

# Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português\*\*

## 1. O CONCEITO DE SEMIPERIFERIA

O estudo do Estado e da sociedade portuguesa deve ser feito, hoje mais do que nunca, tendo em vista a posição de Portugal no sistema mundial, ou seja, no sistema interestatal e na divisão internacional do trabalho, tal como eles se configuram e articulam no interior da economia capitalista à escala mundial. Hoje mais do que nunca, porque Portugal se encontra neste momento no auge de uma fase de transição que se iniciou em 1969 e que consiste na renegociação, conduzida pelo Estado, da sua posição no sistema mundial depois de se terem esgotado, tanto no plano económico como no plano político, tanto ao nível interno como ao nível internacional, as condições em que assentara a sua anterior posição. O processo de renegociação sofreu uma enorme aceleração e transformação com as rupturas originadas pelo 25 de Abril de 1974, sendo de destacar entre elas a perda do império colonial, a instauração de um regime democrático e o aprofundamento qualitativo da centralidade do Estado no sistema produtivo.

Tive ocasião de escrever recentemente que, «para muitos de nós, familiarizados com o conhecimento disponível sobre o primeiro mundo e sobre o terceiro mundo, a sociedade portuguesa surge como uma entidade social 'anómala', como uma *differentia specifica* cujo *genus proximus* se desconhece. De facto, se tomarmos em conta os indicadores sociais normalmente utilizados para contrastar o primeiro e o terceiro mundos (classes sociais e estratificação social; relações capital/trabalho; relações Estado/sociedade civil; estatísticas sociais; padrões sociais de reprodução social; etc.), conclui-se facilmente que Portugal não pertence a nenhum desses mundos e que, se alguns indicadores o aproximam do primeiro mundo, outros aproximam-no do terceiro»<sup>1</sup>. Para dar conta desta ambiguidade começa a ser corrente caracterizar a sociedade portuguesa como sociedade intermédia, sociedade semiperiférica, embora os parâmetros desta caracterização sejam raramente explicitados<sup>2</sup>.

---

\* Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

\*\* Este trabalho beneficiou muito do debate no seio do Centro de Estudos Sociais da devida a Maria Manuel Leitão Marques, José Reis e Pedro Hespanha.

<sup>1</sup> Boaventura de Sousa Santos, «Social Crisis and the State», in Keneth Maxwell (org.), *Portugal in the 80's*, Westport, Greenwood Press (no prelo).

<sup>2</sup> Augusto Mateus, «Política económica, dinâmica da inflação e repartição do rendimento em Portugal», in *Estudos de Economia*, n.º 3, 1981, p. 319; José Reis, *Agricultura Complementar e Salários Industriais*, conferência proferida na Faculdade de Economia de Coimbra, 1983, p. 1.

O conceito de semiperiferia foi formulado por I. Wallerstein enquanto categoria intermédia entre as categorias polares do sistema mundial: os países centrais e os países periféricos. Este conceito nunca foi aprofundado por Wallerstein e não tem passado de um conceito descritivo, vago e negativo. Descritivo, porque o seu conteúdo teórico é bastante reduzido e pouco mais que analógico. Tal como nas diferentes sociedades se constituíram estratos ou classes intermédias entre as classes polares (burguesia e proletariado), as chamadas classes médias, assim no sistema mundial se constituíram sociedades semiperiféricas entre a periferia e o centro. E a função destas diferentes categorias intermédias é de algum modo semelhante. Tal como, no interior das diferentes sociedades, as classes médias têm desempenhado a função de tampão entre a burguesia e o proletariado, contribuindo para atenuar os conflitos entre elas e, por essa via, propiciar uma ordem social e política mais estável e consensual, assim também, no sistema interestatal, a existência de Estados semiperiféricos serve para atenuar os conflitos entre Estados centrais e Estados periféricos decorrentes das desigualdades na apropriação do excedente económico à escala mundial<sup>3</sup>.

Além de teoricamente pouco consistente, o conceito de semiperiferia é vago na medida em que são múltiplos e dificilmente quantificáveis os critérios de que decorre a atribuição da posição semiperiférica. Ou seja, é difícil saber onde começa e onde acaba o que é intermédio entre os dois pólos (eles próprios pouco definidos). A vaguidade do conceito é reconhecida pelo próprio Wallerstein quando afirma (num passo mais filosófico do que sociológico) que «há sempre — de facto, tem de haver sempre — Estados localizados algures numa posição intermédia a respeito dos vários critérios»<sup>4</sup>. Por último, o conceito de semiperiferia é um conceito negativo na medida em que as características atribuíveis aos Estados ou sociedades semiperiféricas não assentam numa materialidade própria nem dispõem de uma lógica evolutiva específica, e são antes uma mistura das características atribuíveis aos Estados ou sociedades centrais e periféricas.

A necessidade de enriquecer teoricamente o conceito de semiperiferia resulta evidente da aplicação deste à formação social portuguesa. Algumas das formulações de Wallerstein sobre a semiperiferia adequam-se particularmente a Portugal. Assim, durante o longo período colonial, e sobretudo a partir do século XVIII, Portugal foi um país central em relação às suas colónias e um país periférico em relação aos centros de acumulação capitalista. Entre umas e outros desempenhou o papel de «correia de transmissão», um dos papéis típicos dos Estados semiperiféricos. Porém, se o conceito não ultrapassar este nível descritivo, forçoso será concluir que, uma vez findo o império, Portugal deixou de desempenhar esse papel e com isso perdeu a sua posição semiperiférica. Tal, contudo, não parece razoável, pois não é crível que Portugal estivesse sociologicamente reduzido ao seu

---

<sup>3</sup> I. Wallerstein, *The Politics of the World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, p. 7:

In moments of expansion of the world-economy (semi-peripheral) states find themselves attached as satellites to one or another core power and serve to some extent as economic transmission belts and political agents of an imperial power.

<sup>4</sup> Wallerstein, *op. e loc. cit.*

império e que, uma vez este terminado, automaticamente se alterasse radicalmente a posição de Portugal no sistema mundial. Para que assim não seja é necessário que o conceito de semiperiferia seja referido a uma materialidade social específica, isto é, a um conjunto de condições sociais, políticas, económicas e culturais que caracterizam internamente a sociedade portuguesa e a adequam em geral para papéis de intermediação entre o centro e a periferia, os quais podem ser diferentes em momentos históricos diferentes. Por serem internas, essas condições não desaparecem nem se alteram automaticamente pelo facto de ter cessado a relação colonial, por mais importante que esta tenha sido na constituição histórica dessas condições. Quando, no início deste texto, me referi à renegociação da posição de Portugal no sistema mundial, actualmente em curso, não me quis referir a um qualquer processo apriorístico de ascensão ao centro ou de queda na periferia por virtude do esgotamento da relação colonial, mas antes à tentativa de uma nova estabilização na semiperiferia, ainda que não necessariamente ao mesmo nível, com base noutras relações no interior do sistema mundial tornadas possíveis pelas condições internas da nossa formação social.

É, pois, necessário conferir consistência teórica ao conceito de semiperiferia para que ele possa ter valor explicativo<sup>5</sup>. Uma questão metodológica prévia é que não existe um conceito geral de semiperiferia ou, a existir, é de tal modo indeterminado que não tem qualquer virtualidade operacional. As sociedades semiperiféricas são sociedades intermédias no duplo sentido de apresentarem estádios intermédios de desenvolvimento e de cumprirem funções de intermediação na gestão dos conflitos entre sociedades centrais e sociedades periféricas suscitados pelas desigualdades na apropriação do excedente produzido à escala mundial. Só no primeiro sentido seria possível falar de semiperiferia em geral. Pelo contrário, as funções da intermediação nunca são exercidas em geral. São exercidas entre alguns países centrais e alguns países periféricos ou segmentos no contexto de regiões específicas do sistema mundial e em resultado de processos mais ou menos longos de sedimentação histórica. A mundialidade do processo de acumulação capitalista não exclui e, pelo contrário, pressupõe a segmentação das relações intra-sistémicas e são precisamente as sociedades semiperiféricas que, pela sua função de intermediação, conferem especificidade e estabilidade aos vários segmentos do sistema mundial. As diferentes funções de intermediação, segundo os segmentos ou regiões, pressupõem e geram diferentes sociedades semiperiféricas. Uma sociedade semiperiférica no contexto europeu desempenha funções de intermediação muito diferentes, caucionadas por processos

---

<sup>5</sup> Cf. neste sentido Carlos Fortuna, *On the semiperipheral zones of the world-economy*, Departamento de Sociologia da Universidade de Nova Iorque em Binghamton, 1984. Carlos Fortuna dá conta das investigações actualmente em curso nesta universidade, e sobretudo no Fernand Braudel Center, com vista a conferir uma maior precisão quantitativa ao conceito de semiperiferia. Uma das linhas de investigação, dirigida por Arrighi, compara, numa longa sequência temporal, o rendimento *per capita* de diferentes países com vista a atribuir-lhes a posição (polar ou intermédia) no sistema mundial, bem como a traçar as oscilações por que essa posição tem passado. Segundo os resultados desta investigação já disponíveis, Portugal tem vindo a ocupar uma posição intermédia, semiperiférica.

Para além das objecções que nos levantam comparações entre países com base em indicadores tão grosseiros como o rendimento *per capita*, deve atentar-se em que a quantificação da posição semiperiférica pode ajudar, mas não pode substituir, a teorização do conceito de semiperiferia.

históricos muito distintos dos da sua congénere no contexto americano. Não surpreende que essas sociedades, enquanto formações sociais, tenham pouco em comum.

No que se segue, a teorização do conceito de semiperiferia restringe-se ao contexto europeu, aquele em que Portugal se encontra inserido. Esta teorização assenta numa análise detalhada da formação social portuguesa e na sua comparação implícita com as formações sociais espanhola, grega e irlandesa<sup>6</sup>. Por não ser possível proceder a comparações sistemáticas, a teorização da semiperiferia é, por agora, apenas um conjunto de hipóteses de trabalho. As sociedades semiperiféricas no contexto europeu caracterizam-se por uma descoincidência articulada entre as relações de produção capitalista e as relações de reprodução social. Esta descoincidência consiste no atraso das relações de produção capitalista, ou seja, das relações entre o capital e o trabalho na esfera da produção, em confronto com as relações de reprodução social, ou seja, as relações sociais que presidem aos modelos e às práticas dominantes do consumo. Esta descoincidência é articulada em função de dois factores: primeiro, uma estrutura de classes em que se salientam diferentes classes de suporte que amortecem os conflitos entre o capital e o trabalho e asseguram o avanço relativo das práticas de reprodução social; segundo, a centralidade do Estado na regulação da economia.

As sociedades semiperiféricas garantem a satisfação relativamente adequada dos interesses imediatos de amplos sectores da população (e nomeadamente do operariado, numericamente importante na estrutura social da população) à luz dos modelos de consumo dominantes. Tal, porém, não se deve a altos níveis de produtividade do trabalho nem à grande institucionalização formal da relação capital/trabalho semelhante à que existe nos países centrais. Resulta, em geral, de um complexo tecido social em que esta última relação se desenrola, o qual, por seu lado, cria mecanismos informais compensatórios do atraso das relações de produção e, por outro lado, pulveriza os conflitos entre o capital e o trabalho. Esta atenuação dos conflitos não se liga assim à forte presença de classes médias (intermédias entre a burguesia e o operariado), tal como sucede nos países centrais, mas antes à presença de estratos sociais e fracções de classes localizados ao lado ou abaixo do operariado e funcionando como suportes sociais deste. Os mecanismos compensatórios informais e a relativa pulverização dos conflitos entre o capital e o trabalho são a base material dos regimes democráticos nestas sociedades.

O funcionamento destes mecanismos pressupõe complexos processos de arbitragem social que, não podendo caber nem ao capital nem ao trabalho, nem a ambos conjuntamente, dada a relativa descentração das relações entre eles na estrutura social e o baixo nível de corporativização dos seus interesses (em geral, mais baixo o dos do operariado), são cometidos ao Estado, que, assim, tende a assumir um papel central na regulação social<sup>7</sup>. Os Estados semiperiféricos são, em geral, bastante autónomos na

---

<sup>6</sup> Uma visão de conjunto sobre estas formações sociais, ainda que não utilizando o conceito de semiperiferia e exclusivamente centrada nas relações centro-periferia na Europa: Dudley Seers *et al.* (orgs.), *Underdeveloped Europe*, Hassocks, The Harvester Press, 1979.

<sup>7</sup> Num estudo recente sobre o Estado grego, C. Tsoukalas realça a hipertrofia do Estado e a fraqueza da burguesia como características básicas da sociedade grega. Cf. «Formation de l'État Moderne en Grèce», in *Peuples Méditerranéens*, n.ºs 27-28 (Abril-Setembro de 1984), p. 83. A actual conjuntura do Estado português será analisada adiante. Os aspectos estruturais

definição das políticas (ainda que não necessariamente nas acções políticas que delas decorrem) e tendem a ser internamente fortes, sem que, no entanto, a força do Estado se converta facilmente em legitimação do Estado (como sucede, em geral, nos países centrais), independentemente da legitimidade dos regimes democráticos do momento, assentes sempre em equilíbrios precários.

