordenador), bem como sobre certas instituições que lhe sucederam: o Instituto dos Cereais/EPAC e o IAPO.

no próprio programa do Governo, que quer libertar a segunda do abraço do primeiro. Mas o caso começou por preocupar estudiosos atentos à política e nela intervenientes, de tão diversa extracção ideológica como Vasco Pulido Valente e Adriano Moreira, pessoas que tenho pena de não ver aqui. E transparece, por vezes sob outras designações, em inúmeros discursos, ora basistas e autogestionários, ora regionalistas (de um autonomismo mais ou menos radical), ora capitalistas, enaltecedores da iniciativa privada. Sinal de que alguma funda realidade lhe corresponde, não convindo deixá-lo no simplismo em que entretanto caiu.

Nesta conformidade, tentarei contribuir para um seu adequado tratamento em sede científica, que não exclui, como é sabido, certa castigada «verve» política. Ao fazer do que, também gostaria de continuar — melhorando-a — a discussão de alguns livros e artigos que escrevi. Tomarei como ponto de partida académico a minha *Evolução do Estado Corporativo Português*, que já tem dez anos, pois foi entregue em Paris, no Institut de Sciences Sociales du Travail, em Dezembro de 1971, como *mémoire de fin d'études*, saindo cinco anos mais tarde, em dois volumes (*O Salazarismo e O Marcelismo*), a tradução portuguesa. E referir-me-ei também a *O Estado da Revolução*, que é de 1978 e desemboca numa análise da vigente Constituição Política, algo parecida, a meu ver, com a do deposto regime. Eis uma afirmação que despertou vivas objecções, vindas de opostos sectores (basta lembrar os nomes de André Gonçalves Pereira, Miguel Galvão Teles, Amadeu Lopes Sabino e Vital Moreira), sendo de salientar as relativas ao alegado formalismo jurídico, ou jurídico-político, da comparação por mim levada a cabo entre as referidas leis fundamentais. No fundo, também correrá no mesmo sentido o comentário de Manuel Braga da Cruz à primeira das obras citadas, que já insistia no tema da continuidade (dessa vez a propósito do «novo curso» marcelista) e também apontava para a permanência e renovada actualidade do corporativismo, que tantos gostariam de ver total e definitivamente enterrado. Ora ainda o não foi. E os meus mais recentes trabalhos — sobre a organização corporativa da lavoura e a sua equívoca extinção; sobre a evolução de vários organismos de coordenação económica; sobre a transformação da Previdência em Segurança Social ... — constituem uma desilusão para quem julgou que o exame das dimensões materiais da nossa existência colectiva, sobretudo as dimensões económicas, claro está, viria por força pôr a nu o tal formalismo, presumivelmente idealista, desses meus escritos; fruto, dir-se-ia, de um voltar as costas à mais íntima realidade dos fenómenos analisados. Eu creio, bem pelo contrário, que os críticos só tinham razão ao anotarem que as análises criticadas eram incompletas e precisavam de ser desenvolvidas. Isso era evidente, como evidente era, por conseguinte, que as minhas conclusões ficavam suspensas de futuro inventário ... Mas sucede que, depois, ao aprofundar essas análises, logo se nos revelam fundamentos (ou bases materiais, para falar marxista) da continuidade jurídico-política observada entre o salazarismo e o marcelismo, bem como entre o Estado Novo despótico e a jovem democracia actual. Assim, por exemplo, descobre-se que a organização corporativa engendrou, à uma, certo cooperativismo que acabou por se autonomizar (e por se lhe opor); e, à outra, uma série de poderosas empresas públicas e semipúblicas, num esboço de capitalismo de Estado tão vigoroso quão envergonhado. Eis quanto basta para termos de levar um pouco mais a sério a analogia entre os ensaios corporativo e socialista, ambos partilhados, tanto ideológica como praticamente, entre uma versão burocrática, estatizante, e outra devotadamente basista, em que aos indivíduos e aos corpos intermédios estariam destinadas as mais amplas liberdades, prometendo-se-nos hoje o socialismo autogestionário, como ontem se nos prometia o corporativismo de associação. De resto, nem a carreira socialista de corporativistas tão ilustres como o Prof. Teixeira Ribeiro ou a Eng.^a Maria de Lurdes Pintassilgo se compreenderá cabalmente à mera luz do que lhes tenha passado pela cabeça, caídos do cavalo

numa volta da estrada. E antes se deve entender como reflectindo certa coerência interior, na linha de uma evolução assaz natural que os terá trazido dali para aqui — e bem acompanhados. Mas não antecipemos.

Esta comunicação consta de três partes.

No capítulo I resumirei as interpretações que propus da evolução do Estado Novo sob Salazar e Marcelo Caetano e do processo, em certo sentido revolucionário, que se iniciou no dia 25 de Abril de 1974; bem como das perspectivas abertas ou fechadas pelo assento constitucional de 1976. Interpretações essas formuladas a partir de análises elementares e que, por isso mesmo, deviam ter sido tomadas como simples hipóteses, sujeitas à prova de um mais profundo exame.

No capítulo II passarei a expor os principais resultados a que até agora julgo ter chegado nesse exame. Saliento desde já que a maior profundidade nada tem a ver com o abandono da perspectiva institucional, muito menos com uma sua substituição pela análise económica. Corresponde, sim, a um estudo mais detalhado dessas instituições, em que a palpação (dentro delas) dos factores socioeconómicos se torna muito mais intensa. Mas sem confusão de géneros.

Enfim, no capítulo III extrairéi conclusões, voltando à questão metodológica a que acabo de aludir.

I

AS PRIMEIRAS INTERPRETAÇÕES

Há que distinguir, como disse, entre a interpretação do Estado Novo e a que tem por objecto os sucessos posteriores à sua queda. Desenvolvi-as nos livros atrás citados, escritos a seis anos de distância um do outro. E vou agora resumil-as por partes.

1) DE UM CORPORATIVISMO A OUTRO

A evolução do sistema corporativo português, primeiro sob a égide de Salazar e depois com Marcelo Caetano, correspondeu, a meu ver, ao processo interno, assaz natural e quase d'iria orgânico², de um despotismo moderado e cheio de má consciência de si, que desde os primórdios gostaria de contar com uma maior participação dos Portugueses. Só que os não achava civicamente maduros, nem depositava grande confiança nas suas espontâneas associações. Por conseguinte, o Estado Novo não concedeu aos cidadãos, nem aos corpos sociais intermédios, autênticas liberdades políticas; e o constitucionalista Marcelo Caetano justificou a falta delas considerando-as inessenciais (embora não propriamente indesejáveis, repare-se ...) e alegando, em compensação, a superabundância, entre nós, das simples liberdades civis: a de nos deslocarmos, a de constituirmos família, a de escolhermos trabalho, etc. Claro que enquanto os Portugueses constituíam livremente famílias, pesava sobre eles e sobre o conjunto das actividades da Nação uma pesada tutela estatal. Mas o próprio Salazar (e não só alguns dos seus principais lugares-tenentes) desejou sinceramente,

² Embora se não deva esquecer o peso dos factores internacionais que evidentemente condicionaram (mas não de um modo mecânico) a lusa evolução.

talvez com aquela sinceridade com a qual o Inferno se regozija, que um dia as coisas mudassem; quando o uso de maiores liberdades e autonomias lhe não parecesse sinónimo de licença e abuso. Nesse dia, os Portugueses teriam, enfim, atingido a maioria e já não teriam vontade de pôr em causa a tradição, muito gratos a quem nela os educara. Salazar foi um déspota, sim, mas paternalista e não totalitário. Combateu vigorosamente o totalitarismo, embora com armas quase exclusivamente autoritárias (foi esta a sua grande falha), e sempre lamentou ter de nos educar tão severamente. Disse um dia ser pena que a revolução legal tivesse tido de preceder a revolução mental, que hoje diríamos cultural. Referia-se, claro, à sua revolução corporativa, imposta a partir da prévia conquista do Estado. Mas uma análise atenta da Constituição de 1933, do Estatuto do Trabalho Nacional e dos organismos corporativos que de uma e outra depois descenderam revela-nos uma institucionalização quase sempre muito flexível, no quadro de compromissos evidentes com a tradição demo-liberal e mesmo com um associativismo a condizer, com acentos que hoje diríamos basistas. E isso correspondeu, por um lado, à prudência do regime, mas também, por outro, à sua vontade de suscitar ou facilitar, mais tarde, poupando não, uma progressiva e significativa abertura.

Exemplos deste desígnio institucional não faltam e dá-los-ei a quem mos pedir, respigados da Constituição de 1933 e das leis e decretos que foram disciplinando a organização corporativa e de coordenação económica, a Previdência, as relações de trabalho, etc. Tomadas uma a uma, as aberturas podem quase sempre ser consideradas «formais», e foram de facto vistas — na época e durante muito tempo — como uma série de gestos para inglês ver. Mas, considerando-as no seu todo, vê-se que constituíam um modelo coerente, bem diferenciado do italiano; e sabe-se que, com o rolar dos anos, algumas promessas começaram a ser cumpridas, como adiante se dirá. Cumprimento tardio e sempre insatisfatório, implicando até, por vezes (pense-se no advento das Corporações), certa renúncia a partes importantes da ideologia; mas cuja antevisão, mesmo quando veleitária, marcou o regime. Cnicamente, pode dizer-se que o marcou no bem e no mal de mãos dadas, ou seja, tanto na moderação quanto na hipocrisia, que ambas contribuíram para que durasse ... Em todo o caso, cumpre reconhecer o desejo — um desejo tenaz nos próceres mais convictos — daquilo a que chamaram uma maior autenticidade corporativa; ou ainda a vontade, que deveras tiveram, de caminhar para um corporativismo cada vez mais associativo, cada vez menos «de Estado», cujos orgânicos sufrágios, realmente livres como por vezes eram (e por vezes a oposição conquistava direcções sindicais...), deixassem de ser sujeitos à homologação ministerial; e cujos organismos evoluíssem para o pleno autogoverno, uma vez afastadas as ameaças de dissolução ou suspensão administrativa discricionária; e quando fosse reduzida ao mínimo, normativizada, a tutela governamental. A esta luz tamisada, alheia à crueza de outros climas, é que deve entender-se a definição, algo paradoxal, que dei do salazarismo, enquanto fascismo sem movimento fascista e, portanto, sem tentação totalitária; cristão na ideia em vez de pagão; e conservador, nunca subversivo, ao contrário do que originariamente foi (e disso algo lhe ficou para sempre) o fascismo italiano. De resto, a semelhança com o paradigma transalpino só avulta ao nível do Estado — nacionalista, autoritário, corporativo — e só aí se nos revela essencial. De facto, talvez não tenha havido no mundo, entre tantas estruturas políticas a torto e a direito apelidadas de fascistas, nenhuma que, como a portuguesa de 1933 (e sobretudo de 1936) em diante, tanto se tenha parecido com a italiana de Benito Mussolini nos anos de estabilização, de 1926 até perto da segunda guerra mundial. Parecência estrutural, estatal, repita-se. No mais, enormes distâncias: ideologias incompatíveis; chefes de opostos estilos e diversa substância espiritual; movimentos políticos tão diversos como um partido (o PNF) e um não partido (UN), quase um ser e um não ser. Mas o Estado, em que a semelhança avulta, é instância decisiva, que não resume um regime,

mas lhe confere consistência e duração. Sendo, de resto — e por definição —, o inimigo do movimento revolucionário, o coveiro das miragens ideológicas da revolução, seja ela qual for; porque sempre a trava e acaba por encerrá-la, mesmo quando (ou justamente quando) mais ou menos lhe realiza o programa. Em Portugal, o «28 de Maio» não teve programa definido; em Itália, o fascismo só se tornou corporativo depois da marcha sobre Roma...

Neste contexto, dizer que em Portugal só foi fascista o Estado (para desgosto de certos exaltados, que Salazar oportunamente marginalizou ou expeliu), dizer isso é simultaneamente definir com bastante exactidão o Estado Novo e transformar o fascismo lusitano numa espécie de pão sem sal. Este paradoxo, à contemplação do qual certas inteligências se não abrem, parece-me conter boa parte da nossa verdade histórica. *Essencialmente fascista, mas pouco — e remorridamente —, eis o que o salazarismo foi.* E por isso também não espanta que, considerando outras dimensões, se possa dizer que o fascismo, em Portugal, nunca existiu ...