Esta caracterização da semiperiferia no contexto europeu é, por agora, um conjunto de hipóteses de trabalho e é à luz delas que passarei a analisar as relações entre Estado e sociedade em Portugal. Atente-se, porém, em que a inclusão de uma dada sociedade numa categoria transnacional deve acautelar a especificidade do processo histórico de cada sociedade. Pese embora o impacte globalizante da lógica do sistema mundial, as diferentes sociedades evoluem segundo processos históricos diferentes, obedecendo a ritmos e direcções também diferentes. Pode mesmo dizer-se que essa lógica global se alimenta dessas diferenças localizadas em diferentes segmentos do sistema e propiciatórias de reequilibrações sempre renovadas. Assim se explica que, enquanto certas sociedades procuram penosamente abandonar as políticas neoliberais em face do caos e dos efeitos perversos a que elas conduziram (p. ex., Chile), outras sociedades instauram afanosamente o discurso (se não mesmo a prática) neoliberal como remédio para os efeitos perversos de um passado estatizante recente (p. ex., Portugal). Pela mesma razão, as diferentes sociedades, quando atravessadas pelo mesmo corte temporal, podem apresentar soluções ou características que, embora idênticas na aparência, têm significados sociológicos muito distintos. Por exemplo, são pouco elucidativas, se não mesmo enganadoras, as comparações em termos quantitativos da intervenção do Estado na economia nos diferentes países. A participação das despesas públicas no PIB tem um significado sociológico e político muito diferente no Brasil e na Suíça, apesar de ser percentualmente idêntico (21% em 1977); o mesmo se podendo dizer da comparação entre o Panamá e Portugal (31% em 1977)<sup>8</sup>. Daí também que as mesmas medidas adoptadas por (ou impostas a) diferentes países possam produzir efeitos totalmente distintos. É com estas cautelas em mente que se procederá à análise na secção seguinte.

Nesta análise, o Estado ocupará um lugar central. A atenção que nos últimos vinte anos tem vindo a ser dada à questão do Estado nas sociedades capitalistas em geral resulta da crescente expansão da actividade estatal, um fenómeno que, não sendo novo, assumiu recentemente enormes proporções<sup>9</sup>. Não sendo um fenómeno novo, a expansão do Estado também não é um fenómeno linear. Estudos recentes revelam que a expansão do Estado tende a mudar de grau e de qualidade no seguimento de rupturas

---

foram por mim tratados em «A crise e a reconstituição do Estado em Portugal», in *Pensamiento Iberoamericano*, 5 b (Janeiro-Junho de 1984), p. 499, republicado em *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 14 (Novembro de 1984), p. 7.

<sup>8</sup> Fundo Monetário Internacional, «International Comparisons of Government Expenditure», in *Occasional Paper*, n.º 10 (Abril de 1982).

<sup>9</sup> Esta expansão dá-se por muitos modos e nem todos eles envolvem a ampliação dos aparelhos formais do Estado. Podem mesmo assumir a forma de criações sociais que na aparência pertencem à sociedade civil, um fenómeno complexo que designo por *sociedade civil secundária*. Cf. Boaventura de Sousa Santos, «O direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 10 (Dezembro de 1982), pp. 27 e segs.

políticas ou transformações importantes do pacto da dominação<sup>10</sup>. A ilustrá-lo temos no Portugal contemporâneo as rupturas de 28 de Maio e de 25 de Abril e a conseqüente expansão da actividade estatal que de qualquer delas decorreu. Nestes termos, dada a relativa universalidade da expansão do Estado, torna-se menos importante explicar a sua ocorrência do que os seus ritmos e sobretudo as suas formas e os seus conteúdos sociais. A centralidade do Estado social-democrata europeu e a do Estado burocrático-autoritário da América Latina podem eventualmente ser do mesmo grau, mas têm certamente significados sociais e políticos muito distintos<sup>11</sup>.

No caso português, a importância actual da questão do Estado resulta, em primeiro lugar, das transformações no regime político, no quadro jurídico-administrativo e nos mecanismos de regulação económica ocorridas depois do 25 de Abril de 1974<sup>12</sup>. Resulta também do papel específico que está a ser assumido pelo Estado na decomposição e recomposição do operariado, com vista a produzir um nível de insegurança (para os trabalhadores) ou de flexibilidade (para os patrões) da relação salarial considerado suficiente para permitir o relançamento do processo de acumulação. Resulta ainda, e sobretudo, da gestão dos equilíbrios, sempre contraditórios e instáveis, que caracterizam o funcionamento dos mecanismos informais que, como veremos, amortecem a queda dos padrões de reprodução social verificada nos últimos anos. A informalidade destes mecanismos não os dispensa da tutela do Estado, uma tutela específica que tanto opera pela acção como pela omissão.

A análise da actuação do Estado exige a resposta às seguintes questões: qual o perfil global da presente forma do Estado à luz dos seus padrões dominantes de actuação? (questão da forma do Estado); qual a autonomia da acção estatal perante os interesses sectoriais, organizados ou difusos, com representação na sociedade? (questão da autonomia do Estado); quais os limites da acção estatal e, portanto, quais as interfaces da acção estatal com a acção societal? (questão do âmbito do Estado); quais as rupturas e as continuidades entre a presente forma de actuação do Estado e a que a precedeu? (questão da duração do Estado); quais as diferentes lógicas de acção (se identificáveis) no conjunto da actuação do Estado? (questão da unidade do Estado). Neste trabalho procurarei responder apenas à primeira questão.

## 2. A FORMAÇÃO SOCIAL PORTUGUESA E A FORMA DE ESTADO

Não se trata de definir uma forma geral do Estado em que seja possível integrar o Estado português, e muito menos de deduzir uma forma geral do

---

<sup>10</sup> Cf. L. Fontvieille, «Évolution et Croissance de l'État Français 1815-1969», in *Économies et Sociétés*, X (Setembro-Dezembro de 1976); E. Vessillier, *Économie Publique. Les bases d'un «Social capitalisme» à la française*, Paris, Masson, 1977.

<sup>11</sup> O Estado social-democrata europeu, ou, mais amplamente, o Estado de bem-estar ou o Estado providência, é uma forma política bem conhecida. O Estado burocrático-autoritário latino-americano é-o menos. A expressão foi cunhada por Guillermo O'Donnell (vide, p. ex., *El Estado burocrático autoritário*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982) para designar uma forma de Estado que, ao contrário das formas autoritárias anteriores, combina o maior peso do Estado na regulação social com uma filosofia desenvolvimentista ou «modernizante». Daí que alguns prefiram falar de Estado «autoritário-modernizante». É o caso de J. Garcarena, «El Estado Latinoamericano en Perspectiva. Figuras, Crisis, Prospectiva», in *Pensamiento Iberoamericano*, 5 a (Janeiro-Junho de 1984), p. 62.

<sup>12</sup> Analisei algumas destas transformações em «A crise e a reconstituição do Estado em Portugal», já citado.

Estado a partir da lógica do capital ou das formas da mercadoria ou da troca, para depois, por sucessivas medições, estabelecer o grau de aproximação do Estado português a essa forma geral. Não quero dizer que qualquer dessas tarefas teóricas não seja importante, mas tão-só que de nenhuma delas me ocupo aqui<sup>13</sup>. Ocupo-me, outrossim, de definir os contornos de uma forma específica de dominação estatal, a do Estado português, à luz do modo como essa dominação condensa as articulações e as tensões entre o mundo da produção e o mundo da reprodução. São conhecidas as dificuldades teóricas em distinguir entre estes dois mundos. Pensa-se mesmo que os processos mais recentes de decomposição e de recomposição do operariado em curso nos países capitalistas centrais tornam a distinção obsoleta (na medida em que conduzem à confusão entre vida doméstica e vida industrial). Penso, no entanto, que, no caso português, esta distinção é hoje mais do que nunca importante. Por isso convém explicitá-la, ainda que com o risco de alguma abstracção momentânea.

Produção é todo o dispêndio de força de trabalho com vista à obtenção de bens e serviços. Esse dispêndio decorre segundo um processo em que a força de trabalho se conjuga com matérias-primas e instrumentos de tra-

---

<sup>13</sup> A derivação lógica da forma do Estado a partir do capital não pode ser levada demasiado longe, sob pena de se cair no duplo erro do a-historicismo abstractizante e do economismo apriorístico. Com base nela, é, no entanto, possível definir o perfil geral do Estado capitalista. Assim, o Estado é a forma política das relações sociais de produção capitalista e caracteriza-se, em geral, pela exterioridade do político (reduzido ao estatal) ao económico e pela superordenação do primeiro, enquanto expressão do interesse comum, ao segundo, expressão dos interesses particulares. Esta relação entre o político e o económico pressupõe uma mediação que seja simultaneamente exterior e superior tanto ao político como ao económico. Essa mediação é o direito.

Esta forma é conflitual e contraditória porque conflitual e contraditória é também a lógica do capital em que assenta. Esta última é conflitual porque se consubstancia numa relação de dominação e de exploração e é contraditória porque esta tem lugar numa arena jurídico-política de igualdade e liberdade. Este duplo carácter da lógica do capital atravessa o Estado capitalista porque este não só assegura, ainda que em grau historicamente variável, as condições gerais da reprodução das relações de exploração, como garante a igualdade e a liberdade dos cidadãos no mercado. Daí que a forma do Estado capitalista seja duplamente contraditória. Por um lado, a exterioridade é condição de imanência (o que não significa fusão), isto é, o Estado faz parte do processo de acumulação capitalista na medida em que se afirma exterior a ele. Por outro lado, a superordenação do Estado é condição de subordinação (o que não significa determinação), isto é, o processo de acumulações e as relações sociais que ele produz estabelecem os limites estruturais, historicamente variáveis, da actuação do Estado.

Esta caracterização geral, sendo importante, nada nos diz sobre os diferentes pactos de dominação básicos em que assentam os diferentes Estados, e muito menos sobre os variados regimes políticos em que eles se podem traduzir. O maior interesse, em tempos recentes, nestas últimas questões fez com que a reflexão sobre a derivação lógica perdesse terreno, tanto nos países centrais, onde na década de 70 produziu trabalhos teóricos importantes — cf. E. Altvater «Zu einigen Problemen des Staatesinterventionismus», in *Prokla*, nº 3, p. 1; A. Negri, *La Forma Stato*, Milão, Feltrinelli, 1977; V. Brandes (org.), *Handbuch 5: Staat*, Francoforte, Europäische Verlaganstalt, 1977; J. Holloway e S. Picciotto, *State and Capital: A German Debate*, Londres, E. Arnold, 1978; uma avaliação recente em B. Jessop, *The Capitalist State*, Oxford, Martin Robertson, 1982, pp. 78 e segs. —, como nos países periféricos, onde nunca teve grande aceitação — cf., no entanto, T. Evers, *El Estado de la Periferia Capitalista*, México, Siglo Veintiuno, 1979.

A crítica mais cerrada à teoria da derivação do Estado a partir do capital provém hoje dos que teorizam o capital a partir da relação social de dominação que se consubstancia na relação salarial, e não a partir da forma da mercadoria ou da troca, como é corrente na teoria da derivação (cf., por último, B. Drugman, «Le concept de Rapport Salarial: Genèse, Enjeux et Perspectives», in *Cahiers IREP/Developpement*, 4, 1983, p. 17). No entanto, a forma de Estado por mim proposta acima, apesar de obtida por via desta última teoria, incorpora muitos dos resultados sobre o perfil do Estado a que chega a teoria da relação salarial.

balho. Reprodução é toda a actividade que visa reconstituir a força de trabalho gasta na produção. Esta actividade decorre segundo um processo que envolve consumos individuais e consumos colectivos, determinados em função de padrões ou modelos dominantes de consumo. A produção e a reprodução têm sempre lugar no seio de relações determinadas. Não se exigirá grande justificação para poder afirmar que na sociedade portuguesa domina a produção capitalista. Esta forma de produção tem de específico que a produção ocorre mediante a unidade entre o processo de trabalho e o processo de valorização (e, portanto, de expansão) do capital. Por via desta unidade, o trabalhador perde o controlo do seu trabalho e sobretudo dos produtos que com ele produz. Nas sociedades capitalistas, a reprodução social é, em princípio, assegurada pelos rendimentos provenientes dos salários.

As relações sociais de produção capitalista são basicamente constituídas pelas relações entre o capital e o trabalho. As relações sociais de produção capitalista traduzem-se em determinadas práticas sociais, entre as quais distingo três: os níveis e ritmos da produtividade (desenvolvimento tecnológico, divisão social do trabalho, especialização industrial, etc.); as formas de determinação do salário (unilaterais ou negociadas; organizadas ou difusas; com maior ou menor intervenção do Estado); controlo do processo produtivo (maior ou menor autonomia dos operários na organização do trabalho; formas de controlo no processo de trabalho; controlo da gestão; existência e poderes de comissões de trabalhadores perante as relações *na* produção). O conjunto destas práticas sociais permite caracterizar o desenvolvimento da produção capitalista.

À luz desta caracterização, a sociedade portuguesa apresenta hoje duas características fundamentais: descoincidência entre as relações sociais de produção capitalista e as relações sociais de reprodução; desarticulação interna de cada uma destas relações sociais.

## 2.1 A DESCOINCIDÊNCIA ENTRE PRODUÇÃO CAPITALISTA E REPRODUÇÃO SOCIAL

A primeira característica, a descoincidência entre produção capitalista e reprodução social, reside em que o nível de desenvolvimento das relações sociais de produção capitalista é mais baixo ou mais atrasado que o nível de desenvolvimento da reprodução social. O desenvolvimento da produção capitalista em Portugal assenta nos seguintes factos: situação de «semi-industrialização»; malha industrial adensada nos sectores tradicionais e hoje relativamente desvalorizados e em perda de competitividade no mercado mundial; nível de produtividade geral baixo e, conseqüentemente, tendência para salários baixos; sector público empresarial desigual, moderno, mas bloqueado; burguesia heterogénea composta por um pequeno sector moderno e modernizante e amplas camadas mais ou menos retrógradas, com produtividade estagnada e a competitividade baseada no achatamento dos salários; operariado igualmente heterogéneo, com pouca memória colectiva de pressão e negociação organizadas na determinação da relação salarial, fragmentado pelos seus vínculos a formas de produção não capitalistas (basicamente a pequena agricultura familiar); desagregação de formas avançadas de controlo do processo produtivo, de par com a manutenção e até fortalecimento de formas de submissão dos trabalhadores a lembrar a sobrexploração típica dos períodos de acumulação primitiva (o caso dos salários em atraso).