À luz desta definição do Estado Novo — como fascismo sem movimento fascista³ — resulta depois compreensível o período marcelista, que foi deveras uma tentativa de «renovação na continuidade». Continuidade do corporativismo, através da remodelação — que a certa altura se seboçou — da já velha organização corporativa; numa profunda, se bem que lenta, gradual, alteração da sua forma, que deixaria de ser fascista. Ora detalhemos esta afirmação:

a) Corporativista sempre Marcelo Caetano se mostrara — e até, num certo sentido, bem mais do que Salazar —, não deixando de o ser ao tornar-se, por seu turno, presidente do Conselho. Com ele, a ideia de uma colaboração orgânica e permanente, a vários níveis, de todas as classes e grupos sociais continuava a ser fundamento da sociedade e do próprio Estado. Exigindo não só a genérica subordinação dos interesses particulares ao interesse geral, mas também a inserção de todos os possíveis conflitos num quadro institucional resistente, capaz de os conter à nascença dentro de precisos limites; e de garantir *a priori* que os interesses nacionais sobranceiros nunca fossem afectados. Nesta óptica, claro que o Estado, fiador da Nação, seria árbitro, em última instância, do jogo das suas partes e devia permanecer forte. Mas fortaleza e arbitragem diferentes das de Salazar, de acordo com um projecto logo expresso em fórmulas equívocas: a do Estado social e sobretudo a da liberalização.

b) Conforme tenho procurado demonstrar, a fórmula do Estado social representa com certeza o abandono de certas miragens maximalistas dos anos 30, designadamente a da autodirecção corporativa da economia, prevista para quando fossem criadas as corporações, nas quais deveriam dissolver-se os organismos de coordenação económica. Mas corresponde, por outro lado, ao acelerar da conversão modernista do regime — lentamente esboçada a partir de 1950⁴ —, que o aproximava dos *welfare states* da Europa ocidental. Nestes últimos tem-se vindo lentamente a desenvolver um neocorporativismo, isto é, uma colaboração de classes orgânica e permanente — nas empresas e nos ramos de actividade⁵, nas regiões, nos muitos conselhos técnicos, económicos e sociais, por vezes na própria magistratura do trabalho, etc. Eis uma realidade característica, ao que parece, do capitalismo avançado, favorecida nesses países pelos

³ Fascismo de certo modo imobilista, mas de um imobilismo essencialmente político, que não deve confundir-se com imobilismo (e muito menos autêntica reacção, desejo de regresso ao passado) económico e social. Deste ponto de vista, Salazar foi um conservador, coisa diversa, procurando moderar a mudança (e pautar o novo pelo antigo), não impedi-la.

⁴ Neste sentido a recente tese de Howard G. Wiarda *Corporatism and Development: The Portuguese Experience*, University of Massachusetts Press, 1977.

⁵ Com progressivo alargamento e aprofundamento das convenções colectivas, cujo âmbito vai das condições do trabalho à segurança social, à formação permanente, a várias formas de participação, etc.

poderes públicos, mas não autoritariamente desenhada (e de fio a pavio imposta) por eles. É uma colaboração sem modelo prévio, tendencialmente fabricada de baixo para cima, um pouco ao sabor das circunstâncias, com a prática à frente da teoria, algo inconsciente até nos seus primeiros e segundos passos — e por vezes envergonhada —, mas que na década de 60 começou a adquirir contornos mais nítidos. Data de então a vaga de certas expressões que ainda hoje têm curso: «concertação», «participação», «codecisão» e «cogestão», «*industrial partnership*», «sociedade integrada» («*Formierte Gesellschaft*»), etc. Este neocorporativismo democrático e pluralista, assumindo formas variadas e barrocas, que desposam as diversas situações e complicações nacionais, é socioeconómico antes de chegar(?) a ser político e de tentar exprimir-se ao mais alto nível do Estado, como em França, a páginas tantas, tentou⁶. Aí, a colaboração das classes e grupos sociais assenta em efectivos e continuados diálogos — diálogos «conflituais» por certo (sem que o aprofundamento da contratação colectiva elimine as greves ...), mas que não se esgotam em breves tréguas, antes se têm desentranhado em instituições duradouras. Por vezes, o Estado, além de as fomentar e de as apoiar, também nelas toma assento, e então tornam-se «tripartidas», «quadripartidas» até, quando, além de representantes do Estado, dos trabalhadores e dos patrões, entram os de organizações camponesas, ou de consumidores ... A palavra *corporativismo* não costuma ser utilizada por impolítica, dado que o fascismo a certa altura se lhe colou. Mas a coisa corporativa (não fascista) está lá. E a identificação entre fascismo e corporativismo, que a propaganda adversa frequentemente proclama, é teoricamente abusiva: o fascismo constitui apenas uma das versões do corporativismo. Eis o que Manóiesco, há cerca de meio século, explicou. Do mesmo passo, situava a ideia corporativa na confluência de dois processos, então ainda incipientes, mas que depois conheceram uma fortuna notável: o do capitalismo dito «de organização» e o da decadência dos impérios coloniais, que ambos (disse ele) obrigaram as nações a reforçar ao máximo a integração social e a reduzir ao mínimo a luta de classes, bem como os demais conflitos internos, para poderem sobreviver perante uma acrescida e impiedosa concorrência internacional. Na discussão poderemos desenvolver este tema, sobre o qual já tenho escrito. Mas agora o tempo aperta e tenho de concentrar-me no caso português⁷.

c) Sob Marcelo Caetano, a renovação que inicialmente se esboçou era considerável, apontando com nitidez para a passagem gradual de um corporativismo a outro: apelando mais ao consenso e menos à coacção; abrindo pouco a pouco à iniciativa autónoma das «forças vivas» alguns terrenos (como o da contratação colectiva) em que os poderes públicos sempre tinham desconfiado delas; alijeiando as tutelas governamentais, bem como os poderes discricionários de intervenção administrativa (supressão da exigência de homologação das direcções dos sindicatos e grêmios; transferência para o poder judicial dos conflitos entre o Governo e a organização corporativa, o que implicava o fim do direito discricionário de suspensão e dissolução atribuído ao primeiro ...); tolerando greves e aceitando implicitamente que uma fecunda colaboração de classes pudesse ser conflitual; concedendo uma maior margem de expressão do pensamento e de organização política, no quadro de uma abertura limitada, mas real e que poderia constituir o primeiro passo em direcção ao pluralismo. Tentando, em suma, depor, passo a passo, a forma corporativa fascista, despótica e estatizante, em favor de um neocorporativismo «europeu», tendencialmente democrático.

⁶ Projectos «gaullistas» de transformação do Senado em Câmara representativa dos interesses socioeconómicos, regionais, etc.

⁷ Sobre tudo isto consultar-se-ão com proveito as obras do próprio Manóiesco (*Le Siècle du Corporatisme*, Paris, Alcan, 1934), João Manuel Cortês Pinto (*A Corporação*, 2 vols., Lisboa 1954) e, mais recentemente, Philip C. Schmitter (*Still the Century of Corporatism? In the New Corporatism*, Notre Dame University Press, 1974).

Esta interpretação do «marcelismo» atende ao desígnio que habitou o novo presidente do Conselho, mesmo que ele não tenha levado tão longe a ousadia intelectual — e isto não é certo. Certo é apenas que lhe faltou a ousadia política. Não desconheço, pois, as limitações práticas que logo o entravaram, a teia de contradições em que se enredou, os desvios, os recuos e até, a página tantas, o recrudescer da repressão — tudo quanto jogou contra e até ao ponto de conferir à tentativa marcelista uma modesta aparência. A partir de certa altura julgou-se que a continuidade (leia-se o imobilismo) teria a última palavra: quando foi sofismada a lei sindical de 1969; quando se retrocedeu na «liberalização» dos contratos colectivos, nesse mesmo ano ensaiada; e depois quando, em vários outros terrenos, o «marcelismo» se revelou extremamente tímido, da lei da imprensa à revisão constitucional de 1971. A primavera política esmoreceu, as aberturas começaram a fechar-se e o regime endureceu sem se reforçar, acabando por ser derrubado. A veia reformista de Marcelo Caetano só em matéria de previdência se terá mantido até ao fim assaz consequente; o que, sendo pouco, nos revela porventura um essencial economicismo, impeditivo da grande estatura política. Mas, em relação ao que nos ocupa, não interessa insistir nesta tecla. Não se trata de sondar o que poderia ter sido — não foi e pronto —, de saber se, sem as guerras em África, o percurso português se não teria assemelhado ao da vizinha Espanha; trata-se tão-só de identificar uma tendência operante no interior do deposto regime; e profunda — mesmo quando não tenha sido a mais forte — porque ligada ao processo de modernização da sociedade portuguesa e ao desenvolvimento do capitalismo em Portugal. Por isso, não desapareceu com o 25 de Abril, apesar do 11 de Março ...

Eis-nos chegados a outro ponto.

2. CONTINUIDADE E RUPTURA APÓS O 25 DE ABRIL

No período imediatamente sucessivo ao golpe militar que inaugurou o chamado «processo revolucionário português», um tema do maior interesse teria de ser, por força, o das transformações que no vasto aparelho de integração político-social do Estado Novo fossem sendo (ou deixando de ser) introduzidos. Em 1977 escrevi sobre isso um livro, publicado em 1978, sob o título de *O Estado da Revolução*⁸, do qual retomo aqui, sucintamente, algumas coisas. A saber:

a) *Em primeiro lugar*, a ideia acabada de evocar — e devida a Tocqueville — de que mesmo uma grande revolução, como a Revolução Francesa, o que sobretudo faz é dar plena expressão e realização a tendências nadas e criadas sob o antigo regime, mas cujo desenvolvimento, a partir de certa altura, foi entravada por ele. Em termos marxistas, dir-se-ia que a velha estrutura (bem como a ideologia que lhe era própria) deixou de poder comportar o que acalentou. Ora esta ideia prepara-nos para procurar na história do Estado Novo e da organização corporativa as raízes de muito do que estava para vir, ou deixar de vir, depois do 25 de Abril. Mas é uma ideia que tem de ser manejada cuidadosamente. A uma, porque nem sempre o velho agarra o novo: na revolução podem surgir coisas realmente inéditas e, de resto, quase nada será propriamente redutível à vida anterior. E, à outra, porque a última revolução portuguesa se nos revela ambígua, nela se misturando passos em frente e à retaguarda, «atrasos de vida» onde só se esperariam impetuosos feitos virados para o futuro; futuro esse que seria, consoante os gostos, o do desenvolvimento capitalista, o da socialização ou

⁸ Tomando a palavra Estado num duplo sentido, alusivo, por um lado, à situação do processo revolucionário, que então retrocedia, e esfriava; e, por outro lado, à estrutura política em laboriosa gestação.

colectivização de múltiplos aspectos da vida; o da alforria da sociedade civil ... Seja qual for a óptica, todas as satisfações são relativas e o desconsolo espreita-as. Ora olhemos um pouco mais para a «revolução portuguesa».

b) *A segunda ideia* assenta numa distinção entre as duas revoluções efectivamente levadas a cabo depois do 25 de Abril e uma outra que, apesar de todas as ilusões do sentimento e da propaganda, julgo nunca ter estado na ordem do dia. Esta última é a revolução socialista, entendida como tomada do poder pelas próprias classes trabalhadoras, pluralmente entendidas, e portanto irreductível ao desígnio de vanguardas políticas ou militares e inconfiscável por elas. Eis uma visão que não passou de miragem querida de uns, mero álbi de outros, como se depreende, quanto mais não seja, do simples facto de o processo dito revolucionário não ter produzido um único líder nacional de extracção proletária ou camponesa. Mas isto não nos impede de reconhecer que outras revoluções nos bateram realmente à porta, produtoras de notáveis efeitos: primeiro tivemos a descolonização, politicamente irreversível, que constituiu brusca e profunda ruptura com o passado, obrigando à redefinição ou reinvenção de Portugal (que continua por fazer) e alterando até, muito significativamente, a situação geopolítica: no Atlântico Sul, no Índico, em toda a África Austral... Não insistirei nessa revolução aqui, por não incidir directamente sobre o objecto desta comunicação. E tivemos depois as chamadas «conquistas revolucionárias» (nacionalizações, Reforma Agrária, legislação do trabalho e sindical ...) posteriores ao 11 de Março: eis uma outra revolução, que com o «poder popular» ou das classes trabalhadoras nada tinha, no fundo, a ver, antes prenunciando, com toda a probabilidade, o acesso de uma tecnoburocracia «iluminada», civil e militar, aconchegada num capitalismo de Estado de fachada socialista e na moldura política de um novo despotismo, alegadamente esclarecido. Mas é verdade que partiu a espinha dorsal (não muito sólica ...) do capitalismo português: desfazendo os grandes grupos económicos, destruindo o sistema bancário e segurador privado, expropriando ou inviabilizando — no Alentejo e no Ribatejo — as mais evoluídas empresas agrícolas ... Ora em tudo isto foi uma revolução a sério⁹, embora só parcialmente irreversível: travada a páginas tantas (pela resistência, dirão uns, reacção, clamam outros, que culminou no 25 de Novembro), retrocedeu depois, mas só parcialmente, em condições que não permitiram sequer se excluísse em absoluto a possibilidade de, mais tarde ou mais cedo, se lançar em nova arrancada. Eis o que nos leva à contemplação do futuro político do País.

c) A terceira das mencionadas ideias tem a ver com isso. Considerarei — e continuo a considerar — que em 1975-76 se elaborou, por etapas, um compromisso constitucional¹⁰, preservando boa parte das ditas «conquistas revolucionárias», mas contendo-as e abrindo inclusivamente a porta a uma sua parcial erosão. Neste sentido antiolectivista ou antiestatista (as duas expressões, que não são sinónimas, jogam por vezes juntas), a iniciativa privada e o neoliberalismo têm marcado pontos. Mas o colectivismo e o estatismo opõem uma resistência tenaz, conseguindo inclusivamente consolidar certas posições. Trata-se, pois, de um compromisso essencialmente instável, envolvido em profundos conflitos, quando os não causa; e cuja saída admite, em teoria, mui diversos «cenários»: os do triunfo absoluto de qualquer das tendências em confronto; os de uma preponderância, mais ou menos acentuada; o do equilíbrio entre elas, com indefinida manutenção do modelo compromissório vigente. Em abstracto,

⁹ Servida por quimeras ideológicas às quais não era (nem podia vir a ser) fiel.