Este conjunto de práticas sociais aponta para um tipo de relações sociais de produção atrasado em relação ao que caracteriza as sociedades centrais e faz prever uma reprodução social medíocre, fortemente deficitária, tanto no plano do consumo colectivo como no do consumo individual, certamente muito distante da que é típica das sociedades centrais. Acontece, porém, que as práticas sociais do consumo no nosso país prefiguram um modo de reprodução social que, sem se parificar ao modo de reprodução nas sociedades centrais, é, no entanto, mais elevado ou avançado do que aquele que se poderia legitimamente deduzir do desenvolvimento das relações sociais de produção capitalista. Em suma, a reprodução social está mais desenvolvida que a produção capitalista<sup>14</sup>.

Esta descoincidência relativa é responsável pela situação paradoxal em que se encontra actualmente a sociedade portuguesa<sup>15</sup>. A avaliar pelos indicadores económicos e sociais formais normalmente utilizados para aferir do «estado da nação», a sociedade portuguesa encontra-se mergulhada numa profunda crise social e, segundo os mais pessimistas, a caminhar para um desastre de grandes proporções. As estruturas produtivas, tanto macroeconómicas como microeconómicas, tal como as estruturas político-administrativas, apresentam distorções e bloqueamentos graves e, o que é pior, as medidas que têm sido propostas e aplicadas para os corrigir ou eliminar têm produzido o efeito perverso de os agravar. No entanto, se nos colocarmos no campo das interacções sociais concretas, verificamos que as manifestações sociais da crise são em geral relativamente moderadas. Os padrões de socialização não acusam grande desgaste, a criminalidade não tem aumentado para além do que é normal e não há sinais de desagregação social generalizada. Há, sem dúvida, fome e miséria em muitas famílias de trabalhadores. Há zonas do País declaradas como de emergência social. Contudo, o facto de poderem ser localizadas significa que as situações que as definem não podem ser generalizadas. Pelo contrário, a vida social apresenta uma normalidade que, embora medíocre ou instável, é fortemente contrastante com a situação quase catastrófica anunciada pelos indicadores. Daí o paradoxo.

A explicação deste paradoxo decorrerá da explicação da descoincidência entre o nível de desenvolvimento da produção capitalista e o nível de desenvolvimento da reprodução social. O primeiro e, sem dúvida, primordial factor de explicação consiste na forte presença da pequena agricultura familiar na formação social portuguesa. Trata-se de uma forma de produção não capitalista cuja função principal é precisamente a de reprodução da força de trabalho mediante a criação de rendimentos complementares (e até substitutivos, no caso do desemprego ou dos salários em atraso) dos salários industriais<sup>16</sup>. Estes rendimentos complementares alimentam adicional-

---

<sup>14</sup> O maior desenvolvimento da reprodução pode ser aferido em termos quantitativos (quantidade de meios monetários e outros de consumo) e em termos qualitativos (modelos, padrões, estilos, aspirações de consumo).

No plano qualitativo, a característica mais saliente das práticas da reprodução é a sua grande heterogeneidade, dado que combinam ou sobrepõem modelos e estratégias de consumo de sociedades de massas com modelos e estratégias de consumo de comunidades de subsistência.

<sup>15</sup> Além de relativa, a descoincidência é articulada na medida em que a estrutura e a dinâmica internas da produção pressupõem o maior desenvolvimento da reprodução social e, de facto, se alimentam dela.

<sup>16</sup> José Reis atribui uma importância muito particular à articulação entre agricultura e indústria no nosso país e, neste domínio, tem produzido trabalhos pioneiros. Cf. *Agricultura*

mente as práticas de consumo, permitindo que o nível de reprodução social seja mais elevado que o nível de produção capitalista. Para demonstrar o impacte decisivo da pequena agricultura familiar socorro-me de um estudo em curso, de Pedro Hespanha, sobre o peso da componente agrícola da população portuguesa com base em dados estatísticos recentes<sup>17</sup>. O mapa I mostra a distribuição regional da relação entre a população das famílias ligadas a explorações agrícolas com mais de 0,5 ha e o total da população (números grandes) e a distribuição regional entre as famílias ligadas a explorações agrícolas com mais de 0,02 ha e o número total das famílias (números pequenos). As percentagens indicadas representam assim o nível do «vínculo agrícola» da população. Sem surpresa, os distritos de mais intensa proletarização industrial são também aqueles que apresentam percentagens mais baixas de indivíduos ou de famílias com rendimentos agrícolas (Lisboa, 6/7; Setúbal, 7/9). São também relativamente baixas as percentagens nos distritos de intensa proletarização rural (Portalegre, 29/32; Évora, 18/22; Beja, 29/32). É, no entanto, verdadeiramente surpreendente que no eixo distrito de Leiria/distrito de Viana do Castelo, ou seja, na região litoral centro/norte, onde estão instalados os ramos mais marcantes da matriz industrial portuguesa, sejam tão elevadas as percentagens de indivíduos ou de famílias com rendimentos agrícolas oscilando entre 16/21 no distrito do Porto e 63/75 no distrito de Viana do Castelo.

Se compararmos estes dados com os respeitantes à distribuição regional dos vários componentes do rendimento das famílias dados a público recentemente pelo GEBEI, verificamos que, em 1977 (mapa II) e 1979 (mapa III), a mesma região litoral centro-norte registava um relativo equilíbrio entre os rendimentos dos salários e os rendimentos dos lucros, ou seja, os rendimentos provenientes das actividades económicas autónomas das famílias, basicamente as actividades agrícolas.

A análise detalhada destes dados está feita noutra lugar<sup>18</sup>. Cabe aqui, no entanto, referir que, num contexto de crise, a pequena agricultura funciona como um mecanismo compensatório da crise na medida em que permite às várias classes e estratos sociais «neutralizar os efeitos mais negativos da evolução das matrizes macroeconómica e político-administrativa, mediante resistências, adaptações e reajustamentos suficientemente eficazes para impedir rupturas graves nas formas de reprodução social»<sup>19</sup>. Mas isto significa que o papel da pequena agricultura familiar não se limita a elevar o nível da reprodução social (ou a evitar a sua maior degradação). Ao fazê-lo, gera relações sociais que interferem com as relações sociais de produção capitalista e, portanto, com o desenvolvimento destas. Os dados apresentados revelam, por um lado, que o campesinato é uma classe social com peso significativo na formação social portuguesa e, por outro lado, que largos estratos das famílias operárias são semiproletários, ou seja, têm uma dupla pertença de classe em que se combinam o salariato industrial e a actividade agrícola autónoma. Num período de crise e de potencial agravamento dos conflitos sociais, as relações entre famílias camponesas e

---

*Complementar (...)*, já citado, e «Pequena agricultura e desenvolvimento económico: modos de inserção da agricultura na economia portuguesa», comunicação à II Conferência Nacional dos Economistas, Lisboa, 1984.

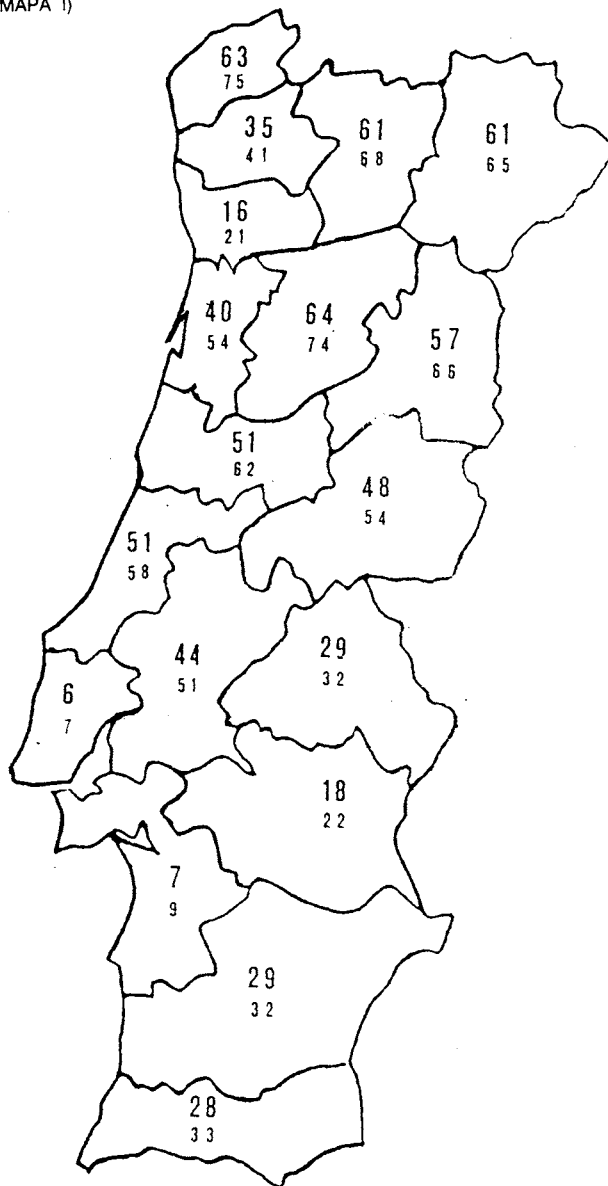
<sup>17</sup> Cf. Pedro Hespanha, *Evolução Recente das Estruturas Económicas e Sociais no Baixo Mondego*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1984.

<sup>18</sup> Cf. Boaventura de Sousa Santos, «Social Crisis and the State», já citado.

<sup>19</sup> Id., *ibid.*

Componente agrícola da população (valores percentuais por distrito)

(MAPA I)

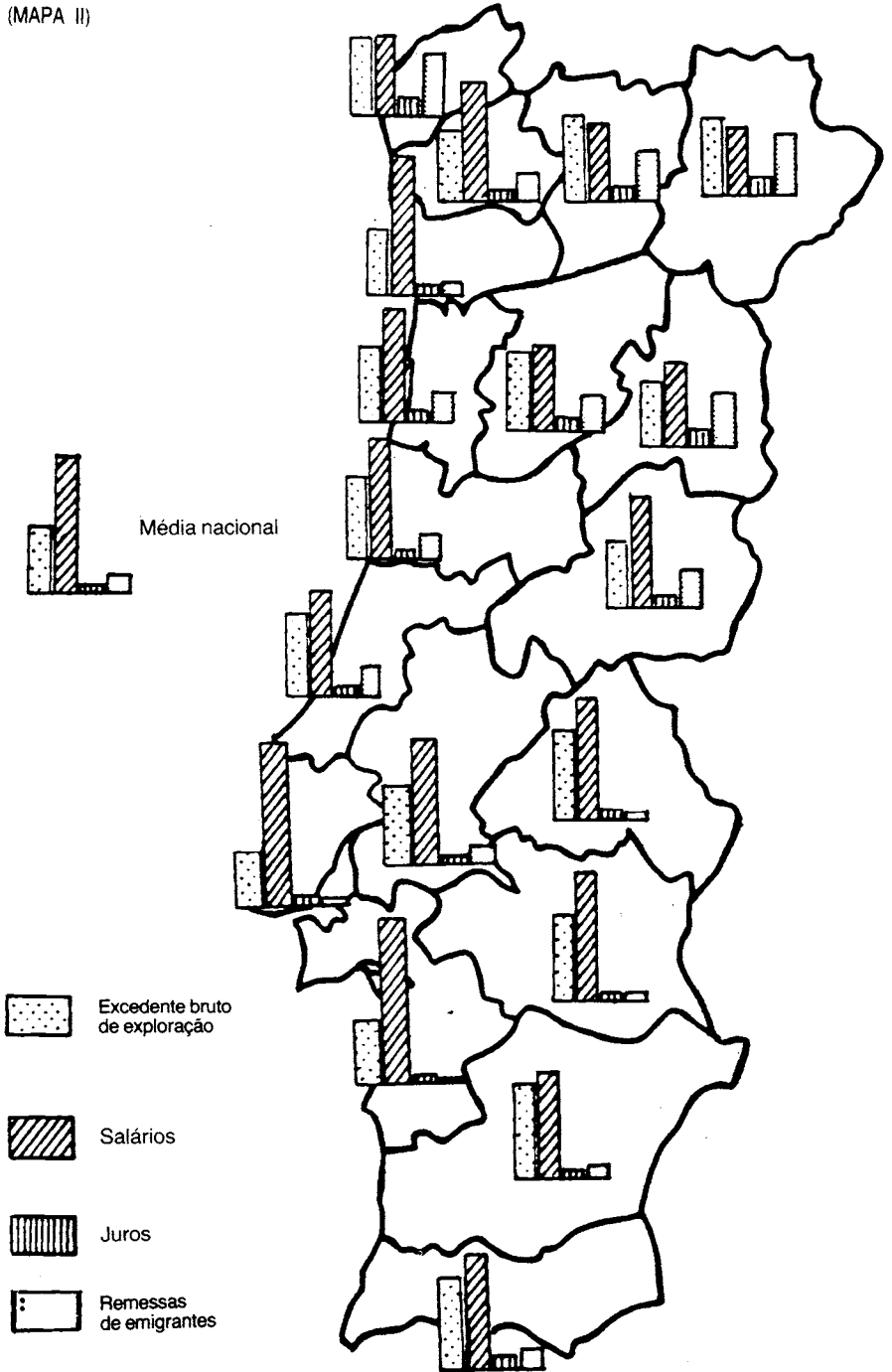


Distribuição da população com agricultura por distritos: em *números grandes*, relação entre a população agrícola familiar (com explorações agrícolas de mais de 0,5 ha e equiparadas) e a população residente (em percentagem); em *números pequenos*, relação entre as famílias com exploração agrícola (de mais de 0,02 ha) e o número total das famílias residentes

Fonte: CES/FEUC, com base em INE-XII RGP e RAC 79.

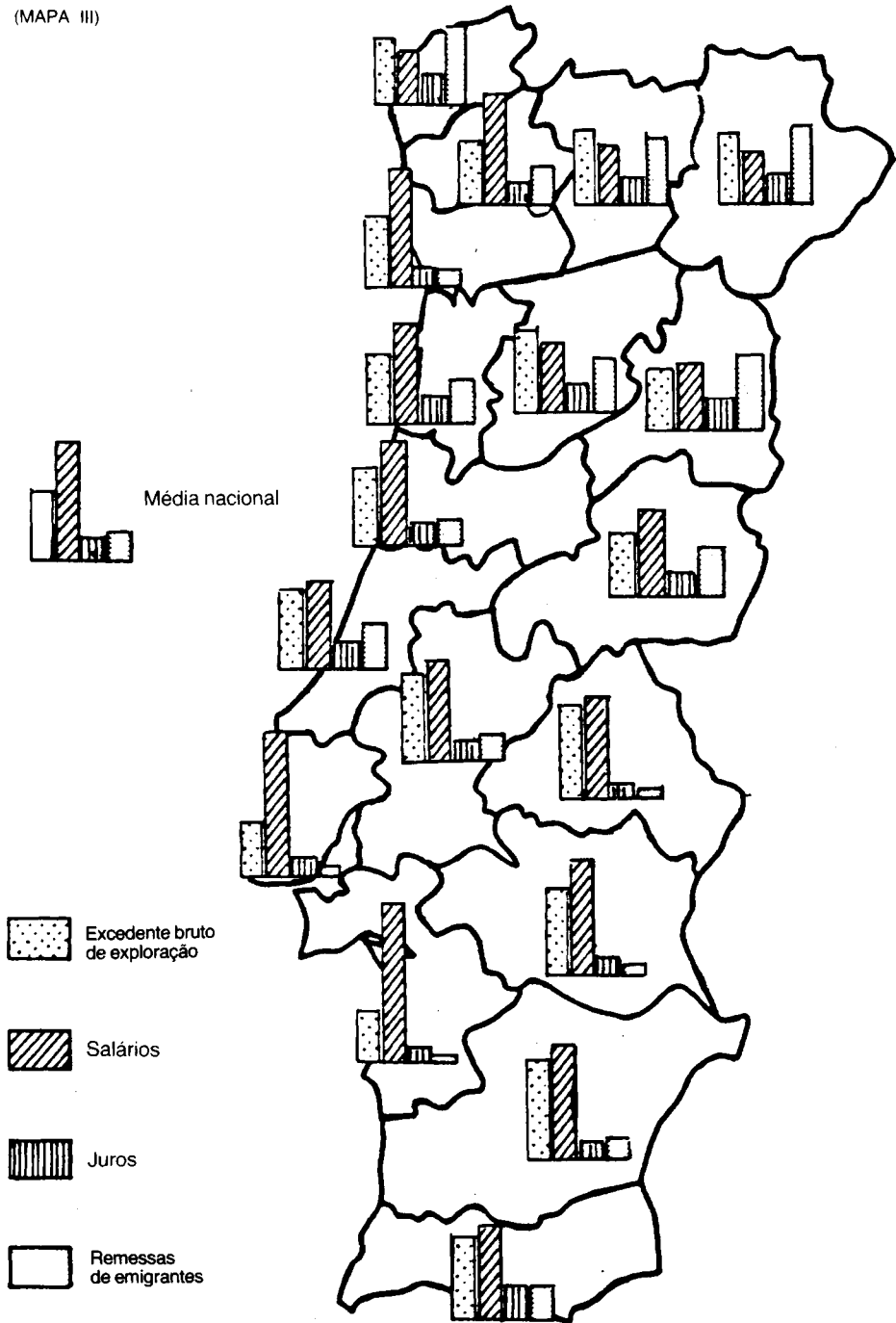
# Composição do rendimento das famílias por distrito, 1977

(MAPA II)



Composição do rendimento das famílias por distrito, 1979

(MAPA III)



Fonte: CES/FEUC, com base em IACEP/GEBEI, Contas de Rendimento das Famílias. 1983.

famílias operárias (sobretudo as da primeira geração de proletários) e as relações, no interior das famílias operárias, entre a componente agrícola e a componente industrial têm um significado social que transcende a simples geração de rendimentos suplementares<sup>20</sup>. Estas relações são portadoras de mapas cognitivos, universos simbólicos e *habitus* de classe muito distintos dos que ideal e tipicamente são atribuíveis ao operariado ou às relações entre ele e a burguesia. As relações capital/trabalho são, assim, atravessadas por anéis de relações oriundas de práticas e ideologias sociais portadoras de lógicas de acção não capitalistas, o que contribui para a fragmentação ou atomização interna do operariado e, em certa medida, da própria burguesia. Em consequência, a organização dos interesses de qualquer destas classes, ainda que a níveis muito diferentes, acaba por não ter o peso social correspondente ao que seria legítimo deduzir do seu peso numérico no sistema produtivo. E, se a fragmentação/atomização acarreta a relativa pulverização dos conflitos entre o capital e o trabalho, o défice do peso corporativo acarreta a relativa descentração desses conflitos na formação social portuguesa. Por via destas repercussões, a pequena agricultura familiar, para além de alimentar a reprodução social, pode eventualmente contribuir para manter bloqueado o desenvolvimento das relações sociais de produção capitalista.

Ficou dito acima que a descoincidência relativa entre produção capitalista e reprodução social não se deve exclusivamente à pequena agricultura familiar. Deve-se também à proliferação das formas do que se convencionou chamar «economia subterrânea», tema a que Villaverde Cabral dedicou um importante estudo, pelo que me não detenho nele<sup>21</sup>. Deve-se ainda ao facto de, no seguimento das rupturas políticas iniciadas em Abril de 1974, ter sido possível formular e fazer aplicar políticas distributivas (tanto produtivas como reprodutivas) desvinculadas do processo de acumulação e, portanto, dos níveis de produtividade (e dos rendimentos tornados por eles disponíveis). Estas políticas estão hoje, como veremos, generalizadamente postas em causa, mas, na medida em que têm ainda alguma aplicação, o seu efeito no *pool* dos rendimentos disponíveis para o consumo é importante. No domínio das políticas produtivas, o salário aumentou sem contrapartidas em ganhos de produtividade. No domínio das políticas reprodutivas, alargamento da segurança social, por exemplo, permitiu a elevação dos níveis de consumo sem ter por referência os recursos financeiros postos à disposição do Estado pelo processo de acumulação. E o mesmo efeito distributivo a favor das classes populares foi produzido pela generalização a todo o País, em 1975, do congelamento das rendas urbanas. Ao impor por via administrativa a relativa desmercadorização da habitação (impedindo o funcionamento das leis do mercado da habitação), o congelamento das rendas permitiu canalizar um rendimento adicional para a reprodução das famílias trabalhadoras detentoras de um contrato de arrendamento.

---

<sup>20</sup> De perspectivas diferentes, estas relações são analisadas em detalhe, com base numa investigação empírica realizada no distrito do Porto por J. Madureira Pinto, *Estruturas Sociais e Práticas Simbólico-Ideológicas nos Campos*, dissertação de doutoramento (ISCTE), Porto, 1981, e por J. Ferreira de Almeida, *Classes Sociais nos Campos. Camponeses Parciais Numa Região do Noroeste*, dissertação de doutoramento (ISCTE), Lisboa, 1982.

<sup>21</sup> Cf. M. Villaverde Cabral, «A economia subterrânea vem ao de cima: estratégias da população rural perante a industrialização e a urbanização», in *Análise Social*, n.º 76, 1983, p. 199.

Por último, a descoincidência relativa entre o nível de desenvolvimento da reprodução social e o nível de desenvolvimento da produção capitalista deve-se ao peso dos juros de depósitos e das remessas dos emigrantes na formação do rendimento disponível das famílias portuguesas. São por de mais conhecidos os dados sobre as remessas dos emigrantes. Verdadeiramente surpreendente é o aumento do peso dos juros de depósitos, os quais se transformaram, no decurso da última década, numa das principais fontes de rendimento das famílias portuguesas. Os dados analisados por Augusto Mateus, sem dúvida o autor dos trabalhos mais importantes neste domínio, revelam que, entre 1973 e 1983, os juros de depósitos passaram de 3,1% para 19,4% do rendimento disponível (quadro)<sup>22</sup>. Este aumento deve-se a uma pluralidade de factores de poupança: de rendimentos gerados na agricultura; de rendimentos salariais inflacionados em 1974-75; de pagamentos da segurança social nas zonas rurais; de produtos da venda de propriedades; de rendimentos de retornados de África, etc. A análise da distribuição regional dos vários componentes do rendimento das famílias confirma inteiramente a importância dos juros de depósitos e das remessas de emigrantes (mapas II e III). Para referir apenas uma situação polar, se tomarmos o conjunto dos distritos de Viana do Castelo, Vila Real, Bragança e Viseu, verificamos não só que os rendimentos das famílias provenientes da actividade económica autónoma (basicamente a agricultura camponesa) são superiores aos provenientes da venda da força de trabalho, mas também que, em 1979, a contribuição das remessas de emigrantes era superior, quer à dos salários, quer à dos lucros de actividades autónomas, e que, no mesmo ano, os juros de depósitos oscilaram entre 11% e 13% dos rendimentos das famílias. Se não se pode dizer que os rentistas, enquanto classe social, têm um peso significativo na sociedade portuguesa, pode pelo menos dizer-se que o rentismo é uma componente importante da reprodução de muitas famílias portuguesas.

Parece pois demonstrada a primeira característica da formação social portuguesa: que o nível de desenvolvimento da reprodução social é descoincidente e mais avançado que o nível de desenvolvimento das relações de produção capitalista.

## 2.2 A DESARTICULAÇÃO INTERNA DA PRODUÇÃO CAPITALISTA E DA REPRODUÇÃO SOCIAL

A segunda característica é a desarticulação interna, quer da produção capitalista, quer da reprodução social. Esta desarticulação consiste na discrepância entre o enquadramento jurídico-institucional das relações sociais no seio de qualquer delas e as práticas sociais em que se traduzem. Se analisarmos o estabelecido na Constituição da República, na legislação laboral, nas normas e instrumentos de contratação colectiva, na legislação sobre a segurança social, o Serviço Nacional de Saúde, a educação pública e a habitação, verificamos que o quadro jurídico-institucional, quer das relações sociais de produção capitalista, quer das relações sociais de reprodução, se aproxima bastante do que vigora nos países centrais e, em

---

<sup>22</sup> Cf. A. Mateus, *Repartição do Rendimento: Características e Tendências da Situação Portuguesa nos Anos 80*, Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis, Lisboa, 1984. Ver também, do mesmo autor, «Política económica (...)», já citado.

### Rendimento disponível e sua composição (1973-83)

Ano	Rendimento disponível de particulares		Rendimento salarial		Rendimento de empresa e de propriedade <sup>(a)</sup>		Juros de depósitos		Prestações sociais e transferências correntes (líquidas)		Transferências privadas externas (líquidas)	
	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)	
1973 .....	237,1	(100,0)	111,2	(46,8)	88,1	(37,1)	7,4 E	(03,1)	11,1	(04,1)	27,6	(11,6)
1974 .....	295,2	(100,0)	151,2	(51,2)	100,2	(33,9)	10,3 E	(03,5)	15,6	(05,3)	28,5	(09,7)
1975 .....	348,0	(100,0)	197,0	(56,6)	92,2	(26,5)	14,6 E	(04,2)	29,8	(08,6)	27,5	(07,9)
1976 .....	420,9	(100,0)	237,1	(56,3)	107,3	(25,5)	17,6 E	(04,2)	50,2	(11,9)	29,9	(07,1)
1977 .....	562,0	(100,0)	267,8	(47,7)	197,9	(35,2)	29,5 E	(05,2)	71,3	(12,7)	43,5	(07,7)
1978 .....	712,8	(100,0)	319,4	(44,8)	246,0	(34,5)	55,4	(07,8)	83,7	(11,7)	68,4	(09,6)
1979 .....	932,5	(100,0)	390,9	(41,9)	307,9	(33,0)	96,4	(10,3)	99,3	(10,6)	113,3	(12,2)
1980 .....	1 172,9	(100,0)	502,0	(42,8)	349,6	(29,8)	136,7	(11,7)	139,7	(11,9)	141,0	(12,0)
1981 .....	1 408,4	(100,0)	610,0	(43,3)	380,4	(27,0)	200,2	(14,2)	179,9	(12,8)	165,9	(11,8)
1982 .....	1 747,8	(100,0)	734,8	(42,0)	470,7	(26,9)	284,5	(16,3)	218,0	(12,5)	198,1	(11,3)
1983 .....	2 154,1	(100,0)	869,4	(40,4)	529,2	(24,6)	417,8	(19,4)	260,5	(12,1)	237,1	(11,0)

(a) Rendimento do capital e da propriedade-juros dos depósitos (milhões de contos).