¹⁰ Por «constituição» se entendendo aqui não só um texto jurídico (a lei fundamental), mas também — e até principalmente — o modo de ser profundo do País, a sua constituição «material», mais ou menos conforme àquela. Ora é muito importante nunca perder de vista este segundo sentido, sob pena de se cultivar uma visão formalista do compromisso e da evolução que registar.

tudo é possível — porque não? —, de acordo com os desejos de quase toda a gente, da extrema-direita à extrema-esquerda: sonhar não custa. Mas uma análise da situação concreta, interna e internacional, que aqui não babe ¹¹, convenceu-me de que nenhuma solução extrema conseguirá impor-se nos próximos anos. Se não erro, quedam portanto excluídos do naipe das soluções duradouras ¹² os dois «cenários», de resgate para uns, de pesadelo para outros, tão frequentemente evocados à boca da cena política. A saber: quer o da restauração verdadeira e própria do sistema económico e social anterior ao 25 de Abril, com reconstituição *ipsis verbis*, e em análoga posição dominante, dos antigos grupos económicos privados e dos «latifúndios» dessa mão, vinda nos braços de um novo despotismo direitista; quer o impetuoso desenvolvimento — em ditadura de esquerda — de um colectivismo assumido, «original» ou copiando modelos estrangeiros.

De modo que só sobram os «cenários» à primeira vista moderados. Que, excluído o do empate — por parecer essencialmente instável e configurar uma hipótese-limite ¹³ —, são dois. De acordo com um deles, a iniciativa privada ir-se-á refazendo e alcançando predomínio estratégico, mas sem destruir nem apoucar excessivamente o sector público; submetida, apesar de tudo, a certo controlo do Estado, de cujo apoio não deixará de precisar; avançado em clima de «liberalização», mas não de puro *laissez-faire*, temperada por reformas de cariz demo-cristão ou social-democrata, conforme o que derem sucessivas eleições e como estiverem as relações de força políticas. De acordo com o outro, o sector público consolidar-se-á e aumentará sob formas várias (nacionalizações, participações, intervenções...), não só na economia, mas também na previdência e na assistência, na saúde, na educação e na cultura, na comunicação social, etc.; mas sem contudo alastrar desconfiadamente, e sem que o seu desenvolvimento corresponda à actuação de um desígnio totalitário preconcebido: produzindo um capitalismo essencialmente de Estado, de provável fachada socializante, mas sempre mais ou menos limitado em homenagem à nossa posição geográfica e a pensar nos países de onde nos vêm créditos, investimentos e divisas; pois a inversão das nossas alianças externas se não antolha nada fácil. Mas um certo despontar do neutralismo não seria aqui de excluir em absoluto ...

Em qualquer caso, repare-se, fica excluída uma impossível retirada do Estado, cujo contemporâneo enlace com a sociedade civil prosseguirá, de um modo ou de outro. Nem poderia deixar de prosseguir, num país onde tantas e tantas vezes o advento e o crescimento de conspícuos corpos da sociedade civil se deu pela mão dos públicos poderes, que os inspiraram, exigiram, alimentaram, ou criaram: assim cooperativas, associações de classe, caixas de previdência e até empresas ... Voltarei ao tema. Mas, no primeiro «cenário», a presença estatal (orientando, controlando, protegendo, fomentando e, mais raramente, produzindo) será supletiva, perfeitamente compatível com a expansão e expressão autónomas de uma vigorosa sociedade civil, nas suas diversas instituições espalhada. É a hipótese favorável à iniciativa privada (não só económica, nem sempre individualista ...) no quadro de uma aproximação das lusas estruturas às que largamente predominam, apesar dos recentes acontecimentos franceses e gregos, nos outros países da Europa ocidental; países esses onde nem a banca nem os sectores básicos da economia se encontram vedados, nem os grupos privados foram desfeitos, nem foi colectivizada uma grande fatia do

¹¹ A este respeito vejam-se, em *O Estado da Revolução*, o cap. iv («A revolução portuguesa»), pp. 37-71.

¹² Não excluo, portanto, a eventualidade de episódios ditatoriais ou insurreccionais: violentos e temíveis, mas sem grande futuro.

¹³ É assim, por exemplo, numa economia mista, uma perfeita igualdade entre sectores é inviável. Uma economia sem sector dominante (ao menos tendencialmente) parece de facto mera hipótese de escola.

mundo rural ... Ao passo que, no segundo «cenário», o do capitalismo de Estado, quiçá original, mas provavelmente acentuando o carácter periférico se não «terceiro-mundista» do nosso país — cenário capaz de ser adoptado quase «sem querer», numa exibição de inércia ou até num acesso de distração —, Portugal conservaria os desvios estruturais acabados de referir e que hoje o distanciam das vias da CEE, porventura acrescidos de outros no plano político: com uma sociedade civil em estado de acentuada menoridade e angustiada dependência, ou até atrofia; e com os poderes públicos exercendo sobre ela um pesado paternalismo, mais ou menos gradualmente imposto e herdeiro de tão persistentes tradições nacionais.

Agora repare-se no seguinte: em que esta alternativa nos põe num entroncamento aonde quase tudo o que procede vem dar. Pois, ao excluirmos tanto o colectivismo e o estatismo quanto o liberalismo extremos do campo das possibilidades reais (aqui e agora), logo forçosamente se nos impõe a conclusão de que uma qualquer colaboração das classes e grupos sociais terá de subsistir nos domínios em que já existia e de sobrevir naqueles em que ainda não; no quadro ou de uma profunda revisão ou de uma remodelação mais ou menos significativa do que a que o Estado Novo autoritariamente organizou. Ora essa colaboração, facilmente exaltável no altar de uma pátria em crise, será porventura «conflitual», como agora se diz, ou, pelo contrário, conformista e reprimida, isso depende. Agora o que mal se concebe em qualquer caso — e mesmo que apenas represente uma trégua histórica — é que possa deixar de ser permanente e orgânica, a vários níveis disposta — o das empresas, o dos ramos da actividade, o das regiões, enfim, o da Nação no seu todo —, ocupando-se não só da economia, mas também dos serviços sociais, da previdência e da assistência, da saúde e até — quem diria? — das artes e das letras: com efeito, a candidatura das corporações deste sector ao *welfare state* vai bem adiantada entre nós. Eis algo público e notório, sobretudo no caso dos escritores. Mas não nos deixemos desviar do que mais importa.

Em suma, tratar-se-á, uma vez mais, *volentis nolentis*, de corporativismo; o qual, como atrás se viu (e aqui relembro, para atalhar indignações tão patéticas quanto inúteis), não está condenado ao tipo fascista. Tratar-se-á portanto, também, de organização corporativa, mesmo que seja para acabar de enterrar a do Estado Novo, alçando uma nova. Mas também cumpre acrescentar que um enterro completo e definitivo se afigura assaz improvável.

Com efeito, sucede que a «revolução portuguesa» — primeiro ao dar cabo dos elementos mais fortes ou menos fracos (de qualquer modo, os mais evoluídos) do capitalismo português; e depois ao embrenhar-se num compromisso com o que dele restou, compromisso esse impeditivo de grande «genica» pública ou privada — nos devolveu curiosamente a uma problemática situada algures entre Salazar e Marcelo Caetano. Não resultando claro, ao contemplarmos a estrutura socioeconómica portuguesa, de qual desses antigos termos iremos dia a dia ficando mais próximos. É a problemática «de um corporativismo a outro» já atrás evocada. Apenas se antolha que a tendência «liberalizante», favorável ao neocorporativismo aberto, «europeu», que hoje prevalece (fragilmente) ao nível político, vai amparada e estimulada por factores externos bem conhecidos e sobre os quais, portanto, me dispense de insistir. Mas até quando prevalecerá ela e ajudarão eles? Já no plano económico, as «conquistas revolucionárias» permanecem no essencial (as «sérias», não as da autogestão...), como bastiões sitiados, mas dificilmente expugnáveis, com o condão de enfraquecer sensivelmente a chamada sociedade civil, que está mais dependente do Estado em 1982 do que em 1974. Ao qual Estado pertencem a banca, os seguros, uma série de indústrias básicas e outras que o não são; e também os hospitais que eram das misericórdias, as caixas de previdência que ainda não eram totalmente suas e muitas coisas mais, dantes privadas ou ainda, tão-só, semipúblicas. Um Estado ao qual deixaram de fazer face aqueles grandes grupos privados

(CUF, Espírito Santo, Borges, Champalimaud...) que, respeitosamente crescidos à sombra de Salazar, já começavam a bater o pé a Marcelo Caetano. Se exceptuarmos o caso especial da igreja católica, que também é «romana», pode dizer-se que se manifestaram então, entre nós, pela vez primeira, forças capazes de equilibrar o poderio estatal; o que, com a penetração acelerada do capital estrangeiro a partir de meados de 60, muito contribuiu — diga-se — para o desprestígio do deposto regime ... Mas também é verdade que nunca, de há séculos, a sociedade civil manifestara em Portugal tanta vitalidade e autonomia, por desregrada que andasse.

E note-se: assentes no desenvolvimento capitalista, essa vitalidade e essa autonomia tendencial não caracterizavam apenas a acção das empresas e do patronato evoluídos. Começaram aí, mas também ganhavam terreno no mundo do trabalho (e no da cultura), multiplicando-se então as lutas reivindicativas e reforçando-se progressivamente as organizações sindicais ou para-sindicais: quer nos sindicatos oficialmente reconhecidos, quer despontando «toleradas» em bastantes empresas (comissões de trabalhadores), ou procurando coordenar-se interprofissionalmente à escala nacional: nasce nessa altura a Inter ... Como diria K. Marx, seriam o desenvolvimento e a concentração capitalista a propiciar — de modo ainda contrafeito, mas nem por isso menos relevante — o crescimento, a concentração e o reforço organizativo das classes trabalhadoras portuguesas ...

Ora bem: com a revolução, sobretudo depois do «11 de Março», o movimento da sociedade civil perdeu aqueles seus grandes motores¹⁴. E, se é verdade que os sindicatos não deixaram de crescer¹⁵ — ou de aparecer como os dos funcionários e os dos trabalhadores agrícolas —, investindo aguerridamente na praça, não é menos verdade que, nos sectores-chave, têm agora pela frente — logo — o próprio Estado, que hoje figura como parte (como Estado-patrão) na primeira linha das grandes lutas reivindicativas travadas em Portugal. Eis o que não pode tomar-se como factor favorável a uma versão temperada do seu múltiplo, inevitável, intervencionismo. Eis o que não «liberaliza» a chamada concertação social, essa colaboração de classes ou camadas sociais que, em última instância, ele necessariamente arbitra: *nemo iudex* ... E eis, portanto, o que não parece nada propício àquele neocorporativismo aberto, descentralizado, europeu, democrático em suma, que acima referi como sendo um dos termos alternativos da actual sociedade portuguesa. Muito pelo contrário, é preciso reconhecer que este envolvimento directo dos poderes públicos, bem como aquele enfraquecimento da parte patronal privada, estreitam as perspectivas de uma concertação social autónoma, criando condições negociais bem mais árduas do que as que despontavam no tempo de Marcelo Caetano. Ainda o não sentimos por duas razões: primeiro, porque o Estado Português se mantém intimamente dividido, sem verdadeira estabilidade governamental e sem doutrina assente, pressupostos de qualquer consistente endurecimento; e depois porque, uma vez contida a revolução, também foram lenta e penosamente melhorando as perspectivas da iniciativa privada, aqui e além renascente. Mas esta renascença permanece incerta, bastante à mercê das sortes políticas: num tempo, para mais, em que toda a economia (portuguesa, europeia, mundial) já de si própria tão mal parada anda. Ora nunca se deve contar com o prolongamento da fragilidade estatal, e muito menos em tempo de vacas magras.

¹⁴ Nem todos, porque a revolução se acomodou tacticamente às empresas estrangeiras, incluindo «multinacionais». Mas até estas foram (por um tempo) remetidas para uma posição expectante ou defensiva.

¹⁵ Além dos sindicatos, devem decerto mencionar-se as cooperativas. Sobre a essencial ambiguidade do seu desenvolvimento no post-25 de Abril, que também merecia ser referida aqui, veja-se adiante, cap. III, 1.

Com isto estou quase a terminar o resumo das ideias expostas em *O Estado da Revolução*. Esse livro desemboca precisamente numa análise da Constituição Política de 1976, cujo acento tónico reside na profunda semelhança estrutural — compatível com importantes diferenças de forma e conteúdo concretos — que entre esse texto e o seu predecessor, de 1933, me parecem existir. E, assim:

Tal como a Constituição do Estado Novo, combina esta duas legitimidades: a que se exprime pelo voto livre e então soberano dos cidadãos eleitores; e a revolucionária, posta pelo MFA, movimento cuja onda nos trouxe certas conquistas irreversíveis contra as quais esse mesmo voto não deverá (ou não deveria ...) prevalecer.

Tal como a do Estado Novo, consagra esta, por um lado, as liberdades políticas, mas impõe, por outro, um programa de transformações sociais, chamado «a construção do socialismo». Ora é verdade que as liberdades são hoje muito mais amplas — e sobretudo bem melhor resguardadas juridicamente — do que as de 1933; mas não é menos certo que o programa revolucionário de esquerda (socialista) se afigura bem mais preciso e ambicioso do que foi o de direita (corporativo) — e, portanto, potencialmente mais imperioso, agressivo e ameaçador ... De qualquer forma, é evidente que, em curso de aplicação, ambas as leis fundamentais nos puseram perante o mesmo dilema: ou de facto se exerciam as liberdades, ficando suspenso o programa; ou se insistia neste, à custa delas. E apenas sucede que, na prática, tem agora acontecido o contrário de «antigamente»: continuamos com as liberdades e adiou-se o socialismo¹⁶; com Salazar, pelo contrário, a organização corporativa foi-nos sendo efectivamente imposta, enquanto o artigo 8.º da velha Constituição permanecia letra bastante morta. Diverso destino (até ver), mas dilema igual ...