E = estimativa.

Fonte: Mateus, *Repartição do Rendimento: Características (...)*, cit.



particular, nos países europeus. No entanto, se analisarmos as práticas sociais concretas em que estas relações sociais se traduzem, verificamos que tais práticas se afastam bastante das que dominam nos mesmos países centrais. Isto significa que o enquadramento jurídico-institucional tem dificuldade em penetrar nas relações sociais, não sendo integralmente aplicado. Há assim uma discrepância entre o que está legal e formalmente estatuído e o que é efectivamente praticado. Daí a desarticulação interna.

A discrepância entre quadros legais e práticas sociais é um fenómeno universal, pelo que só é um elemento caracterizador de uma situação quando atinge um nível particularmente elevado, como é o caso agora em Portugal<sup>23</sup>. O Estado Novo, enquanto forma de dominação estatal, assentou no seguinte:

- 1) Tolerar e até promover a descoincidência relativa entre produção capitalista e reprodução social;
- 2) Manter relativamente baixa a desarticulação interna de cada uma delas entre quadros legais e práticas sociais.

Este segundo objectivo, o que agora mais nos interessa analisar, foi obtido com base no controlo autoritário da acção política, através do qual foi possível impor, fazer funcionar e estabilizar um quadro institucional e legal bastante diferente do que vigorava na Europa social-democrata, sobretudo depois da segunda guerra mundial. No domínio das relações sociais da produção capitalista institucionalizou-se unilateralmente o consenso (e não o conflito) entre o capital e o trabalho, recorrendo para tal à repressão dos trabalhadores e à inculcação de uma ideologia concentracionária centrada na ideia da harmonia social e na submissão das classes trabalhadoras a interesses miticamente comuns. No domínio da reprodução social, institucionalizou-se a mediocridade (e não a mediania, como na Europa) da reprodução das famílias das classes trabalhadoras, transformando-a, por processos autoritários de inculcação simbólica, no ideal mítico do lar português.

Esta forma de dominação estatal não impediu que ocorressem algumas discrepâncias entre quadros legais e práticas sociais. Bastará para tanto referir a não aplicação ou aplicação tão-só parcial de muita legislação integrada na organização corporativa. Em termos relativos, porém, foi possível, durante muitos anos, manter tal discrepância num nível geral baixo. A discrepância aumentou, contudo, a partir de 1969, quando teve início a crise final do Estado Novo. As práticas sociais em alguns sectores da produção capitalista avançaram significativamente em relação ao quadro legal e institucional que as continha. Nesses sectores, sobretudo as práticas sociais de produtividade e da determinação do salário passaram a fazer forte pressão sobre um quadro legal e institucional adequado a (e instituidor de) relações sociais bastante mais atrasadas. São conhecidas as lutas, as reivindicações e as conquistas dos trabalhadores da cintura industrial de Lisboa e de trabalhadores de alguns serviços (bancos e seguros) nesse período.

---

<sup>23</sup> Ainda sem atingir as proporções que hoje atinge entre nós, o agravamento da discrepância entre quadros legais e práticas sociais tem sido observado noutros países. Para o caso italiano cf., por último, L. Bergo, «Breves Reflexions sur l'État et la Mafia», in *Peuples Méditerranéens*, n.ºs 27-28 (Abril-Setembro de 1984), p. 135.

Esta forma de dominação estatal, bastante contraditória e instável a partir de 1969, colapsou em 1974. A sua substituição por uma outra começou no primeiro dia da revolta militar e não terminou ainda.

Apesar de não estabilizada, a nova forma de dominação estatal apresenta hoje as seguintes características:

- 1) Tal como a forma de dominação estatal do Estado Novo, tolera e até promove a descoincidência relativa entre produção capitalista e reprodução social;
- 2) Ao contrário da dominação estatal do Estado Novo, maximiza a desarticulação interna de cada uma delas entre o enquadramento jurídico-institucional e as práticas sociais em que se traduzem.

Precisamente porque não foi ainda possível estabilizar, desde 1974, esta nova forma de dominação estatal, é possível distinguir neste período várias fases.

No período de 1974-75 e no seguimento das rupturas políticas então ocorridas, as práticas sociais no interior das relações sociais de produção capitalista alteraram-se rápida e profundamente, constituindo uma autêntica explosão social. Os movimentos populares, e especificamente o movimento operário, geraram práticas nos domínios da determinação do salário e do controlo do processo produtivo de tal maneira avançadas que rapidamente forçaram à modernização global do quadro jurídico e institucional das relações de produção capitalista, parificando-o aos que vigoram nos países europeus centrais e, nalguns aspectos, indo mesmo para além destes. Além de avançadas, estas práticas sociais foram de tal maneira dinâmicas que frequentemente as soluções jurídicas e institucionais ficaram aquém do que se tornara entretanto possível nas relações concretas. Se discrepância houve nesse período, ela não foi, como é hoje, produzida por um quadro legal mais avançado que as práticas sociais, mas, ao contrário, por um quadro legal mais atrasado que as práticas sociais<sup>24</sup>.

Este não é, porém, o único aspecto caracterizador das transformações das relações sociais de produção capitalista neste período. Um outro, tão importante quanto este, é que as alterações das práticas sociais no interior destas relações não foram homogêneas. Assim, os avanços significativos no domínio das formas de determinação do salário e no controlo do processo produtivo coexistiram com a estagnação (e até o retrocesso) dos níveis de produtividade. Esta incoerência teve consequências importantes, que se fizeram manifestar dramaticamente nos períodos subsequentes. É o que pode concluir-se da evolução das práticas no domínio da relação salarial. A subida geral dos salários generalizou (e a um nível muito mais alto) a todos os sectores produtivos o que no período de 1969-74 tinha sido restrito aos sectores mais produtivos ou, de qualquer modo, com taxas de lucro mais elevadas (p. ex., a banca). Esta grande subida dos salários teve um impacte

---

<sup>24</sup> Foi um período de crise revolucionária em que o Estado, em vez de assumir uma forma de dualidade de poderes, como parece ser típico das revoluções, assumiu uma forma que designo por *dualidade de impotências* e que se traduziu no confronto entre dois paradigmas de legalidade: a legalidade democrática e a legalidade revolucionária. Analisei este confronto em Bob Fine *et al.* (orgs.), «Popular Justice, Dual Power and Socialist Strategy», in *Capitalism and the Rule of Law*, Londres, Hutchinson, 1979, p. 151, e em «A Crise do Estado e a Aliança Povo/MFA em 1974-1975», comunicação apresentada no Seminário «25 de Abril — 10 anos depois», organizado pela Associação 25 de Abril, Lisboa, 1984.

significativo na repartição do excedente: alterou a taxa de exploração, fazendo baixar a taxa de lucro médio. Esta subida, porém, não foi acompanhada por alterações técnicas que permitissem que a produtividade crescesse de modo a neutralizar o aumento do valor da força de trabalho. Só por via dessas alterações teria sido possível garantir a reprodução do capital nas novas condições, ou seja, a reposição da taxa de lucro e a taxa de acumulação. Como tal não sucedeu, iniciou-se prontamente um processo de desvalorização da força do trabalho (ou seja, da queda dos salários reais) tendente a reconstituir a um nível mais baixo a coerência interna das práticas no âmbito da produção capitalista.

Este processo tem vindo a acumular em suas diferentes fases vários mecanismos de desvalorização. Sem querer ser exaustivo, referirei que, cronologicamente, o primeiro terá sido a inflação, a qual desvaloriza os salários sempre que os preços sobem acima dos salários nominais, o que tem sido o caso. Este mecanismo foi complementado com as sucessivas desvalorizações do escudo pelas repercussões que teve no agravamento da inflação. Seguiu-se, logo em 1976, a introdução dos contratos a prazo. Este mecanismo contribuiu para a desvalorização da força de trabalho na medida em que, ao produzir a instabilidade e a insegurança da relação salarial, neutralizou as reivindicações mais avançadas das organizações de trabalhadores, tanto no domínio do controlo do processo produtivo, como no da determinação do salário. Consequentemente, os trabalhadores passaram a aceitar salários mais baixos. Mais recentemente, estes mecanismos de desvalorização da força de trabalho têm vindo a ser complementados por outros, entre os quais destacarei a violação maciça e impune da legislação laboral, de que os salários em atraso são o sinal mais dramático. Os salários em atraso constituem uma prática social que aponta para relações sociais de produção típicas do período da acumulação capitalista. De facto, eles são hoje, em Portugal, o equivalente funcional da pilhagem no período da acumulação primitiva<sup>25</sup>.

O processo de desvalorização da força de trabalho fez restituir a coerência interna às práticas no interior das relações de produção capitalista. Fê-lo adequando as práticas do controlo do processo produtivo e da relação salarial ao nível (mais retrógrado) das relações da produtividade. Daí que o relançamento significativo do processo de acumulação que se tem vindo a verificar nalguns sectores (por exemplo, no sector têxtil) assente na degradação dos salários, e não em ganhos de produtividade<sup>26</sup>. Ainda que, como se viu no caso da legislação sobre os contratos a prazo (Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro), o processo de desvalorização da força de trabalho tenha recorrido por vezes a alterações do quadro jurídico-institucional das relações capital/trabalho, o facto é que ele teve lugar, na esmagadora maioria das situações, sem qualquer modificação significativa da legislação. Daí a desarticulação interna entre o enquadramento legal e as práticas sociais. Quer isto dizer que a coerência interna das práticas sociais foi obtida à custa do aprofundamento da discrepância entre elas e o quadro

---

<sup>25</sup> Obviamente, só o são no caso das empresas em laboração e solventes que aproveitam o ambiente de permissividade para justificar fraudulentamente a impossibilidade de pagar salários e, deste modo, aumentar a taxa de exploração.

<sup>26</sup> Cf., neste sentido, o estudo muito recente de M. Rui Silva «Le rapport salarial dans les industries textiles et de l'habillement au Portugal», comunicação apresentada no colóquio sobre «Salarization dans les pays semi-industrialisés: mythe ou réalités?», Grenoble, Fevereiro de 1985.

legal que formalmente as regula. Isto ocorreu porque as determinantes sociais das transformações das práticas não coincidem com as determinantes sociais das transformações dos quadros legais. Assim, e até ao momento presente (Março de 1985), as diferentes organizações de trabalhadores e os partidos que as apoiam foram demasiadamente fracos para impor a aplicação integral do quadro legal, mas suficientemente fortes para impedir a sua transformação global.

Nas condições em que teve lugar, a modernização do enquadramento jurídico-institucional das relações capital/trabalho conferiu ao Estado um papel excessivamente central na regulação destas relações. É certo que o Estado passou a tutelar as relações capital/trabalho segundo um modelo corrente nos países capitalistas centrais: institucionalização dos conflitos por meio de consensos processuais avalizados pelo Estado. Mas, enquanto, nos países capitalistas centrais, esta solução foi o resultado de um processo social lento, um processo de desenvolvimento orgânico, de maturação cognitiva e de organização autónoma, tanto da burguesia como do operariado, por via do qual estas duas classes ocuparam paulatinamente o centro da vida colectiva, em Portugal, a institucionalização dos conflitos foi o resultado de rupturas políticas profundas e rápidas. Habituada à tutela facilitadora dos seus interesses por parte do Estado, que sempre julgou poder instrumentalizar a seu favor, a burguesia desarticulou-se, desinvestiu, remeteu-se para uma posição defensiva — o que mais empurrou o Estado para o centro da gestão dos conflitos, entretanto agudizados. E o mesmo ocorreu pelo lado do operariado, que, organizado de fresco, sem grande experiência de luta autónoma e habituado a uma tutela repressiva dos seus interesses por parte do Estado, se deixou possuir pela vertigem de poder instrumentalizar o Estado para consolidar a seu favor o momento de fraqueza da dominação capitalista. O peso regulador da acção do Estado poder-se-ia ter atenuado se as transformações modernizadoras do quadro legal tivessem sido o ensejo para o avanço coerente das práticas sociais da produção, ou seja, para um avanço que também incluísse aumentos na produtividade do trabalho. Tal, porém, não sucedeu, como já referi. Deste modo, a desarticulação actual entre quadro legal e práticas sociais coloca o Estado, tanto pelas suas acções como pelas suas omissões, no centro da formação social portuguesa. Daí a necessidade de analisar a sua forma de actuação.

Antes, porém, deverá ser referido que a desarticulação interna que tenho vindo a referir caracteriza igualmente, ainda que talvez de forma menos dramática, as relações sociais da reprodução social. Os mesmos movimentos populares que fizeram explodir o quadro legal das relações de produção capitalista herdado do anterior regime produziram um efeito semelhante no quadro legal da reprodução social, ainda que neste caso as continuidades com o quadro legal anterior sejam mais significativas. As práticas sociais de reprodução social alteraram-se, desde logo, com as transformações nos padrões de consumo das classes trabalhadoras provenientes da subida dos salários. Mas, para além disso, os movimentos populares fizeram reivindicações no domínio da segurança social (actualização dos benefícios; alargamento das categorias e dos critérios de elegibilidade), habitação (ocupação de casas; habitação social), saúde (Serviço Nacional de Saúde), educação (alfabetização; acesso das classes trabalhadoras aos diferentes graus de ensino), cultura (animação e dinamização cultural), justiça (participação popular na administração da justiça; acesso generalizado aos tribunais), relações homem/mulher (eliminação das formas de

discriminação contra a mulher na família e no trabalho), etc., reivindicações que não só obrigavam a alterações legislativas mais ou menos profundas, como também vinculavam o Estado a um maior envolvimento na regulação da reprodução social. Isto não significa que todas as transformações no domínio das chamadas políticas sociais tivessem sido o resultado de pressões de fortes movimentos populares. Nalguns casos (como, por exemplo, a eliminação de algumas formas de discriminação contra as mulheres e algumas alterações do direito de família), as transformações do quadro legal resultaram em boa parte de iniciativas dos governos provisórios com o objectivo de modernizar o Estado e a sociedade segundo os padrões dos países centrais e até para além destes. Por outro lado, os movimentos populares não se distribuíram com igual força por todos os domínios da reprodução social nem tiveram igual êxito em todos eles. Se, nalguns domínios, os êxitos foram significativos e as transformações do quadro legal importantes (p. ex., na segurança social, habitação, saúde), noutros, o êxito foi diminuto ou efêmero (p. ex., no acesso à justiça).