Tal como a Constituição do Estado Novo e o Estatuto do Trabalho Nacional, algo hesitantes entre os vários corporativismos (de Estado, de associação, misto), também a de 1976 comporta vários socialismos: o autogestionário, o estatizante (mais ou menos bolchevista) e o social-democrático. E, se em sede teórica vemos prevalecer, em qualquer dos casos, os modelos basistas, participativos ou democráticos — o do corporativismo associativo ali, o da autogestão aqui —, já na prática se assiste ao colapso dessas preferências ideológicas; pois tanto a *mise-en-place* da organização corporativa do Estado Novo, quanto as primeiras impetuosas realizações da «construção do socialismo», se processaram sob o impulso decisivo e autoritário dos públicos poderes. É o que sobra das conquistas revolucionárias ficou à guarda militar do Conselho da Revolução...

Enfim, ambos os textos em apreço vieram consagrar ou propiciar uma notável extensão do sector público da economia — e, mais em geral, a proliferação do Estado em múltiplos sectores da nossa existência colectiva. A propósito, tive ocasião de falar nos três socialismos (ideológicos) do capitalismo de Estado que hoje (realmente) temos; e cuja pulsão data de «antigamente». A travagem do processo revolucionário ainda não pôs essencialmente em causa a expansão do sector público registada em 1975: eis o que deixa cada vez mais a descoberto um dinamismo estatal que não foi criado pela revolução (longe disso), embora dela tenha recebido notável impulso.

¹⁶ Este texto foi escrito meses antes da revisão constitucional de 1982, que acentuou o processo de castração do socialismo constitucional.

As analogias constitucionais acabadas de referir pediam evidentemente explicação. Sem querer ser exaustivo, sugeri uma, segundo a qual a entrevista debilidade da sociedade civil portuguesa como que atrai o alastramento (e a veia autoritária) do Estado, acabando a iniciativa ou a inspiração estatais por se tornarem muito necessárias a quase tudo — e mais ainda à actuação de qualquer desígnio de transformação global, de direita ou de esquerda; porque a dita sociedade ainda a não esboça por si... Daí que todas as nossas «revoluções» nos surjam, antes do mais, como actos de império, ou, parafraseando Salazar, que comecem por ser legais em vez de mentais ... E daí ainda que sejamos tentados a enquadrá-las, sejam elas quais forem, numa astuciosa história, onde as ilusões ideológicas sucessivamente se desfazem, mas não passam em vão (a não ser para os iludidos), porque todas elas produzem, admiravelmente, mais um reforço do Estado — essa mesma instância que, por via de regra, pretendem reduzir ou, pelo menos, descentralizar, quando não abolir ... Mas, visto que, por outro lado, Portugal não é um país tipicamente subdesenvolvido — ocupando, sim, uma posição intermédia (socioeconómica e cultural) entre os do Terceiro Mundo e os de capitalismo avançado —, também acontece faltarem-lhe algumas condições essenciais¹⁷ para a plena afirmação do estatismo: por via de regra, este último tem sido afinal bastante contido — e sobretudo muito envergonhado — na ocidental praia ... Eis o que terá a ver não só com tradições cristãs, com tendências liberais, ou com difundidos impulsos individualistas, libertários até, mas também com a consistência das próprias coisas: em Portugal, os corpos intermédios ainda são débeis, mas já animados por outra vocação; e não está dito que a iniciativa privada, a qual se encaminhava para a maioria quando o Estado Novo caiu, não tenda a renovar-se. Enfim, os factores internacionais também contam: a sua acção é complexa e variável o seu sentido, mas não pode esquecer-se que as maiores influências externas têm sido de oposição ao curso revolucionário e de apoio — mais ou menos consequente ... — a propósitos de integração europeia. Aqui estão outros tantos factores contrários ao estatismo, na raiz do compromisso constitucional de 1976, cuja história, desde logo, prometeu vir a ser movimentada.

De tudo quanto precede resultou, para mim, a convicção de que em Portugal se trava uma batalha ainda incerta — política, económica e social, mas em que o político (e, dentro dele, a luta institucional) ocupa hoje uma posição decisiva —, uma incerta batalha cujo desenlace porventura se aproxima e fixará, por uns tempos largos, o nosso destino colectivo. Mas atenção: porque a história tem astúcias — e também porque as duas vias relativamente moderadas, entre as quais *hic et nunc* hesita, nem sempre se distinguem a olho nu —, é muito recomendável uma grande prudência interpretativa ao analisarmos os processos em que ela concretamente se desentranha; e entre os quais sobressaem, ao nível institucional, o da remodelação do Estado e o do desmantelamento e substituição (ou simples reforma) dos velhos organismos corporativos. Pode até suceder que a incerteza se prolongue ou que sobrevenha algum novo, mais duradouro, empate. Eis uma hipótese de concepção árdua, mas que o nosso génio das meias-tintas não permite em absoluto excluir. Em todo o caso, a contemplação dessas duas vias, teoricamente bem distintas (a estatizante e a liberalizante), bem como a consciência do que nelas se joga, fornecem-nos um valioso critério de orientação. Devemos utilizá-las um pouco à maneira dos «tipos ideais» weberianos, jamais integralmente realizáveis (por isso mesmo que são ideais), mas que nos proporcionam o sucessivo entendimento do que a realidade passo a passo nos dá.

¹⁷ As quais também diversa e paradoxalmente se poderão dar — e já deram — em terras mais «evoluidas» (como a Alemanha) — e não só nas mais «atrasadas» ...

E pronto: resta apenas lembrar que a exclusão do liberalismo puro e do colectivismo (como formas socioeconómicas extremas) do domínio das nossas possibilidades reais determina, a meu ver — embora não mecanicamente —, a inviabilidade, ao nível político (como regimes duradouros), quer de um parlamentarismo clássico, tendencialmente desregrado, quer de uma ditadura do proletariado ou populista, civil ou militar¹⁸, disposta a «construir» o socialismo. Pelo que o nosso sistema político se jogará entre um parlamentarismo auto-disciplinado (racionalizado), que o estado dos nossos partidos torna muito difícil, e uma liderança institucional do chefe de Estado. Porém, esta última pode assumir duas formas bem distintas: a do presidencialismo democrático e a do presidencialismo de união nacional. Formas estas cujos paradigmas se podem achar, por um lado, na 5.^a República Francesa — que, a seu modo, impôs uma reforma do sistema partidário e parlamentar, mas respeitando-lhe as traves mestras (pluralismo efectivo, princípio de alternância ...), mais não sendo, de um ponto de vista jurídico estrito, do que semipresidencialista^{19, 20}; e, por outro lado, no sistema formalmente consagrado pela nossa Constituição de 1933²¹, que atribuía ao presidente da República um poder imenso, com ténues contrapesos, em princípio quase irresistível²²; e que, construído sobre os escombros do sistema partidário preexistente, suprimiu o pluralismo, a alternância e as próprias liberdades políticas. Eis um resultado a que se pode chegar bruscamente ou gradualmente; e que, a par de versões duras, de um monolitismo assumido, também as admite brandas, de partido dominante ou institucional, compatível com a subsistência de oposições escassamente relevantes ... Convém termos isto presente ao tentarmos imaginar a evolução política do Portugal contemporâneo. Mas adiante.

II

A INVESTIGAÇÃO EM CURSO

Como já disse, as ideias que acabo de expor foram objecto de generalizada crítica, procedente de vários sectores de direita e de esquerda. Crítica essa que enveredou por dois caminhos porventura complementares: ora insistindo no carácter antes do mais político-jurídico dos livros em apreço; ora indo mais longe e acusando-os, sobretudo ao último, de cultivar analogias²³ tão-só formais (e portanto superficiais), designadamente entre o deposto regime e a jovem democracia que lhe sucedeu.

A primeira crítica é justa, se contida: anota um facto, descobre uma lacuna que só em pequena parte me caberia preencher. A economia e a sociologia do

¹⁸ Como a que em 1975 se esboçou com a Aliança Povo-MFA apadrinhada pelo PCP.

¹⁹ E não semipresidencial. Em rigor dos termos, presidencial é o sistema norte-americano, que obedece a outra ordem de ideias em matéria de divisão de poderes; e semipresidenciais, por consequente, os que dele se aproximem. Na Europa não há disso.

²⁰ Pode assim sustentar-se que, em determinadas condições, *este* presidencialismo moderado constituirá a única possível racionalização do nosso parlamentarismo, incapaz de se auto-reformar ...

²¹ E algumas do chamado Terceiro Mundo, no qual os partidos únicos também não são raros.

²² Isto *de jure* (direito discricionário de dissolução da Assembleia; responsabilidade do Governo exclusivamente perante ele, veto das leis dificilmente contornável...); «*de facto*», este sistema propiciou a supremacia do presidente do Conselho, que escolhia o presidente da República, controlava a Assembleia Nacional, etc. Mas não era sem razão que o deposto regime temia as eleições presidenciais.

²³ Analogias e, por outro lado, diferenças. Quanto a estas, refiram-se, por exemplo, as (para mim qualitativas e capitais) entre os *regimes* fascista e nazi.

corporativismo, que só incidentalmente foram objecto desses escritos, eram e continuam a ser floresta quase virgem. Eis o que é certo. Já o não será, porém, uma ilação daí à pressa extraída e segundo a qual as conclusões a que cheguei seriam decerto vãs, por falta de base «material». Assim se ignora a legitimidade de uma análise propriamente institucional de instituições (votada à sua descrição, definição e comparação, bem como ao exame das transformações por elas ao longo do tempo sofridas) ao pressupor-se que um tal trabalho tem de necessariamente assentar na *prévia* determinação dos factores socioeconómicos subjacentes; ora, mesmo quando se aceite (a meu ver mal) que a economia engendra rigorosamente a política, o pressuposto afigura-se por de mais mecânico e duvidoso; e exige que todo o jurista ou politicólogo seja, do mesmo passo, economista encartado; eis o que obriga demasiada gente a fingir que o é, aderindo, numa doce ignorância, a alguma ilustre cartilha; ora parece-me saudável começarmos a dispensar semelhante ficção.

A segunda crítica padece desde logo do defeito que acabo de apontar às versões excessivas da primeira, porque constitui simples prolongamento delas. E, depois, descarta com demasiada ligeireza uma questão que gostosamente formulei já no fim d'*O Marcelismo*²⁴. A saber: como classificar de meramente formais analogias verificadas em toda a largura do campo (da Constituição aos grémios, sindicatos e casas do povo...; das leis do trabalho e da contratação colectiva às instituições previdenciais; da história do advento das corporações à da permanência dos organismos de coordenação económica...) durante uma evolução de meio século? Como nos poderiam elas aparecer assim — coerentes e sistemáticas — se nada de profundo lhes correspondesse? Por incómoda que a pergunta seja, há que tentar responder-lhe. E o álibi do formalismo de pouco vale aqui.

Além disso, esta crítica visou sobretudo aquele livro (*O Estado da Revolução*) que decerto mais magoava ideologias e interesses políticos, mas que menos a merecia: primeiro, por nele abundarem, apesar de tudo, indicações de ordem «infra-estrutural»; e, depois, por se apresentar como sendo tão-só um primeiro volume — precisamente subintitulado *A Constituição Política* —, ao qual outro deveria seguir-se sobre as instituições sociais, também elas produzidas ou transformadas pela «revolução portuguesa». Aí corriam de mais os críticos, embora, pela minha parte, eu viesse, valha a verdade, a atrasar-me bastante: esse segundo volume ainda não saiu. E talvez não venha a sair, pois os estudos que o deveriam constituir foram crescendo, crescendo, e alguns ainda não estão acabados, ao passo que outros já ostentam proibitiva extensão. Alguns estão, porém, pelo menos parcialmente, publicados ou em curso de publicação²⁵ e é deles que agora tenho de falar. Dizem essencialmente respeito a três áreas — a do associativismo de classe ou socioprofissional, a da coordenação económica e a da previdência e assistência sociais.

Sem mais preâmbulos, passo a contar o que de mais interessante até agora apurei em cada uma delas. Remetendo forçosamente quem queira detalhes e provas para esses trabalhos, será uma conversa muito breve, mas nem por isso, espero, menos inquietante.

1. *Em matéria de associativismo*, fiz uma incursão pelo lado dos sindicatos e das associações patronais do comércio e indústria, bem como outra pelo das casas do povo; mas deixá-las-ei aqui de lado, porque essa incursão foi rápida,

²⁴ Cf. *O Marcelismo*, cit., pp. 177 e segs.