Pode dizer-se, no entanto, que no período de 1974-76 se modernizaram substancialmente as formas de reprodução social, quer no plano do enquadramento jurídico-institucional, quer no plano das práticas sociais. De 1976 até ao presente tem-se vindo a assistir à deterioração progressiva de muitas dessas práticas, sem que, no entanto, na maioria dos casos, tenha sido acompanhada por alterações correspondentes do quadro legal. Daí o desenvolvimento da desarticulação interna entre o quadro legal e as práticas. Este processo tem origens diversas, consoante as políticas sociais assentem ou não em transferências de rendimentos. No domínio das práticas sociais cujo desenvolvimento assenta em políticas distributivas e, portanto, em transferências de rendimentos de uma classe para outra organizadas pelo Estado (segurança social, saúde, habitação), o factor de deterioração reside fundamentalmente na profunda crise financeira do Estado. As políticas distributivas têm lugar com base em recursos financeiros obtidos pelo Estado através dos impostos e outras formas de tributação. Estes, por sua vez, são deduções nos rendimentos que directa ou indirectamente são gerados nas actividades produtivas, ou seja, no processo de acumulação, e dependem, por isso, do nível de desenvolvimento deste. Daí que as políticas distributivas que a partir dos anos 50 presidiram à constituição do Estado de bem-estar nos países centrais estivessem sempre vinculadas às políticas de acumulação. O seu aumento dramático nos anos 60 correspondeu ao período de *boom* económico. A um nível mais baixo e com um ritmo mais moderado, assim terá sido também em Portugal no final da década de 60. As rupturas políticas no seguimento da revolução de Abril fizeram com que as políticas distributivas se desvinculassem das políticas de acumulação. Como já referi, as relações técnicas e sociais da produtividade não permitiram (por aumentos de produtividade) repor a um nível mais alto a taxa de lucro, nem a taxa de acumulação. Seguiu-se um período de desinvestimento e de recessão económica, do qual não se saiu ainda. Desprovido de recursos financeiros internos e onerado pelas condições em que pôde dispor de recursos externos, o Estado mergulhou na crise financeira. Deu-se assim um processo análogo à desvalorização da força de trabalho, um processo de desvalorização dos termos da reprodução social tutelada pelo Estado: estagnação e depois degradação da segurança social; deterioração do Serviço Nacional de Saúde; aumento do défice habitacional das classes trabalhadoras. Devido a compromissos políticos internos e internacionais, esta desvalorização tem ocorrido intersticialmente, à margem do enquadramento jurídico-institu-

cional, que se mantém substancialmente o mesmo. Daí a desarticulação interna.

Há, no entanto, políticas de reprodução social que não implicam, pelo menos directamente, transferências de rendimentos. São disso exemplo as transformações legais nas relações homem/mulher, na família ou no trabalho. Tratando-se de normas de aplicação directa, a sua efectiva aplicação depende dos agentes das relações sociais a que respeitam e dos tribunais ou outros serviços do Estado, sobretudo em caso de violação. Apesar de não haver investigação empírica sistemática nesta matéria, os dados disponíveis são suficientes para afirmar que, nestes últimos anos, as práticas sociais nas relações entre sexos têm vindo a repor em parte as formas de discriminação da mulher com longa tradição na sociedade portuguesa, tanto no âmbito das relações familiares, como no das relações de trabalho, como ainda no das relações sociais em geral. Este retrocesso parcial e desigual nas relações homem/mulher tem origens complexas, não sendo de desprezar as que têm a ver com um certo revanchismo ideológico que procura apagar da memória colectiva os símbolos das rupturas produzidos em 1974-75. Quaisquer que sejam os factores (que aliás não serão apenas internos, mas também internacionais: um pouco por toda a parte se faz o regresso da mulher ao lar e se salientam as características da subjectividade que a tornam incomparável ao homem), a verdade é que também no domínio destas relações tem vindo a aumentar a discrepância entre o quadro legal e as práticas sociais.

De tudo se pode concluir que no decurso dos últimos anos se cavou um fosso entre o quadro jurídico-institucional e as práticas sociais, tanto nas relações sociais de produção, quanto nas de reprodução. Sem querer generalizar demasiado, pode dizer-se que, nos últimos anos, ambas as relações se aproximaram das vigentes nos países centrais, ao nível do seu enquadramento jurídico-institucional, mas mantiveram-se relativamente afastadas (se é que, por vezes, não se afastaram mais) ao nível das práticas sociais em que se traduziram.

### 3. FORMAS DE DOMINAÇÃO ESTATAL

Caberá agora analisar o modo como esta discrepância se repercutiu na actuação do Estado. A primeira verificação é a de que o Estado foi atravessado por essa discrepância, e de tal modo que ela passou a ser constitutiva da sua actuação. Ao nível da sua matriz jurídico-institucional, o Estado fortaleceu-se e multiplicou os seus meios de acção, ampliou os aparelhos e os respectivos serviços e burocracias, formalizou e oficializou vastos domínios da vida social, cobrindo-os com um manto regulamentar espesso e pesado. No entanto, ao nível da prática estatal concreta e efectiva, isto é, do conjunto das acções e das omissões do Estado no quotidiano da regulação social, o Estado parece ter minguido no seu raio de acção oficial e perdido força e motivação para mobilizar os meios de que formalmente dispõe. As burocracias parecem demasiado pesadas para atingirem os seus fins e os aparelhos parecem bloqueados. Em consequência, o Estado age frequentemente à revelia das políticas oficiais que se propõe e subverte o seu próprio quadro jurídico e institucional, pactuando, por acção ou omissão, com comportamentos que o violam, quando não chega a fomentá-los.

Esta autonegação do Estado dá-se por várias formas: instrumentalizando as instituições, as leis e os regulamentos, pondo-os (ou deixando que

sejam postos) ao serviço de objectivos diferentes, se não mesmo antagónicos dos que oficialmente lhes cabem; deixando de aplicar ou aplicando muito selectivamente legislação em vigor; produzindo legislação para satisfazer clientelas particulares ou compromissos internacionais sem qualquer intenção de a aplicar; criando serviços à partida cooptados pelos grupos sociais cujas actividades pretendem controlar em nome do interesse público; permitindo aos responsáveis políticos no exercício da governação um discurso público que deslegitima ou desvirtua os objectivos dos aparelhos estatais de cuja direcção estão investidos; tolerando a prática quase pública e notória de ilegalidades económicas altamente lesivas do que se apregoa ser o interesse colectivo, ou, pelo menos, lesivas dos interesses de largos estratos das classes populares.

Esta contradição interna da actuação do Estado dá origem a uma forma de dominação estatal que se pode sintetizar na existência de um Estado dual em que duas linhas de actuação aparentemente contraditórias correm paralelas e se completam. O Estado formal corre paralelo ao Estado informal; o Estado concentrado desdobra-se numa prática de Estado difuso e o macroestado numa prática de microestado; o Estado amplo comporta-se como se fosse um Estado mínimo. Em suma, o Estado oficial coexiste com um Estado paralelo, subterrâneo. Esta coexistência cria um efeito de distância em relação à legalidade instituída por via do qual esta última é neutralizada sempre que o Estado ou, melhor, os diferentes microestados germinando no seu interior pretendem corresponder informalmente a interesses corporativos suficientemente fortes para os mobilizar. O efeito de distância permite que a quebra da legalidade do Estado não seja automaticamente seguida por quebra da legitimidade do Estado.

É importante reconhecer que, nesta forma de dominação estatal, a intervenção do Estado por omissão é tão importante quanto a sua intervenção por acção. Em áreas formalmente reguladas pelo Estado, as práticas sociais que contam com a omissão informal do Estado são tão decisivamente condicionadas por ela quanto as que contam com a sua acção positiva. O facto de o Estado intervir, tanto pela sua presença (formal), como pela sua ausência (informal), confere à intervenção estatal um carácter dúplice e abstracto. Daí a instabilidade estrutural da actuação do Estado.

Apesar de instável, esta forma de dominação estatal tem uma lógica interna. A discrepância entre o Estado formal e o Estado informal não é sempre do mesmo grau nem está igualmente distribuída por todos os domínios da actuação do Estado. Antes de explicitar os parâmetros operatórios desta lógica convém descrever algumas das formas através das quais o Estado formal e o Estado informal correm paralelos.

#### *a) Não aplicação da lei*

São conhecidas da sociologia do direito múltiplas situações em que a legislação não tem qualquer aplicação efectiva sem que, no entanto, seja revogada, mantendo-se assim formalmente vigente. São nalguns casos leis produzidas numa conjuntura política muito específica ou muito transitória. Uma vez ultrapassada a conjuntura, os novos governantes, por tática política ou mesmo por esquecimento, não revogam as leis em causa, confiando em que as novas condições sociais garantem a sua não aplicação. As leis caem assim em desuso. Por vezes hibernam durante longos períodos para ressuscitar, para surpresa de muitos, numa nova conjuntura política favorável. É disso exemplo a «legislação socialista» da República de 1932

no Chile, que ficou de reserva durante quase quarenta anos, para ser de novo aplicada por Allende. Num contexto muito diferente, Salgado Zenha veio ressuscitar recentemente uma lei de Bernardino Machado sobre a gestão orçamental por parte dos membros do Governo, apresentando, com base nela, uma queixa ao procurador-geral da República.

Noutras situações, a não aplicação da lei não se liga a transformações profundas da conjuntura ou do regime políticos, mas tão-só à gestão dos conflitos no interior da classe dirigente ou das suas clientelas partidárias ou corporativas. A lei é então uma afirmação política e a sua efectividade esgota-se nela, não necessitando, para ser efectiva, de qualquer aplicação concreta. Neste caso, a lei confirma objectivos sociais e políticos, ou legitima interesses sectoriais, e tanto basta, no momento, para satisfazer as clientelas do bloco no poder. Para que se garanta a não aplicação, a lei não é regulamentada, não são organizados os serviços que ela cria, ou, se organizados, não são dotados orçamentalmente. Entre muitos exemplos recentes poder-se-á citar o Decreto-Lei n.º 387/79, de 19 de Setembro, que estabeleceu o novo regime jurídico dos contratos de arrendamento urbano. Este decreto-lei nunca foi regulamentado, a não ser numa parte absolutamente marginal (relativa às licenças de habitabilidade a serem passadas pelas autarquias locais: Portaria n.º 676/79, de 13 de Dezembro), e acabou por não ser ratificado pela Assembleia da República (Resolução n.º 82/80).

Na maioria das situações, a não aplicação da lei deriva da incapacidade ou indisponibilidade da classe dirigente para aplicar legislação cuja promulgação não pode impedir porque a tanto obrigam quer compromissos internacionais, quer as necessidades de legitimação do Estado. Neste último caso, a legislação beneficia (potencialmente, pelo menos) as classes subordinadas e a classe dirigente pode não estar em condições de aguentar o desgaste político decorrente da não promulgação (ou da revogação) da tal legislação. Actua, assim, com reserva mental, utilizando os mecanismos já referidos da não regulamentação, ou da não afectação de verbas orçamentais. É disto exemplo a recente lei da despenalização do aborto, ainda hoje por regulamentar.

### *b) Aplicação selectiva da lei*

Num Estado democrático a contas com uma crise de hegemonia, como é hoje o caso de Portugal, a situação de autonegação do Estado mais frequente é sem dúvida a que respeita à aplicação selectiva da lei. A crise de hegemonia reside na falta de um bloco social hegemónico, isto é, de um conjunto de classes ou estratos sociais suficientemente forte e coerente para propor um projecto político e social susceptível de captar o consenso das classes subordinadas e para o traduzir em políticas de governação concretas. Não havendo hoje tal bloco em Portugal, a governação é muito instável e, para prosseguir, recorre a compromissos conjunturais no seio da classe dirigente. Dada a heterogeneidade das lealdades corporativas dos vários sectores que compõem a classe dirigente, os equilíbrios são muito precários e os compromissos têm de ser constantemente renegociados. A instabilidade é tanto maior quanto é certo que, num Estado democrático, a classe dirigente tem de prestar particular atenção às condições da sua conservação no poder, o que obriga a concessões às classes subordinadas, concessões que têm de ser suficientemente reais para obterem a cooptação destas no interior do sistema político.

Os compromissos, os conflitos e os equilíbrios são frequentemente transportados para a legislação promulgada e, com eles, a instabilidade, a



precariedade e a heterogeneidade que os caracterizam. As leis têm uma estrutura geológica. São compostas por vários estratos, nem sempre bem concatenados, que apelam para objectivos e interesses sociais diferentes e, por vezes, até antagónicos. No caso português, a estrutura geológica das leis deriva ainda do facto de a correlação de forças sociais ter sofrido nos últimos dez anos alterações significativas e demasiadamente rápidas para se sedimentarem em soluções jurídicas coerentes. Daí que as leis, quando vistas em corte vertical, contenham frequentemente disposições sobrepostas, dessincronizadas no tempo, subsidiárias de diferentes correlações de forças.