²⁵ Ver M. de Lucena, «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura», in *Análise Social*, n.ºs 56-58, e «Sobre as federações de grémios da lavoura», *ibid.*, n.º 64; e M. de Lucena *et alia*, *Relatório sobre a Extinção dos Grémios da Lavoura e Suas Federações*, Lisboa, Fundação de Ciências Políticas, 1978 (policopiado).

tendo o meu maior esforço incidido sobre o processo de extinção dos grêmios da lavoura e suas federações, bem como sobre o da criação ou modificação das cooperativas agrícolas que lhes tomaram o lugar e das ligas e associações de agricultores que à sucessão também por vezes se candidataram, com escasso êxito. Ora acerca de tudo isto verifica-se o seguinte:

a) *Quanto aos grêmios da lavoura* — cujo processo de extinção foi, durante anos, uma maravilha de costumes políticos, com o poder central aos bordos e o País forrado de golpes e contragolpes, ao sabor das ondas da política geral ²⁶ —, o pêndulo oscilou primeiro entre duas soluções extremas: a de esses grêmios darem lugar a novas associações puramente privadas; e a de serem transformados em «pré-cooperativas», no fundo grêmios a que apenas se mudaria o nome, para os pôr ao serviço da «construção do socialismo»: eliminando a influência dos antigos senhores da terra; reforçando o controlo estatal; e enquadrando as ditas instituições, a montante e a jusante, por uma série de institutos públicos, respectivamente encarregados do fornecimento de factores de produção e da comercialização dos produtos agrícolas. A primeira solução ficou ligado ainda, em 1974, o nome das ALAS, próximo antepassado das associações hoje integradas na CAP; à segunda, em 1975, o da Comissão Coordenadora da Extinção, segundo projectos da sua figura de proa, o Dr. António Bica, futuro secretário de Estado no V Governo Provisório ²⁷. Mas nenhuma destas soluções extremas prevaleceu, acabando por se impor uma outra, que, de resto, sempre teve acérrimos defensores (e adversários) no «antigamente»: a solução de distinguir, nas funções desempenhadas pelos grêmios, entre as representativas e as tecnico-económicas, entregando as primeiras ao pluralismo associativo (CAP, ligas, MARN ...) e transferindo as segundas para cooperativas já existentes; ou (o mais das vezes) propositadamente criadas para o efeito ²⁸. Ora, como os grêmios eram sobretudo balcões, repartições e armazéns, foi para cooperativas que transitaram as sedes, os funcionários, os patrimónios, o recente Crédito Agrícola de Emergência e a velha ligação com os diversos serviços do Estado e para-estatais... De modo que, aparentemente, o cooperativismo venceu. Só que um exame mais cuidado, levado a efeito província por província, veio revelar a profunda ambiguidade do nosso actual cooperativismo agrícola, pelo menos no que às cooperativas complementares da produção, herdeiras dos grêmios, diz respeito. Pois, se, em certos casos (ainda uma minoria), nos encontramos perante instituições dotadas de um mínimo de consistência e capazes de uma efectiva autonomia ²⁹, já em muitos e muitos outros tal não sucede, não passando essas cooperativas, pelo menos por ora, de grêmios levemente alterados (e despedidos, até ver, da função representativa, bem como do antigo serviço dos cereais, que passou para delegações da EPAC); cooperativas essas cujo funcionamento efectivo (muitas vezes a própria fundação) assenta na diligência do velho pessoal corporativo, gremial; e cuja subsistência depende, como a dos grêmios dependia, do apoio do Estado. Acabadas as quotizações obrigatórias, retirados os serviços (e as dotações...) do Instituto dos Cereais, o acento tónico

²⁶ Descrevo esse processo no meu trabalho *A Extinção dos Grêmios da Lavoura no Alentejo*, para o Gabinete de Estudos Rurais da Universidade Católica.

²⁷ Sobre este projecto e sobre uma crítica, de esquerda, a que foi submetido veja-se, adiante, n.º 2, alínea a).

²⁸ Formalmente, quer a solução da ALA, quer a da Comissão Coordenadora de 1975, também admitiam uma certa repartição de funções (entre cooperativas-associações-caixas de crédito num caso; entre pré-cooperativas e associações de pequenos e médios agricultores no outro), mas, na realidade, favoreciam uma unificação real. Não posso aqui entrar nos subtis meandros ideológicos e práticos destas abortadas operações.

²⁹ É designadamente o caso de cooperativas leiteiras, sobretudo na *orla* costeira (Entre Douro e Minho; Beira Litoral...), de algumas de compra e venda e mistas (na Estremadura, por exemplo), de uma ou outra vinícola, como a de Reguengos de Monsaraz.

do seu financiamento passou para o Crédito Agrícola de Emergência, sucessivamente prorrogado... Mais recentemente, a decisão de pôr termo ao CAE parece firme, porventura inserida no programa de «libertação da sociedade civil», característico dos últimos governos constitucionais. Mas logo — *et pour cause* — se deu pela necessidade de fornecer por outras vias um mínimo de oxigénio financeiro às instituições em questão... Resumindo, deve concluir-se que o futuro de quase todas elas ainda se acha suspenso da evolução do País e do sistema político, oscilando entre o desenvolvimento dos fermentos autonómicos (em tantas tão débeis) e o de uma tutela estatal que a continuação da inviabilidade económica quase totalmente reforçaria.

b) *Quanto às novas associações representativas*, o seu crescimento também tem sido limitado e problemático, conquanto por vezes inegável. Aqui põem-se problemas de duas ordens, políticos uns e sociais outros, diversamente entrelaçados nas várias regiões agrícolas. De tudo resultando:

Um acentuado pluralismo, quer de inspiração ideológica e política (às vezes partidária), quer de raiz socioeconómica. E, assim, há organizações, como a CAP e, até certo ponto, as uniões de agricultores (UDAS), com alegada vocação para congregarem indiscriminadamente todos os agricultores, mas as segundas são inspiradas pelo Partido Socialista, enquanto a primeira, sem partido tutelar, goza de apoios certos na área da AD. Ao passo que as ligas e o MARN são respectivamente reservados a pequenos e médios agricultores e a rendeiros; e também não escapam a fortes influências partidárias: de esquerda (e sobretudo do PCP) no caso do MARN, cambiantes no das ligas.

Um «regionalismo» não menos nítido: as ligas só tiveram força no Alentejo e no Ribatejo e só a mantêm hoje em parte desse Sul (por exemplo, em Évora, mas não em Beja); o MARN só penetrou sensivelmente em certas áreas (parte do Noroeste, Beira Litoral e central...); e a influência da CAP, apesar da sua definição unitária, também só é nítida no Ribatejo, em parte do Alentejo, no Oeste...

Uma ausência quase total de diálogo entre as diversas famílias político-associativas, quer ao nível das regiões, quer ao nível nacional, facilmente compreensível, dado o que precede — e quase impossível de ultrapassar no actual sistema político; pelo menos até que o pluralismo seja enquadrado por regras de coexistência e adequados critérios de representatividade. Enquanto o não for, ficarão ao deus-dará as relações com os poderes públicos, desequilibrada a contratação colectiva (perante alguns potentes sindicatos agrícolas) e impedido ou prejudicado o funcionamento de alguns órgãos de enlace com o Estado e de mais vasta «concertação» social. Eis uma situação instável, uma concorrência desregrada que, de costume, se paga caro; e cuja manutenção se afigura, por isso mesmo, duvidosa. De resto, se contemplarmos o desenrolar do processo posterior ao 25 de Abril, também aqui se nos depara uma acentuada oscilação entre extremos liberais provavelmente irrealizáveis (presentes, por exemplo, em certas formulações iniciais da ALA) e tentações de profunda articulação orgânica com os poderes públicos, evidentes no caso de certas ligas e do MARN, sobretudo durante o período áureo da revolução. Nada disto triunfou, embora restem fermentos de uma coisa e outra. Enquanto, por outro lado, a contemplação da presente arquitectura estatal nos revela a emergência de um novo designio integrador, por ora formulado em termos mais ágeis, tendencialmente «europeus»: basta percorrer a lei orgânica do MAP, com os seus conselhos regionais e o Conselho Superior da Agricultura, em que as «forças vivas» devem tomar assento (bem como no Conselho do Plano); ou pensar nos projectos de reforma de certos organismos de coordenação económica ligados ao

sector primário, que também prevêem representação dessas mesmas forças³⁰. De modo que também aqui o futuro parece destinado a jogar-se entre autonomias e intervencionismos mais ou menos acentuados, mas sempre relativamente contidos. É de notar, porém, que o ponto de partida associativo dos produtores agrícolas parece bem menos sólido que o dos comerciantes e industriais, cujas associações, por via de regra, sucederam paulatinamente aos antigos grêmios do comércio e indústria — embora se verificassem algumas cisões ou reagrupamentos³¹ e certos conflitos patrimoniais com organismos de coordenação³² —, atingindo, apesar de tudo, um maior grau de unidade confederal.

c) *Quanto às federações de grêmios da lavoura*, também há que distinguir as funções representativas das de natureza técnico-económica. Mas estas últimas é que avultaram, pondo sérios problemas, na história, talvez inacabada, da extinção. A qual, num regime pluralista, não deu lugar à atribuição legal de novos exclusivos de representatividade: neste terreno, apenas sucedeu que associações ou cooperativas de grau superior se sentiram informalmente investidas dessa representatividade devoluta, passando a falar, com maior ou menor constância, convicção e audiência, em nome das lavouras provinciais. A propósito das cooperativas cumpre, de resto, anotar que, pese embora à formação de algumas federações, as uniões continuavam a predominar. Ora as uniões são especializadas por produtos (leiteiras, vinícolas, olivícolas...); e, de resto, faltam — tal como muitas vezes as próprias cooperativas de base que deviam integrá-las — em sectores tão fundamentais como o cerealífero ou o sector carne da pecuária; e outras são débeis. De modo que o movimento cooperativo se não achava capaz de substituir a curto prazo o federalismo cooperativo, que abrangia indiferenciadamente a totalidade dos produtores agro-silvo-pecuários de cada região. Mas já no que diz respeito à herança económica das federações de grêmios, por vezes muito considerável, as coisas se passaram diversamente, não obstante poder-se argumentar, como se argumentou, não ser legítimo que uniões especializadas, congregando tão-só uma parte — e minoritária — dos produtores, quisessem ficar com patrimónios pertencentes a toda a lavoura regional. Mas quiseram mesmo, acabando por obter ganho de causa no Entre Douro e Minho, na Beira Litoral e em Portalegre. Nestas províncias, o essencial dos patrimónios das federações de grêmios (constituído pelos respectivos sectores leiteiros e compreendendo importantes redes de recolha centrais de tratamento, circuitos de distribuição, etc., com o respectivo pessoal) está hoje na posse das uniões leiteiras dessas províncias: a União de Vila do Conde, a Lacticoop e a Serraleite, respectivamente. As duas primeiras existiam há muito, rivalizando no leite com as referidas federações, ora extintas; a última foi recentemente criada (1977). Mas a transferência dos sectores leiteiros federais não foi fácil, nem deixou de ser muito contestada: contestação, por um lado, de outras cooperativas — não leiteiras, ou leiteiras, mas primárias (concelhias), ciosas da sua esfera de acção e temerosas ora da burocracia das uniões, ora do seu dinamismo... até porque o leite subsidiado promete pingues benefícios, cujos crité-

³⁰ Com a extinção dos organismos corporativos, a representação das «forças vivas» nos organismos de coordenação (conselhos-gerais dos institutos, conselhos técnicos de certas juntas, etc.) entrou em crise. Mas logo se deram algumas tentativas de compensar informalmente a sua falta mediante reuniões das comissões *ad hoc* com elementos considerados representativos.

³¹ Por exemplo: os industriais de moagem dividiram-se depois do 25 de Abril, criando três associações de diversa implantação territorial, o que parece ter correspondido a sérias e antigas divergências de interesse. E nos transportes rodoviários assistiu-se ao nascimento de quatro associações, aqui por especialização: táxis, aluguer de automóveis, transporte colectivo de passageiros, transporte de mercadorias.

³² Ver exemplos adiante, n.º 2, alínea a).

rios de partilha não são óbvios — e, por outro lado, de ex-dirigentes ou funcionários corporativos e de elementos revolucionários, curiosamente coincidentes no desejo de manter no sector público os empreendimentos federais, nomeadamente no que ao leite respeitava. Não é possível dar aqui uma imagem satisfatória de lutas extremamente complexas, em que os interesses económicos e as opções políticas frequentemente se baralharam, dando origem às mais inesperadas alianças entre inimigos e divisões entre amigos. Eis o que já foi objecto de outros escritos³³. Basta agora referir que, em 1975-76, a solução cooperativa chegou a estar mal parada, sobretudo no Entre Douro e Minho, onde a comissão liquidatária da Federação albergava uma forte tendência para o capitalismo de Estado, que a certa altura, para contrariar as pretensões da União Leiteira de Vila do Conde, propôs uma solução mista do tipo *régie*; ou em Portalegre, onde, dada a carência orgânica do cooperativismo, chegou a temer-se que o sector leiteiro federal fosse parar à Junta Nacional dos Produtos Pecuários; e esta ainda o geriu a título transitório, enquanto se não constituía a Serraleite. De modo que o estatismo, aqui, não passou.

Mas o destino de outras ex-federações de grémios foi bem outro, passando para a esfera estatal a Estação de Tratamento de Lixo de Lisboa e a Unidade Agro-Pecuária do Vale do Lis, que eram da Federação da Estremadura; a Fábrica de Óleos e Rações de Évora (FORE), que pertencia conjuntamente às três Federações alentejanas; o Complexo Agro-Industrial do Cachão, propriedade da Federação do Noroeste Transmontano. Mas passaram a título incerto, ou por tempo indeterminado, ou em plena perplexidade estatutária: em torno do futuro da FORE têm continuado a disputar-se vários interesses (das UCPs à CAP) e diversas concepções, estatizantes umas, liberais outras; e a fábrica ainda não tem estatuto. O Complexo do Cachão tem-no: foi transformado em empresa pública; mas, curiosamente, previu-se a possibilidade de lhe conferir, futuramente, um carácter misto, associando ao capital e à gestão as cooperativas da região nele interessadas... Eis que, mais uma vez, se esboça um compromisso, aqui de acento tónico nitidamente estatal. Estatismo provisório, dir-se-ia pré-cooperativo, como «pré-corporativa» foi tanta coisa do Estado Novo? Mais uma vez, a verdadeira questão talvez deva pôr-se e resolver-se à revelia de contrapostas miragens ideológicas. Mas já não será indiferente medir, em cada caso concreto, a largueza ou estreiteza das autonomias, o peso das participações públicas e privadas, a natureza das funções efectivamente exercidas. A este respeito faço apenas notar que o próprio cooperativismo leiteiro, que se nos afigura o mais dinâmico e cujas pressões sobre o Governo assumem até, por vezes, o carácter de imposições, conta para a própria prosperidade com notáveis subsídios governamentais. Nada é simples. Mas adiante; os temas acabados de aflorar conduzem-nos, com a maior naturalidade, à problemática, igualmente em suspenso, dos organismos de coordenação económica.

2. *Em matéria de coordenação económica* só tenho estudado detidamente os principais organismos com incidência no sector primário³⁴. Aqui, a primeira coisa que se oferece dizer é que a sua história posterior ao 25 de Abril nos fornece um exemplo lapidar de continuidade na hesitação: uma hesitação em que todas as vozes ecoam e me parece presa a um nó górdio das relações entre o

³³ Designadamente do *Relatório sobre a Extinção dos Grémios da Lavoura e Suas Federações* (Lisboa, Fundação de Ciências Políticas, 1978, policopiado), elaborado sob minha direcção, ver sobretudo no vol. II, da autoria do Dr. Carlos da Silva Costa, os capítulos dedicados às Federações de Entre Douro e Minho e da Beira Litoral.

³⁴ FNPT/IC/EPAC, JNV, JNPP, JNF, JNA/IAPO: cinco monografias em curso de publicação no Gabinete de Investigações Sociais. Veja-se também o longo ensaio «Sobre os organismos de coordenação económica ligados à lavoura», de âmbito mais largo do que o título sugere, já publicado na *Análise Social*, n.ºs 56-58.

Estado e a sociedade civil. Seja-me permitida aqui, para bom entendimento do que se trata, uma breve digressão, retomando o que já noutras ocasiões escrevi.

Os organismos de coordenação económica foram concebidos, no Estado Novo, como entes transitórios, pré-corporativos, destinados a ser um dia absorvidos pelas então vindouras corporações, que realizariam uma prometida autodirecção da economia. Alguns deles, como a Federação Nacional dos Produtores de Trigo, até nasceram como entes desde logo formalmente representativos. E corresponderam também — tal como os organismos coordenadores *stricto sensu* (juntas, institutos, comissões coordenadoras), embora estes ficassem mais à mão do poder — a uma repugnância de princípios pelo envolvimento directo do Estado em actividades económicas. Consequentemente, a fórmula da coordenação provisória ostentou duas características fundamentais: primeiro a da participação de representantes das forças vivas, ao lado dos de nomeação estatal, nos corpos gerentes dos organismos; e depois a do carácter alegadamente excepcional, subsidiário e, em todo o caso, o mais limitado possível, das suas actividades económicas, designadamente as comerciais...

Tais eram os princípios. Na prática, todavia, a participação das «forças vivas», sempre muito subalterna e nada prefiguradora da futura transmutação corporativa, foi pequena em vários organismos, quase nula até naquele (a FNPT), onde, à letra, devia ser máxima. Enquanto, por outro lado, se assistiu ao desenvolvimento, em todos — se bem que com uma intensidade variável —, das ditas actividades comerciais: a FNPT e a FNIM (Federação dos Industriais de Moagem) monopolizavam as transacções internas do trigo e as importações desse e dos restantes cereais; a JNV comprou vinho em quantidade quase todos os anos, e não só nos de superprodução; a JNPP deteve (ainda detém) o exclusivo das importações de carne, etc. De modo que todos os organismos, embora alguns mais do que outros, se foram cada vez mais afirmando como embriões de verdadeiras empresas públicas, actuando nos respectivos sectores ou em parte deles e ora concorrendo com o comércio privado, ora eliminando-o³⁵. Muito contribuindo para a emergência entre nós de um capitalismo de Estado, ou para-estatal, em cujo terreno também se podem inscrever os empreendimentos económicos das federações de grémios da lavoura, que atrás referi... Decerto — e tal como estas federações —, os ditos organismos também faziam muitas outras coisas: acções de estudo de fomento económico ou tecnológico, creditícias, de fomento cooperativo e fomento das exportações, de regulamentação e fiscalização da actividade dos agentes económicos coordenados, de disciplina da concorrência, de propositura de preços, etc., etc. Eram, pois, como continuam a ser, uns entes essencialmente híbridos, quer em matéria de composição, quer quanto às funções exercidas, quer, enfim (e nisto se tem reparado muito menos), quanto aos efeitos da sua acção na estrutura dos sectores coordenados e, por aí, nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Porque — e este é o ponto — os organismos de coordenação não contribuíram só, enquanto empresas públicas *sine nomine*, para a referida emergência do capitalismo de Estado ou para-estatal; por outro lado, também foram amparando muitas actividades produtivas ou comerciais privadas e fomentando um cooperativismo que, de outro modo, não se percebe como teria acontecido entre nós: no sector vinícola, no olivícola, no frutícola, no da batata de semente...³⁶; por este lado reforçando

³⁵ É de Janeiro de 1975 a formal atribuição dos exclusivos de importação de carne à JNPP, de oleaginosas ao IAPO ..., muito embora já antes disso os referidos organismos controlassem de facto a totalidade dessas importações.

³⁶ Propositadamente, excluí da enumeração as cooperativas leiteiras, porque, não dispensando embora o apoio estatal (designadamente o dos subsídios...), a sua criação e desenvolvimento parecem ter correspondido, pelo menos até certo ponto e em certas regiões (Entre Douro e Minho, Beira Litoral), a um maior dinamismo privado. Envolvendo até conflitos com a organização corporativa, com a JNPP e com o próprio Governo.

indubitavelmente (embora a um ritmo e de uma maneira discutíveis) a sociedade civil. Nadas e criadas à sombra ou pela mão dos grêmios da lavoura e dos organismos de coordenação, muitas dessas cooperativas, depois (ou até antes) de crescer, apareceram, contestando o corporativismo e propondo-se suceder-lhe, bem antes do 25 de Abril. No deposto regime, o debate sobre a redistribuição de funções entre grêmios e cooperativas aqueceu sobremaneira em finais da década de 60, desenhando-se nessa altura uma tendência para confinar os primeiros à esfera representativa e transferindo para as segundas as actividades técnicas ou económicas, *maxime* comerciais, por eles desempenhadas. (Foi esta a solução que acabou por prevalecer depois do 25 de Abril.) E as uniões de cooperativas não se integraram nas federações de grêmios: umas viviam, outras vegetavam, sempre à parte. Ora, quando o Estado Novo caiu, ainda o resultado, deste debate era incerto: quem sabe, por exemplo, se a empresa do Cachão, formalmente pertença da Federação de Grêmios da Lavoura do Nordeste, não viria pouco a pouco a esvaziar de conteúdo o corporativismo que lhe serviu como rampa de lançamento, enquanto na prática se apoiasse fundamentalmente nas cooperativas da região, cujo desenvolvimento fomentava... E da rivalidade entre cooperativismo e corporativismo no sector leiteiro já algo disse atrás...

Muito objectivamente — ou seja, à revelia de duvidosas averiguações acerca da intenção subjectiva dos agentes —, podemos assim concluir que a coordenação económica salazarista foi, no fundo, ambígua — e ambígua em todos os planos acabados de referir. Mais tarde, sob Marcelo Caetano, deu-se um ensaio de relativa clarificação, através da reforma dos organismos coordenadores encetada em 1972. Reconheceu-se nessa altura, oficialmente, que esses organismos, em princípio transitórios, eram afinal permanentes. E esboçou-se uma nova concepção, acentuando, por um lado, a função de intervenção directa, dita conjuntural, desses organismos nos circuitos económicos (o que lhes viria a crescer as dimensões empresariais), mas procurando, por outro lado, despi-los gradualmente daquelas atribuições que melhor caberiam a serviços dos ministérios ou a outros órgãos de natureza declaradamente estatal; o que implicava ir reduzindo a sua participação no *jus imperi*: no poder de regulamentar as actividades económicas, no de fiscalizar e sancionar os agentes privados, no de decidir preços, etc. Pois não parecia lógico que disciplinassem eles próprios uma concorrência em que permanentemente, se bem que peculiarmente, entravam como partes; ou (no caso dos exclusivos) uma actividade cujo desempenho nem sequer estava sujeito ao controlo (e à sanção económica) dos mecanismos concorrenciais...

No termo desta nova tendência político-legislativa estava com certeza a transformação em plenas empresas públicas de, pelo menos, uma parte dos organismos em apreço: aqueles cujo comercialismo mais vigoroso e porventura indispensável se mostrava. Mas a reforma de 1972, que só tocou em quatro sectores (cereais, azeite e produtos oleaginosos, produtos florestais e têxteis), acabou por ficar a meio caminho, ao criar quatro institutos, nos sectores acabados de referir³⁷, os quais mantiveram o essencial das competências dos entes a que se sucediam (federações obrigatórias, juntas, comissões reguladoras), embora com nova tónica. De resto, também conservaram, ao nível orgânico, uma nítida inspiração corporativa, quiçá reforçada. Ficando previsto que, para além da direcção inteiramente nomeada pelo Governo, funcionasse em cada

³⁷ Instituto dos Cereais (englobando a FNPT, o Instituto do Pão e várias Comissões Reguladoras: da Moagens de Rama, do Comércio do Arroz...), o IAPO (resultante da absorção da Comissão Reguladora das Oleaginosas e Óleos Vegetais pela Junta Nacional do Azeite), o Instituto dos Produtos Florestais (para o que a Junta da Cortiça absorveu a dos Resinosos) e o Instituto dos Têxteis (reunindo às funções da Comissão Reguladora do Algodão as funções não representativas da Federação (obrigatória) dos Industriais de Lanifícios).

instituto um conselho-geral alargado, espécie de pequeno parlamento composto pelos membros da dita direcção e por representantes das «forças vivas» eleitos pelos grêmios interessados; e ainda por funcionários com acção no respectivo sector, bem como representantes dos consumidores. Salvo quanto a estes últimos, cuja presença é inovadora, eis algo semelhante ao que já se observava nos velhos institutos (do Vinho do Porto, do Pão...), regulamentados por diploma de 1936 e que iriam surgindo nos sectores cuja organização corporativa mais se adiantasse... A meu ver, seria, porém, um erro julgar que esta continuidade orgânica tem de por força entender-se a título de timidez reformadora, correlativa à observada no terreno das funções dos organismos onde a lógica empresarial não foi levada até ao fim. Com efeito, a teoria das empresas públicas não exclui necessariamente órgãos como os conselhos-gerais, cuja existência viria a ser prevista (permitida, não imposta) pelo estatuto geral das ditas empresas, promulgado em 1976. Mas com isto já saímos do Estado Novo.

Depois do 25 de Abril, a evolução dos organismos de coordenação económica, pelo menos a dos que estudei, revela o que passo a expor.

a) *No plano dos projectos* que desde então se sucederam, um exame do leque das soluções em diversos momentos esboçadas confirma, no essencial, quanto tenho vindo a dizer. Senão vejamos:

Os projectos mais estatizantes querem transformar os organismos coordenadores em serviços públicos de comercialização de produtos agrícolas e de fornecimento à lavoura de factores de produção, monopolizando o *import-export*, eliminando aos poucos os intermediários privados e desde logo os grandes armazenistas. Nesta perspectiva, seriam plenamente integrados no Estado e postos às ordens do Governo, embora porventura dotados de uma tal ou qual autonomia, necessária ao desempenho expedito de funções; e deviam escapar à lógica do mercado capitalista, para actuarem vigorosamente em prol da construção do socialismo. O projecto de António Bica, já atrás citado, ia nesta direcção.

Os projectos mais liberalizantes visam extingui-los, considerando-os indissoluvelmente ligados ao corporativismo salazarista e propondo uma redistribuição das tarefas por eles levadas a cabo: regressariam ao Estado «ele mesmo» (ministérios, direcções-gerais, etc.) as que naturalmente lhe coubessem e envolvessem prerrogativas de pública autoridade (regulamentação de actividades, determinação de preços, fiscalizações, cobranças de taxas, aplicação de sanções...); ao passo que as actividades comerciais seriam devolvidas (aos poucos, nos sectores mais delicados) à iniciativa privada, eventualmente cooperativa.

Estes os extremos: apresentei-os de uma forma deliberadamente simplista. Mas simplista não tanto por lhe faltar correspondência com intenções reais, quanto por ignorar a prudência a que essas intenções estiveram (e ainda estão) obrigadas. Daí que, o mais das vezes, cultivassem o gradualismo ou se comprometessem com outras inspirações, assumindo um aspecto mais moderado. Como segue:

Do lado «liberal», a vontade de dismantelar os organismos coordenadores raramente se fez seguir pelo pedido de devolução à iniciativa privada de tudo o que não caiba por natureza ao Estado. Quanto às funções, reconheceu-se, em regra, não só a necessidade de um período transitório a caminho da reprivatização, mas também, às vezes (em matéria cerealífera por exemplo), a conveniência de se manterem empresas públicas, agora no quadro de uma «leal» concorrência com as outras. E, quanto aos patrimónios, em certos casos muito vultosos, preferiu-se a via do associativismo (até porque seria absurdo propor um seu rateio pela multidão dos

agricultores e comerciantes), que levou a contenciosos mais ou menos intermináveis, como o dos bens do Instituto dos Cereais que as ALAs e depois a CAP reivindicaram com o argumento de terem sido adquiridos com o produto de taxas pagas pelos lavradores; e ainda o relativo ao património da extinta Federação dos Industriais de Moagem, ou o das apetecíveis instalações e equipamentos dos grémios dos comerciantes de carnes, cuja devolução foi reclamada (à EPAC e à JNPP, respectivamente) depois do 25 de Abril, pelas associações de classe que lhes sucederam.