O efeito mais comum da estrutura geológica das leis é a aplicação selectiva destas ao sabor das alterações que se vão operando, tanto na correlação de forças sociais, como nos pactos de governação no interior da classe dirigente. A matriz jurídico-institucional do Estado português é hoje um vasto campo para aplicações selectivas da lei. Selecciono apenas alguns exemplos.

No domínio do planeamento, a Lei n.º 31/77, de 23 de Maio, que criou o sistema e a orgânica do planeamento, não foi até hoje aplicada integralmente. Criaram-se alguns serviços nela previstos (Conselho Nacional do Plano, Departamento Central de Planeamento e gabinetes sectoriais de planeamento), mas o sistema nunca foi instituído na sua globalidade, e nomeadamente no que diz respeito à orgânica regional do planeamento. Acima de tudo, a lei nunca foi aplicada em termos de um dos seus objectivos principais: a produção do plano a longo prazo — artigo 2.º, alíneas a) e b).

No domínio das relações sociais de controlo do processo produtivo, a Lei n.º 46/79, sobre os poderes das comissões de trabalhadores, nunca foi aplicada no que respeita ao controlo das empresas públicas, apesar de uma resolução do Conselho de Ministros ter insistido na aplicação (Resolução n.º 315/79).

O caso mais significativo de aplicação selectiva é talvez o que respeita à Reforma Agrária. A Lei n.º 77/77, de 29 de Setembro, é muito claramente uma lei de compromisso ou de transição. Corresponde a um momento da correlação de forças que obriga a uma certa conciliação entre os interesses dos grandes agrários e da burguesia fundiária, por um lado, e os interesses dos assalariados rurais e dos pequenos e médios agricultores, por outro. A expressão mais genuína desse compromisso reside no facto de a lei prever simultaneamente a marcação de reservas com base em critérios mais amplos que os previstos na lei anterior (Decreto-Lei n.º 416-A/75, de 29 de Julho) e a continuação das expropriações. A verdade, porém, é que, ao nível da sua vigência efectiva, a lei foi amplamente aplicada no que respeita à constituição de reservas e não teve quase nenhuma aplicação no que se refere à realização de expropriações. Em 19 de Julho de 1977, o ministro da Agricultura afirmava que tinham sido expropriados 1 300 000 ha e que haveria a expropriar mais 400 000 ha ou 600 000 ha, consoante as expropriações prosseguissem de acordo com a proposta de lei que apresentara ou de acordo com a lei anterior. A verdade é que entre a tomada de posse do ministro e a entrada em vigor da nova lei foram feitas, ao abrigo da lei de 1975, várias expropriações, que totalizaram 22 000 ha, e depois da entrada em vigor da nova lei foi realizada apenas uma expropriação (portaria de 12 de Fevereiro de 1978). Entretanto, em 1980, o Conselho de Ministros tomou a decisão política de não se realizarem mais expropriações, declarando assim oficialmente a aplicação selectiva da lei.

### c) Instrumentalização da lei

Dá-se instrumentalização sempre que uma lei, um serviço público, uma agência administrativa, são promulgados ou criados formalmente para prosseguirem certos fins, mas, na sua aplicação ou prática efectivas, acabam por ser postos ao serviço de fins diferentes e mesmo antagónicos dos que oficialmente perseguem. Este desvio pode resultar de «reserva mental» do legislador e, portanto, da classe dirigente, sempre que esta não tem condições políticas para impedir a legitimação e oficialização dos interesses a que se opõe social e politicamente. Esta reserva mental é por vezes detectável no próprio texto da lei através das discrepâncias entre o preâmbulo e o articulado. Pode suceder também que não haja, à partida, reserva mental e que a instrumentalização da lei ou do serviço público venham a ocorrer posteriormente à sua promulgação ou criação por acção de grupos sociais ou profissionais que venham a controlar a aplicação da lei ou o desempenho do serviço.

Entre os muitos exemplos que se poderiam referir, basta citar a legislação sobre contratos a prazo (Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro). Nos termos do preâmbulo deste decreto-lei, «a contratação a prazo, desde que rodeada das necessárias cautelas, pode propiciar, a breve trecho, um significativo aumento da oferta de emprego, susceptível de posterior estabilização, assim se dando seguimento a uma das preocupações constantes no Programa do Governo». Ora é sabido que, na prática, os contratos a prazo não contribuíram, nem para o aumento da oferta de emprego, nem para a posterior estabilização da relação salarial. Constituíram, isso sim, a forma jurídica adequada para produzir a instabilidade do emprego.

#### 3.1 A LÓGICA DA ACTUAÇÃO DO ESTADO PARALELO

Referi acima que, apesar de instável, a forma de dominação estatal que tenho estado a caracterizar tem uma lógica interna. A discrepância entre o Estado formal e o Estado informal não é sempre do mesmo grau nem está igualmente distribuída por todos os domínios da actuação do Estado. A determinação da lógica da penetração selectiva do Estado na regulação das relações sociais é um fenómeno muito complexo. A sua análise deve atender a três questões principais: *grau de penetração formal*: há relações sociais que são objecto de mais regulação estatal que outras; *modo de penetração formal*: as relações sociais podem ser objecto de vários tipos de regulação formal (directa ou indirecta; repressiva ou integradora; concentrada ou difusa; abrangente ou intersticial; primária ou supletiva); *grau de discrepância da penetração formal*: pode ser maior ou menor o grau de discrepância entre regulação formal e práticas sociais nas diferentes relações sociais formalmente reguladas pelo Estado.

No seguimento das análises precedentes ocupar-me-ei tão-só da última questão, ainda que me refira incidentalmente à primeira. A heterogeneidade estrutural da sociedade portuguesa não é uma característica trivial. Nos últimos dezasseis anos, a sociedade portuguesa foi atravessada por formas de sociabilidade muito díspares, umas, com longa duração histórica na nossa estrutura social, outras, irrompendo no turbilhão da criatividade social típica de um período de crise revolucionária como foram os anos de 1974 e 1975. Formas de sociabilidade profundamente sedimentadas em relações sociais articularam-se, sobrepuseram-se, acotovelaram-se com outras em fase de experimentação social. O Estado não ficou imune a estas articula-

ções e sobreposições; foi antes um activo agente delas. O efeito de nivelamento e de unidimensionalização geralmente produzido pela regulação formal não resistiu às diferentes temporalidades, sedimentações e dinâmicas das relações sociais por ela abrangidas. Daí a discrepância e as diferenças na discrepância da actuação do Estado. A lógica destas diferenças deve, pois, buscar-se no tipo de relações sociais sujeitas a regulação formal do Estado. Distingo três tipos de relações: relações sociais de orientação socialista; relações sociais capitalistas; relações sociais de orientação pré-capitalista.

#### *a) Relações sociais de orientação socialista: a Constituição sem Estado*

Não interessa aqui entrar em precisões conceituais que obriguem a decidir da polémica sobre a existência ou não de um modo de produção socialista. Interessa tão-só reconhecer que os movimentos populares surgidos depois do golpe militar de 25 de Abril de 1974 passaram por um processo vertiginoso de radicalização que a breve trecho os fez romper com os quadros de sociabilidade típicos das sociedades capitalistas, mesmo das sociedades capitalistas mais avançadas. Foi uma ruptura desigual e contraditória, por vezes ancorada em práticas sociais, outras vezes produto de colagens sloganizadas na fachada de práticas sociais retrógradas, oportunistas ou sectárias. Houve, no entanto, uma vocação geral e muitas vezes genuína de superar o capitalismo por algo mais avançado, pós-capitalista, a que se deu o nome soteriológico de socialismo. Esta vocação teve forma política organizada nas diferentes correntes do MFA, nos Partidos Socialista e Comunista e nos demais partidos à esquerda destes e mesmo no discurso socialista a que foram obrigadas as forças políticas não socialistas. A forma política organizada do socialismo teve na Constituição da República de 1976 a sua melhor consagração.

Sucedem que em 25 de Novembro de 1975, ou mesmo talvez antes, tinham sido bloqueadas as condições que poderiam conduzir a uma alternativa socialista concreta. Desde então, e com um ímpeto superior ao que muitos na altura pensaram (mesmo alguns dos que participaram activamente no 25 de Novembro), instaura-se uma dinâmica de reconstituição do Estado capitalista. A Constituição da República representava a transição para o futuro numa sociedade que, ao nível das práticas sociais, transitava para o passado, de que, aliás, em muitos aspectos, nunca tinha saído. Não se trata aqui de descrever em detalhe a evolução posterior. Importa tão-só salientar que o facto de a reconstituição do Estado capitalista não ter sido acompanhada pela reconstituição de um novo bloco social hegemónico fez com que a evolução fosse pouco linear e muito contraditória, atravessada por dessincronias profundas entre discursos e práticas, entre programas políticos e governação concreta e, portanto, também entre a Constituição política e a realidade política. Dessas dessincronias é expressão eloquente o texto da Constituição da República após a revisão de 1982. Tal como no texto de 1976, o preâmbulo afirma «a decisão do povo português (...) de abrir caminho para uma sociedade socialista» e, nos termos do artigo 1.º, «Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes». É debatível o grau de proximidade entre os conteúdos normativos dos dois textos. Não restam, no entanto, dúvidas de que, qualquer que seja o grau de proximidade entre eles, as práticas sociais e políticas que lhes subjazem são muito diferentes e representam correlações de forças sociais

igualmente distintas. São ambas «Constituições de transição», mas, enquanto o texto de 1976 simboliza uma transição para o futuro, o texto de 1982 simboliza uma transição para o passado.

Isto significa que a discrepância entre Estado oficial e Estado informal atinge hoje o seu nível máximo, no domínio constitucional, entre a regulação formal das relações sociais de orientação socialista contidas na Constituição e as práticas da governação estatal. A discrepância opera por uma multiplicidade de meios: não é produzida a legislação ordinária que permita a aplicação dos preceitos constitucionais; é produzida legislação ordinária que só regulamenta a parte dos preceitos constitucionais que compensam o capital privado pelos prejuízos para os seus interesses decorrentes das decisões de orientação socialista; é produzida legislação ordinária que, de forma mais ou menos sub-reptícia, contraria o que está disposto na Constituição. Estes e outros mecanismos de discrepância podem ser ilustrados no domínio da Constituição económica (artigos 80.º e segs.). Dispõe o artigo 82.º que «A lei determinará os meios e as formas de intervenção e de nacionalização e socialização de meios de produção, bem como os critérios de fixação de indemnizações». A única lei até ao presente promulgada para fazer aplicar este artigo foi a Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, sobre as indemnizações aos ex-titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados (alterada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, por sua vez alterado pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto). Embora o artigo 83.º da Constituição estabeleça a irreversibilidade das nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974, o sentido global da legislação ordinária sobre a delimitação dos sectores (a começar pela Lei n.º 46/77, de 8 de Julho) é o de contornar e, na medida do possível, subverter o princípio da irreversibilidade. O Decreto-Lei n.º 348/77, de 24 de Agosto, que promulga o Código dos Investimentos Estrangeiros, confere tais poderes ao Instituto do Investimento Estrangeiro que torna incontrolável a aplicação dos princípios nacionalistas (independência nacional) e socializantes (interesses dos trabalhadores) fixados no artigo 86.º da Constituição. Para dar apenas mais um exemplo, o n.º 3 do artigo 90.º da Constituição estabeleceu o princípio de que «As unidades de produção pertencentes ao Estado e a outras pessoas colectivas públicas devem evoluir para formas de gestão que assegurem uma participação crescente dos trabalhadores». Em nenhum dos diplomas que vieram regulamentar a gestão do sector empresarial do Estado é visível a preocupação em fazer aplicar este princípio.

Estes exemplos revelam bem o grau de discrepância entre o Estado constitucional e o Estado ordinário, mas a discrepância é ainda maior entre o Estado ordinário formal e o Estado informal, uma vez que nem sequer a legislação ordinária é integralmente aplicada. De tudo resulta que a regulação constitucional formal das relações sociais de orientação socialista é hoje quase letra-morta. A legalidade constitucional tem vindo a ser deslegitimada não só pelo discurso político da classe dirigente, mas também pela legalidade ordinária que esta institui e ainda pelas práticas sociais que promove ou tolera. Tudo leva a crer que esta situação seja transitória, uma vez que a legalidade constitucional, apesar de bloqueada e até deslegitimada, constitui, num Estado de direito, obstáculo de monta à plena institucionalização de práticas económicas que lhe são contrárias.

#### *b) As relações sociais capitalistas: o regresso do capital variável*

Neste domínio, a discrepância entre o Estado formal e o Estado informal tende a ser de menor grau do que a analisada na alínea precedente. Mas é

acima de tudo muito desigual. Ao ilustrar as formas de actuação do Estado paralelo ou subterrâneo (não aplicação da lei; aplicação selectiva; instrumentalização da lei, etc.), já dei alguns dos exemplos mais significativos desta discrepância. Resta apenas definir a lógica que lhe subjaz. Neste domínio, ao contrário do que sucede com a forma da discrepância analisada na alínea anterior, o Estado português, embora específico nas suas formas de actuação, integra-se num movimento que atravessa todo o sistema interestatal e que desigmo por: *o regresso do capital variável*.