Do lado «estatal», a aludida prudência, propícia às soluções intermédias, ficou em parte a dever-se à necessidade de cultivar um certo gradualismo (*ne pas trop épouvanter le bourgeois*), advertida por alguns condutores do «processo revolucionário em curso». Mas também resultou da concorrência de versões basistas do socialismo, que só numa posterior decantação revolucionária seriam elimináveis. Entretanto, não conviria exasperá-las nem desesperá-las. Também por isso, o referido projecto de A. Bica se guardou (pelo menos nos documentos circulados pela Comissão Coordenadora da Extinção dos Grémios, aos quais tive acesso), se guardou, dizia, de dar um preciso *nomen juris* aos novos organismos e de definir com clareza a sua orgânica, as suas relações com o Governo, etc., insistindo muito mais nas funções que lhes estariam cometidas e no espírito revolucionário que os devia animar. Ora cumpre salientar que esta sábia reserva não lhe evitou fortes críticas de esquerda — e de esquerda «alentejana», note-se —, aqui avultando a que lhe foi movida por várias comissões liquidatárias dos grémios da lavoura do distrito de Évora, temerosas de que o proposto sistema (em que os referidos organismos públicos haviam de articular-se às pré-cooperativas sob tutela) viesse afinal a desembocar no mais estreito controlo da revolução pelo poder central e dos produtores pelos burocratas, em detrimento das iniciativas periféricas daqueles. Donde, a proposta de construir o sistema ao invés, ou seja, de baixo para cima, com os ex-grémios nas mãos das UCPs e das ligas³⁸, às quais esses organismos públicos situados a montante e a jusante (fornecedores de factores de produção ou receptores de produtos) também deviam, em última instância, sujeitar-se. Eis um bom exemplo da veleidade a que pode chamar-se socialismo ou comunismo associativo, análoga ao corporativismo dito de associação, que, a seu modo, também se pretende autogestionário... e, como ele, carecido de órgãos minimamente eficazes, pelo menos de imediato. Mas o sector liderado pelo PCP foi atravessado por outras propostas, aparentemente menos centralistas do que esta, como, por exemplo, a que visava transformar parte da JNPP num instituto do leite que, sem comprar, nem tratar, nem vender ele próprio o produto, controlasse efectivamente as cooperativas leiteiras e dominasse agilmente todo o sector³⁹.

E, enfim, entre o estatismo e o liberalismo viu-se um certo cooperativismo gradualista⁴⁰, segundo o qual os organismos de coordenação económica decerto não podiam ser logo extintos, mas deveriam vir a sê-lo mais

³⁸ No quadro de uma projectada aliança dos assalariados rurais com os pequenos e médios agricultores, aliança essa cuja realização cedo se revelaria problemática. Consequentemente, a reivindicação da «herança» dos grémios, interessando as UCPs e as ligas de PMAs, daria lugar a fricções entre umas e outras.

³⁹ É difícil estabelecer até que ponto este projecto não corresponderia tão-só a uma primeira fase precedendo a plena estatização.

⁴⁰ Ao qual também se acham ligados socialistas, alguns com altas responsabilidades: assim, por exemplo, o secretário de Estado António Campos.

tarde, com trânsito das suas funções (não estatais) para as cooperativas de grau superior, designadamente as uniões regionais (leiteiras, vinícolas...), cujo atraso organizativo, debilidade orgânica ou insuficiente representatividade se esperava fossem a médio prazo superados. Eis outra versão associativa da construção do socialismo, mas susceptível de tão sóbrios entendimentos que bem parece compatível com uma gestão mais ou menos fiel do sistema capitalista.

Na sucessão dos governos, primeiro provisórios e logo constitucionais, estas diversas inspirações — que todas ecoaram, note-se, no partido-charneira que foi o PS ... — puderam exprimir-se com maior ou menor vigor e relativa (não muito grande) clareza. O tema é dos mais complexos e daqueles em que a ideologia cedo tem de enfrentar as exigências de uma prática inadiável, da qual dependem coisas como, por exemplo, o escoamento das produções, a subsistência de uma multidão de produtores e o abastecimento do País em géneros de primeira necessidade, bem como a sua distribuição pelas populações. Eis o que inclina aos compromissos. De resto, qualquer reorganização em profundidade, além de naturalmente demorada, requer uma estabilidade política e uma determinação governamental que também têm faltado. Não é pois de estranhar que essa geral reorganização ainda não tenha ocorrido. Mas algumas importantes modificações ocorreram que interessa referir já.

b) *No plano das realizações* avultam, a meu ver, várias tendências que têm a sua lógica e que quase sempre prolongam, por vezes acentuando-as sobremaneira, as que já despontavam na reforma de 1972. Ei-las muito resumidamente:

A devolução ao Estado de algumas funções anteriormente exercidas ou partilhadas pelos organismos de coordenação: por exemplo, o essencial do estudo e da propositura dos preços, que passaram para a Direcção-Geral dos Preços e depois para as do Comércio Alimentar e não Alimentar; e também a fiscalização, que transitou (com o respectivo pessoal) para a Direcção-Geral da Fiscalização Económica.

A separação orgânica entre as funções de coordenação económica e as funções representativas, que, como se sabe, certos organismos acumulavam⁴¹. Tem isto a ver com a extinção dos grémios e federações obrigatórias. Foi assim que o Instituto dos Cereais/EPAC absorveu a FNIM e o Grémio do Arroz; a JNPP, os grémios de comerciantes de carnes; a JNV, uma série de uniões vinícolas, a Federação do Dão e os grémios dos armazenistas e dos exportadores de vinhos; a JNF, vários grémios de produtores e exportadores de frutas... O que também veio reforçar outra tendência da reforma de 1972, a saber: a de concentrar em poucos organismos funções anteriormente dispersas por várias instituições — dispersão julgada excessiva —, de modo a propiciar um controlo efectivo, porque unificado, dos respectivos sectores.

A proliferação burocrática, expressa quer no aumento sensível e por vezes espectacular do número de funcionários em quase todos os organismos que estudei⁴² — em parte devido às absorções acabadas de mencionar —, quer na criação de novos serviços ou na abertura de novas delegações periféricas relacionada com a expansão de actividades que passo a referir.

⁴¹ Sobre a assimilação destes grémios obrigatórios dos organismos *stricto sensu* coordenadores veja-se o meu artigo «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura», in *Análise Social*, n.ºs 56-58, e designadamente n.º 56, pp. 841-849.

⁴² A JNF passou de menos de 400 a mais de 800, o IC/EPAC de cerca de 800 para mais de 2100 e a JNPP de cerca de 600 para 4200, números redondos, entre 1973 ou 1974 e 1977 ou 1978. Quanto à JNV, veio de uns 700 por volta de 1970 para quase 1100 em 1977. Excepção constitui o IAPO, estacionário e pouco concorrido: pouco mais de 200 funcionários tanto em 1973 como em 1978.

A expansão empresarial, ora por atribuição de novos exclusivos (como o da importação de azeite e de oleaginosas ao IAPO ou a entrega de quase todos os matadouros à JNPP; ora pelo lançamento de novas actividades (como, na mesma JNPP, a criação, em curso, de redes de recolha de gados, redes frigoríficas, etc.; ou, na JNF, o acesso à importação de batata de semente); ora pelo desenvolvimento de tarefas vindas de trás (caso da EPAC, que renunciou à colaboração dos grémios da lavoura e abriu delegações por todo o País). A este respeito é preciso, todavia, acrescentar que, impetuosa embora, esta tendência não tem a mesma força em todos os organismos ou não se verifica com semelhante intensidade em todos os sectores de cada qual. Grandes empresas são a EPAC (a segunda do País), com um volume de vendas em torno dos 17 milhões de contos em 1978, o IAP (10 milhões), o sector da carne da JNPP. Mas já nos sectores da lã e leiteiro desta Junta (e também na JNV) a tendência é muito mais contida perante um maior dinamismo do movimento cooperativo e da iniciativa privada, ou atendendo ao menor interesse do negócio ou à maior dificuldade na comercialização dos produtos. E, depois, sucede que a expansão comercial dos organismos não tem deixado de suscitar reparos e de ser combatida, inclusivamente por certos governos (os últimos), do que dá testemunho a tentativa de se retirar à EPAC o monopólio trigueiro, bem como o da importação de cereais em geral. Enfim, é verdade que, após o 25 de Abril, só o Instituto dos Cereais foi juridicamente metamorfoseado em empresa pública⁴³. Projectos análogos não foram até hoje avante em outros organismos, como, por exemplo, no IAPO. Mas também já sabemos que os estatutos e a nomenclatura não bastam para se decidir desta questão: a fórmula dos institutos, que parece estar para ser adoptada nas reformas em preparação na JNV ou na JNPP, não é impeditiva, nem de facto nem *de jure* (há institutos EP), de um desenvolvimento empresarial. O que parece dever excluir-se, na óptica da adesão de Portugal à CEE, será tão-só a criação ou a manutenção de monopólios comerciais, seja qual for a fórmula ou a designação que afinal prevaleça.

Empresa ou instituto, o que mais interessa é decidir de uma série de coisas:

Do grau de entrega a uma exigência de rendabilização, bem como às regras da concorrência e aos mecanismos de mercado: aqui não parece que os organismos coordenadores possam deixar de ser algo «políticos»; mas cada vez mais se adverte da necessidade de os levar quanto possível à prática de preços remuneradores, a racionalizarem a própria gestão, etc.

Do maior ou menor hibridismo funcional, cumprindo a este respeito notar que a perda de funções de regulamentação, fiscalização e disciplinares não implica necessariamente uma total exclusão de tudo quanto não seja propriamente empresarial, do fomento tecnológico ao fomento cooperativo e das exportações à concessão de créditos ou subsídios, etc. E o exemplo da EPAC, empresa pública, bem como o dos projectos de instituto acima referidos, sugerem que não caminhamos de facto para nenhuma radical purificação.

Do grau de autonomia perante o Estado, da extensão e do carácter (normativo ou discricionário) da tutela governamental, etc. Por ora, a autonomia ainda é tão escassa quão rigorosa a tutela...

Enfim, das relações com os agricultores, comerciantes e industriais privados e suas associações, representados ou não nos órgãos sociais dos ditos

⁴³ Já planeada sob Marcelo Caetano desde 1973: outro ponto de continuidade...

organismos: relações colaborantes?, distantes?, hostis? A extinção dos organismos corporativos implicou uma crise dos órgãos representativos (conselhos-gerais, comissões técnicas mistas...) dos organismos de coordenação económica. Mas o assunto não ficou arrumado. Em alguns casos (como o da JNF, sobretudo no sector do tomate: produção, transformação, exportação...), as direcções envidam esforços no sentido de assegurar contactos permanentes e quanto possível institucionais com representantes qualificados das «forças vivas». Sentem essa necessidade, aspirando por vezes a que essas forças sejam «mais autenticamente» representadas. E o próprio estatuto das empresas públicas prevê a possibilidade de conselhos-gerais. Mas a EPAC não o tem...

Em suma: seja qual for o lado para que nos voltemos, vemos que sobre tudo isto se hesitou e ainda hesita. Mas também parece que a hesitação já não contempla soluções extremas, antes oscilando entre outras que, por muito afastadas que estejam umas das outras, devemos considerar intermédias: próprias de um liberalismo porventura acentuado, mas sempre impuro; ou então características de um intervencionismo quiçá muito extenso, mas que se não quer desconfiado.

3. *Em matéria de previdência e assistência* direi pouco, para não exceder o espaço que me é concedido e também porque, em verdade, é onde tenho a investigação mais atrasada, não ultrapassando ainda o ano de 1977. Mas uma rápida vista de olhos lançada ao que aí sucedeu a partir de 1974 é assaz instrutiva. Pois talvez em nenhum outro campo uma tão íntima aliança de continuidade e ruptura se nos ofereça: continuidade na ruptura ou ruptura na continuidade, há para todos os gostos e vá-se lá saber. Ora trata-se de um nó vital do *welfare state* ... E assim:

a) *A ruptura com os princípios corporativos* é evidente em vários planos:

Na concepção da segurança social como serviço público — a articular com um Serviço Nacional de Saúde⁴⁴—, e não como aquela directa colaboração de classes que a Previdência fora suposta ser, quando a criação das caixas dependia em princípio da celebração de contratos colectivos entre sindicatos e grémios (ou empresas) e as mesmas caixas deviam ser autonomamente geridas por representantes de patrões e trabalhadores.

No carácter unificado desse Serviço, acarretando, entre outras coisas, o programado (e só em parte executado) fim dos particularismos corporativos — das caixas de profissão, ramo, ou empresa... —, bem como no desígnio de integrar a Previdência e a Assistência num sistema único. Com o que também acabaria a distinção entre as prestações recebidas por direito e as solicitadas por indigência.