As sociedades capitalistas em geral, sobretudo as mais desenvolvidas, atravessam um período de transformação que apresenta certos traços comuns a todas elas, ainda que a dinâmica e a articulação entre eles sejam diferentes de país para país. Esses traços são os seguintes: o reforço do autoritarismo do Estado, que se procura compatibilizar com o exercício da democracia, se bem que limitado; um discurso político neoliberal, que visa desvincular o Estado das tarefas de reprodução social, mas que, ao mesmo tempo, não impede que o Estado se expanda nas áreas que directamente favorecem o relançamento da acumulação (subsídios, incentivos, infra-estruturas, repressão dos direitos dos trabalhadores, etc.); a recomposição da classe operária com o objectivo de tornar mais flexível a relação salarial<sup>27</sup>.

Este último factor tem uma importância especial nos países mais atingidos pela recessão económica, como é o caso de Portugal. A recomposição do operariado vai no sentido de eliminar (ou de atenuar fortemente) a segurança da relação salarial que caracterizou, no período anterior, estratos mais ou menos amplos do operariado. Essa segurança assentava em negociações colectivas protagonizadas pelas organizações patronais e sindicais sob a égide do Estado. Por via desta segurança, largos estratos do operariado puderam libertar-se da preocupação quotidiana de como sobreviver no dia seguinte e puderam mesmo planear a sua vida futura em termos de estratégias de consumo, de formação profissional e de formação dos filhos. As novas condições de valorização do capital têm vindo a reclamar maior flexibilidade para a relação salarial e, portanto, menos segurança. Pretende-se subverter os mecanismos de negociação e de contratação colectivas, marginalizar as organizações sindicais, neutralizar as instituições encarregadas de vigiar o cumprimento das condições negociadas, transformar a relação salarial numa relação transitória, informal, sociologicamente (e não apenas juridicamente) individualizada, contingente, desprovida de quais-

---

<sup>27</sup> Este processo de transformação percorre, com características diversas, tanto os países centrais como os países periféricos. Nos países centrais tem sido analisado das mais diversas perspectivas e as suas implicações têm sido buscadas, quer ao nível mais abstracto da teoria social — cf. J. Habermas, *Theorie des Kommunikativen Handelns*, 2 vols., Francoforte, Suhrkamp, 1982 —, quer ao nível da acção estatal em geral — cf. N. Poulantzas (org.), *A Crise do Estado*, Lisboa, Moraes, 1978; I. Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, MacMillan, 1979; L. Cartelier et al., *État et Régulations*, Lião, Presses Universitaires de Lyon, s. d.; P. Rosanvallon, *La Crise de l'État Providence*, Paris, Seuil, 1981; E. Fano et al. (orgs.), *Trasformazioni e Crisi del Welfare State*, Turim, De Donato, 1983 —, quer ainda ao nível de aspectos específicos do Estado, como, por exemplo, o direito — cf. P. Nonet e P. Selznick, *Law and Society in Transition: Towards Responsive Law*, Nova Iorque, Harper and Row, 1978; G. Teubner, «Substantive and Reflexive Elements in Modern Law», in *Law and Society Review*, n.º 17, 1983, p. 239. Mas, como disse, este processo tem sido também analisado nos países periféricos. Dois exemplos recentes: F. Rojas H., «Nuevos Movimientos Populares — Nuevas Estrategias Estatales», in *Documentos Ocasionales (CINEP)*, Bogotá, 1984; J. Neffa, «Le Travail temporaire dans l'agriculture en Amérique Latine: une interpretation à la lumière des théories de la 'régulation' et du 'raport salarial'», in *Cahiers IREP/Developement*, n.º 5, 1984, p. 87.

quer garantias ou seguros, quase sem defesa no plano do direito, se violada. Uma outra vertente desta mesma evolução é o recurso a novas formas de subcontratação, aos chamados trabalhadores autónomos, por vezes proletarizados no seu domicílio e recorrendo à família na prossecução das tarefas produtivas (os proletários indirectos), responsáveis pelos meios de produção que utilizam (p. ex., proprietários da máquina de costura com que trabalham à peça para a indústria de pronto-a-vestir). Com base neles, criam-se as novas «fábricas difusas» e as «micrempresas», em que muitas vezes o trabalho doméstico e o trabalho industrial quase se confundem<sup>28</sup>.

A instabilidade e a insegurança que assim se produzem fazem com que a luta pela reprodução no seio das famílias operárias passe a ser (de novo) uma luta quotidiana e individual. A prazo, poderá resultar desta evolução a máxima heterogeneização e fragmentação do operariado. Tradicionalmente, sempre se pôde demonstrar que a relação capital/trabalho era uma relação individual no plano jurídico (o contrato entre o patrão e o operário) e uma relação colectiva no plano sociológico (o carácter social do processo produtivo). Com base nesta demonstração, brandiu-se a verdade sociológica contra a mistificação jurídica. Contudo, se o processo de decomposição e de recomposição do operariado continuar a evoluir no sentido assinalado, é bem possível que a mistificação jurídica se venha a transformar em verdade sociológica.

Pode-se assim falar de regresso do capital variável (o capital investido na força de trabalho) no sentido de o valor da força de trabalho voltar a estar estritamente vinculado às leis do mercado, perdendo assim a rigidez que lhe era conferida pela contratação colectiva e que fazia com que, sociologicamente, a força de trabalho se tivesse transformado num custo fixo (como os edifícios e a maquinaria). A forma de exploração característica desta evolução assenta, pois, no capital variável, e não no capital constante. Quanto a este último, esta forma de exploração pode até envolver situações de desinvestimento, como, por exemplo, quando, no caso da subcontratação de trabalho à peça, o produtor directo é proprietário dos meios de produção (já referi o exemplo da máquina de costura). Assim se propicia uma taxa de exploração assente na mais-valia absoluta (maior intensidade de trabalho), e não na mais-valia relativa (maior produtividade do trabalho). O trabalho à peça é o que melhor pode ilustrar este processo. Há assim como que um retrocesso histórico das formas de acumulação (da mais-valia relativa para a mais-valia absoluta) num período de crise que é, ao mesmo tempo, o sinal premonitório de formas mais avançadas a instaurar no período seguinte.

Nos países centrais, onde a instabilidade da relação salarial abrangeu estratos mais amplos do operariado, este processo é, por enquanto, muito hesitante. Nos países periféricos, onde, ao contrário, a estabilidade da relação salarial vigorou só muito restritamente, a fluidez desta relação é cada vez maior. As empresas multinacionais, que no período anterior tinham privilegiado, nalguns países pelo menos, a estabilidade relativa dos rendimentos salariais e a negociação formal, são hoje os campeões da relação informal, contingente e ocasional. A realização desta política tem-se baseado em três instrumentos fundamentais: a internacionalização acelerada do processo produtivo (e já não apenas do mercado e do capital, como nos períodos anteriores); a desvalorização do capital nas áreas produtivas

---

<sup>28</sup> Cf. para o caso português M. Rui Silva. *op. cit.*, e para o caso europeu B. Coriat *et al.*, *Usines et Ouvriers Figures du Nouvel Ordre Productif*, Paris, Maspero, 1980.

onde era mais «rígida» a relação salarial, ou seja, onde as organizações operárias tinham conseguido impor mais estabilidade e segurança na relação salarial (p. ex., minas, siderurgia, caminhos-de-ferro, estaleiros navais); a acção do Estado no sentido de marginalizar as organizações sindicais e neutralizar a função de vigilância por parte das instituições e dos quadros jurídicos existentes.

Em Portugal, o primeiro impulso para o movimento do regresso do capital variável teve lugar pouco depois do processo político que em 1974-75 conferiu, ao arrepio deste movimento, uma maior rigidez à relação salarial (através das transformações da legislação laboral já por mim analisadas). Dada a incoerência que então se gerou no interior das relações sociais de produção entre práticas de determinação do salário e práticas de produtividade do trabalho, o capital recuou e, logo que foram restabelecidas algumas das condições para o seu relançamento, recorreu a expedientes legais de flexibilização da relação salarial entretanto postos à sua disposição (nomeadamente os contratos a prazo). Como se tal não bastasse, foi ampliado o espaço para práticas subterrâneas (o mercado negro de trabalho) que neutralizassem a rigidez da relação salarial ao nível do quadro legal-institucional. Daí a desarticulação interna das relações sociais de produção capitalista acima estudadas.

O papel do Estado na actual fase de dominação estatal tem consistido em tolerar e até promover essa desarticulação interna. O bloqueamento dos tribunais de trabalho e das inspecções do trabalho é disso exemplo flagrante. Como não houve até agora condições políticas para dismantelar por completo a legislação de trabalho que garante alguma estabilidade à relação salarial, o Estado vê-se forçado, para corresponder ao interesse do relançamento do processo de acumulação neste período, a espartilhar-se entre Estado formal, que promulga e não revoga ou substitui a legislação, e o o Estado formal, que promulga e não revoga ou substitui a legislação, e o forma específica da intervenção do Estado português no movimento do regresso do capital variável e é, por isso, também a característica básica da forma de dominação estatal no presente momento. Apesar dos processos de inculcação simbólica tendentes a produzir o efeito de distanciação em relação à legalidade formal, deslegitimando-a antes de (e para a) revogar, esta quebra da legalidade acabará por acarretar, mais tarde ou mais cedo, a deslegitimação do próprio Estado. É pois de prever que a fase da discrepância não durará muito e que os quadros legais-institucionais acabarão por ser modificados de modo a adequá-los às práticas sociais dominantes na relação capital/trabalho. O Estado formal conhecerá então as razões que na fase actual só o Estado informal conhece.

*c) As relações sociais de orientação pré-capitalista: marginais, por isso centrais*

Na nossa sociedade, as relações sociais de orientação pré-capitalista são basicamente as emergentes da forma de produção característica da pequena agricultura familiar. O significado económico e social da agricultura camponesa foi já analisado anteriormente. Nesta secção cabe tão-só analisar a actuação do Estado perante estas relações. Na actual fase de dominação estatal são duas as características fundamentais da actuação do Estado: é baixo o grau de discrepância da penetração formal do Estado; é também baixo o grau de penetração formal. Já se viu que as relações sociais de orientação pré-capitalista são de grande importância para manter a

descoincidência relativa entre o desenvolvimento (mais avançado) da reprodução social e o desenvolvimento (mais atrasado) da produção capitalista. Graças a esta descoincidência, podem-se manter níveis de rendimento e de distribuição de rendimento que tornam possível os consensos sociais em que assenta o regime democrático. Daí que o Estado tolere e até promova tal descoincidência. Não se pode concluir daqui, sem mais, que, neste domínio, é baixa a discrepância entre quadros legais e práticas sociais. Para isso é necessário ter em conta a segunda característica da actuação do Estado no domínio das relações de orientação pré-capitalista: o baixo grau de penetração formal. Ou seja, estas relações têm-se desenvolvido em grande parte à margem do Estado; o quadro legal-institucional que as regula é leve, difuso e pouco abrangente. Porque a lógica da dominação estatal visa fundamentalmente consolidar formas de produção capitalista na agricultura, a actuação do Estado pauta-se por critérios que, sendo gerais na aparência, excluem à partida as formas de produção ligadas à pequena agricultura. Sempre que a exclusão se opera ao nível do próprio quadro legal-institucional, não há lugar para falar de discrepância entre este e as práticas sociais. A marginalidade da pequena agricultura familiar em relação à actuação do Estado é a contraparte da sua centralidade nos mecanismos informais de reprodução social. Daí que, sendo marginal, é também, e por isso, central. Sendo diminuta a penetração formal do Estado, tende igualmente a ser baixo o grau de discrepância entre o quadro legal e as práticas sociais.

#### 4. CONCLUSÕES

A formação social portuguesa encontra-se numa fase de renegociação da sua posição no sistema mundial. Tudo leva a crer que essa fase termine pela consolidação de uma posição semiperiférica assente em bases novas. Estamos, porém, ainda longe do desfecho da presente fase. A melhor ilustração disto reside na actuação do Estado.

O carácter abstracto e dúplice do Estado português no actual momento histórico resulta de a sua actuação procurar afanosamente consolidar relações sociais capitalistas numa formação social ainda povoada por relações sociais de orientação socialista e relações sociais de orientação pré-capitalista. Não há obviamente qualquer simetria entre estes dois últimos tipos de relações sociais. As primeiras representam um futuro que nunca chegou a ser e que antagoniza o presente; as segundas representam um passado que nunca deixou de ser e que, por isso, sustenta o presente. No entanto, os efeitos de sombra produzidos por estes diferentes tempos sociais convergem no sentido de obscurecer o campo de acção do Estado, forçando-o a tactear entre forças sociais que lhe oferecem grande resistência, mas que, paradoxalmente, só resistem na medida em que para isso têm o apoio do Estado.

A actuação paralela do Estado formal e do Estado informal, do Estado oficial e do Estado subterrâneo, é a forma como o Estado português tem vindo a gerir esta fase de transição e a gerar a que lhe há-de seguir. A presente fase é, por suas características intrínsecas, uma fase instável, insusceptível de se consolidar numa governação coerente. As múltiplas descoincidências, desarticulações e discrepâncias em que assenta a actuação do Estado acabarão por produzir a deslegitimação do Estado. O dilema reside em que tais descoincidências, desarticulações e discrepâncias têm constituído a base informal dos consensos sociais em que tem residido a



legitimidade do regime democrático. Se a evolução para a próxima fase for no sentido de oficializar a plena consolidação das relações sociais capitalistas que o Estado informal e subterrâneo tem vindo a promover, pode bem suceder que, no afã de relegitimar o Estado, se acabe por deslegitimar o regime democrático.