Na tendência para unificar os estatutos do pessoal, aproximando-os dos dos funcionários, a caminho de uma completa integração na função pública.

Na extensão e melhoria das prestações, ambas por vezes notáveis, atenta a relatividade das coisas (basta recordar a espectacular melhoria das pensões, o desenvolvimento da previdência rural, a introdução do seguro de desemprego).

Na crise financeira resultante do que precede e do abandono dos severos princípios da poupança salazarista. Depois do 25 de Abril deu-se uma vertiginosa descapitalização da Previdência (que em 1974 tinha cerca de 20 milhões de contos em títulos da dívida pública e em acções e obrigações), sobrevivendo-lhe grandes défices: donde um essencial endividamento junto do mesmo Estado, que as caixas, dantes, tão generosamente

financiavam. Eis o que, de resto, reforça a tendência para o serviço público atrás referida. Dir-se-á até que a boa lógica mandaria agora financiar as prestações sociais pelos impostos...

Na absorção pelo Estado de boa parte da assistência privada, sendo aqui exemplar o caso dos hospitais das misericórdias; refira-se também, a propósito, a acrescida e, por vezes, total dependência financeira em que ficaram muitas instituições beneficentes, ou por falta de base económica própria, ou porque os seus patrimónios foram directa ou indirectamente atingidos pelas nacionalizações e pela Reforma Agrária; e ainda a paragem conseqüentemente observada no movimento de criação de fundações ou associações privadas, salvo as de cariz revolucionário: destas sobreviveram algumas, mas quase sempre sustentadas por fundos públicos⁴⁵.

b) Mas quase sempre é uma ruptura vinda de trás, na linha de um processo de infidelidade às próprias premissas que de há muito se registava no Estado Novo; ligado ao esboço, ainda no tempo da Salazar, daquela passagem a Estado social que Marcelo Caetano deliberadamente acelerou. Basta lembrar:

Que muitas caixas de previdência foram criadas pelo Governo, que se substituiu, nesses casos, a uma contratação colectiva «imprevidente» ou até inexistente.

Que a tendência unificadora, em luta contra os particularismos, já fora responsável pela criação da Federação dos Serviços Médico-Sociais e depois pelo acento tónico posto nas caixas distritais, pela função centralizadora e coordenadora atribuída à Caixa Nacional de Pensões, etc.

Que a direcção dos organismos por presidentes e vice-presidentes de nomeação governamental era prática antiga — e se tornara princípio legal em 1962, com a Lei n.º 2115, na qual tanta coisa assenta⁴⁶.

Que a Marcelo Caetano se deve o primeiro arranque da previdência rural (ao qual se ligou um afã de completar a rede das casas do povo, que havia de prosseguir depois do 25 de Abril...), bem como o programa de a ir progressivamente integrando no regime geral; e também que, nessa altura, se deu uma sensível melhoria das pensões: enfim, que, desde o princípio da década de 60, alguns subsídios concedidos pelo Fundo da Mão-de-Obra (por exemplo, em casos de reconversão tecnológica) pareciam abrir caminho, lentamente, à criação do seguro de desemprego.

Que realizações ou projectos como os acabados de mencionar colidiam cada vez mais com o princípio da capitalização, com a interdição de operar transferências de fundos entre regimes e com a ideia de que o Estado nunca deveria financiar a Previdência, sequer em parte. Ora, ao colidirem, deram lugar a entorses ou expedientes, como o de fazer subsidiar casas do povo por caixas de previdência a pretexto de renumerações de serviços prestados⁴⁷.

Que a tendência estatal a interferir na obra das instituições assistenciais privadas também não é nova, do que dá testemunho o rosário de queixumes das misericórdias contra o Estado Novo. No que à saúde em geral

⁴⁵ O conjunto das instituições particulares de assistência — incluindo as misericórdias — já em 1973 recebia do Estado e dos municípios cerca de 20 % das suas receitas totais. Em 1977, esta percentagem excedia os 50 %. O que é tanto mais notável quanto é certo que muitas das suas despesas assistenciais (a começar pelas hospitalares) tinham entretanto deixado de as onerar.

⁴⁶ Lei n.º 2115, base XIX: aos representantes das forças vivas apenas caberiam, nas direcções, lugares de vogais. Mas era prevista uma sua numerosa representação nos conselhos-gerais.

⁴⁷ A este respeito, a discussão pela Câmara Corporativa da Lei n.º 2144 (de 1969) foi altamente esclarecedora (v. o respectivo «Parecer»).

e aos hospitais em particular diz respeito («nacionalizados» por Vasco Gonçalves), cumpre aliás acrescentar que a visão de um Serviço Nacional de Saúde já habitava altos responsáveis do deposto regime, como, por exemplo, um Gonçalves Ferreira, que foi ministro e até tinha certa fama de homem de esquerda, se bem recordo.

A impressão geral — muito nítida — que de todas estas considerações se extrai é a de que a revolução foi a enxurrada que, rompendo todos os diques, veio precipitar uma evolução já em curso e cuja cadência era viva, embora ainda hesitante e reconhecendo a custo a sua própria lógica. Ora, ao precipitá-la, logo ameaçou resvalar para soluções caracterizadas por uma desmedida acentuação do momento estatal, bem distantes do neocorporativismo para o qual Marcelo Caetano tentou encaminhar-se. Mas agora essa fase passou e há sintomas de que, sendo em absoluto de excluir o regresso ao passado, uma qualquer via intermédia se irá aos poucos — e «conflitualmente» — impondo: decisão de rever o SNS, debate sobre a medicina convencionada, indemnização e reanimação das misericórdias, luta pela manutenção de certas autonomias «previdenciais», como, por exemplo, a das casas do povo⁴⁸. Mas nisto é que não devo insistir antes de melhor inventário. De qualquer modo, certo é ter-se registado um grande crescimento deste peculiar sector público, não parecendo viável — nem constando do programa de nenhum partido importante — uma verdadeira e própria marcha atrás.

Mas é chegado o momento de fazermos contas.

III

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para terminar, não tentarei impor conclusões definitivas fundadas em provas de questionável rigor. Mas julgo que esta minha digressão — sobretudo se entendida como fruto dos mais minuciosos trabalhos a que se refere — traz certa água ao moinho de algumas ideias ou manias que me são caras. E assim, por exemplo:

A ideia de uma continuidade profunda — nada inerte, antes evolutiva, e que não exclui rupturas de percurso, mas que às vezes tende a reabsorvê-las —, continuidade profunda, digo, entre as instituições de antigamente e as actuais. A qual, como estivemos a ver, não é puramente jurídica ou jurídico-política, pois compreende complexos processos «reais» do desenvolvimento socioeconómico português. O caso da Previdência é aquele que melhor evidencia o íntimo nexos do que muda com o que permanece. O dos organismos de coordenação económica, que se tornavam impérios comerciais e, ao mesmo tempo, apoiavam o desenvolvimento de empresas privadas ou fomentavam o cooperativismo, será o que mais nos diz acerca da ambiguidade essencial do regime corporativo: regime que reforçou notavelmente o Estado e o sector público da economia, sem todavia deixar de animar iniciativas privadas, por elas dinamizando a sociedade civil.

A ideia de que as analogias verificadas, ao nível textual, entre a Constituição Política de 1976 e a de 1933 se enraízam na permanência — em novo

⁴⁸ Mais recentemente, o Governo da AD parece disposto a proceder a uma reforma das casas do povo em que esta autonomia deixará de ter razão de ser. (*Nota de 1982.*)

contexto — dessa relação entre o poder político e os corpos sociais intermédios; uma relação cheia de tensões e em que diversas tendências se defrontam com altos e baixos — como as vimos defrontarem-se a propósito das cooperativas ou «pré-cooperativas» e das associações de agricultores —, sem que nenhuma consiga obter definitivo ganho de causa. Onde renovados compromissos, a todos impondo importantes concessões.

A ideia de que esses compromissos, como soluções intermédias que são, têm de por força oscilar entre o estatismo e o liberalismo — cujas fórmulas extremas estão fora da corrida —, ficando mais virados para um lado ou para outro, de acordo com mudáveis relações de força. E a ideia, conexas, de que a incerteza e a instabilidade são hoje muito grandes, não se sabendo ainda se o nosso assento institucional, cujo carácter neocorporativo desponta um pouco por toda a parte, virá a ser estatizante ou liberalizante, construído de cima para baixo ou de baixo para cima, recorrendo mais ao consenso ou sobretudo à coacção.

A ideia de que, de qualquer modo, o crescimento do Estado — visível a olho nu na Previdência e na Assistência, bem como na expansão empresarial de alguns organismos coordenadores — será algo muito dificilmente reversível, embora não incontrolável; embora se admita que este processo venha a ser, até certo ponto, invertido, por algum novo impetuoso arranque da iniciativa privada. Mas este tarda a dar-se. E em se não dando, ficaríamos provavelmente mais próximos de Salazar do que de Marcelo Caetano no que diz respeito às relações entre o Estado e a sociedade civil...

Eis quanto basta para lançar a discussão. Como disse, não seria bom concluir apressadamente, nem levar o debate para rígidos dilemas nem sugerir que nada de novo desponta no horizonte. Bem mais fecundo me parece observar duas coisas:

a) *A primeira, de ordem científica*, diz respeito ao método. Algumas pessoas, ao corrente dos meus trabalhos mais recentes, alegraram-se e felicitaram-me, a meu ver um pouco extraviadamente, pelo facto de ter abandonado o formalismo que diminuía os anteriores, convertendo-me enfim a uma nova maneira, mais sã, de contemplar as instituições estudadas. As quais têm os pés na terra, como todos julgam saber... Mas não. Se não me engano, só com muito esforço logrará alguém que os leia encontrar algo parecido com uma análise de factos económicos ou sociais *subjacentes* a essas instituições; e também não encontrará *prévia* referência ou vassalagem a qualquer teoria geral dos modos de produção ou da sociedade capitalista susceptível de explicar *a priori* todas as transformações do Estado Português ao longo de cinquenta anos. Se não me engano, continuei a estudar tão-só instituições, só incidentalmente aflorando problemas económicos ou sociais. Poderão alguns achar que a incidência já é demasiado insistente, ou sistemática, para que o método anterior não resulte alterado. Quiçá... Mas a mim parece-me que, ao estudar certos organismos corporativos um pouco melhor do que anteriormente, tive de ver como *dentro* deles palpitam (ou à sua porta batem) interesses, conflitos, classes e grupos sociais ou socio-profissionais e até, por vezes, partidos políticos. Mas palpitam dentro (que não é debaixo), ou à porta (que também não é propriamente fora). Ora «dentro das instituições» quer dizer *dentro da forma*, pois não há instituições informes. E mais: cada instituição é uma forma, nem mais nem menos — e como tal deverá ser estudada —, apenas sendo preciso acrescentar que é uma forma em movimento, susceptível de se metamorfosear. Em suma, a análise das instituições assume um carácter necessariamente formal, sob pena de se transformar em outra coisa (quição legítima, se não for uma caldeirada); e não há que acalantar falsas identificações do formal (necessário e suficiente) com o superficial.

Apenas sucede que certa superficialidade é inevitável em análises incipientes.

Pondo as coisas de outra maneira e recorrendo a uma referência ilustre, poder-se-á dizer, com a escolástica medieval, que a forma dá o ser ou a essência da coisa — *forma dat esse rei* —, talvez no duplo sentido de a revelar e de a constituir. Não sou filósofo, mas claro que se não trata aqui da forma como simples lado de fora, aparência ou exterioridade. Será preciso, por assim dizer, escavá-la (à forma) para que o ser se nos dê. Eu parti das leis e só depois é que encetei, lentamente, maiores escavações institucionais. Mas as leis já entremostravam muito do que viria a encontrar pelo caminho: um caminho de análise institucional, cujos instrumentos (e cujas explicações ou hipóteses de explicação) são essencialmente político-jurídicos; muito embora essa análise possa subsidiariamente servir-se de meios postos à sua disposição pela economia, a sociologia, ou qualquer outra ciência social; e também ser por elas usada em recíprocos termos; ou ainda colaborar com todas em desejáveis abordagens interdisciplinares. Deste ponto de vista, só lamento a falta de interesse dos nossos economistas e sociólogos pelos terrenos que nesta comunicação percorri, os quais estavam quase inteiramente por desbravar. Ora, como alegado idealista, não me pareceu bem ser obrigado a penetrar à frente numa selva tão espessa, feita para compleições que lá não vejo, mais habituadas ao corpo-a-corpo com a matéria primordial. E por isso ainda espero que eles venham, a tempo, ajudar.

b) *A segunda observação, de ordem, digamos, moral*, diz respeito ao desânimo que a contemplação do muito que permanece pode determinar. Dir-se-ia que algo muda só para que tudo fique na mesma... Pessoalmente, sou adepto de um entendimento muito cauto desta repetidíssima frase. E, seja como for, quero adiantar que a inviabilidade que pressinto das soluções extremas, colectivistas ou liberais, apenas diz respeito à próxima histórica etapa — e mesmo assim sob ressalva de eventuais convulsões geopolíticas —, de modo algum eliminando (nem alimentando) mais largos sonhos alheios, restauracionistas ou revolucionários. Ao passo que a diferença entre as soluções intermédias que nos restam, a qual será para alguns extremamente insignificante, me parece a mim muito digna de registo teórico e de prático empenho. Pois nela se joga toda a forma, cheia de conteúdo, do nosso destino colectivo. E então, em sendo essa a roda, aí havemos de dançar.