

Prefácio

Este documento consiste de uma compilação de notas destinadas a serem apresentadas oralmente num grupo de trabalho, estando essa apresentação naturalmente condicionada à orientação geral das outras intervenções do grupo. Não se trata de um esquema fixo ou de uma cópia de um projecto mas apenas de uma estrutura, um conjunto de pontos para defender uma tese que se apresenta, de forma consolidada, no último ponto (ponto 7).

1. Mudanças, continuidades, diferenciações e estratégias

Embora a acção política se preocupe essencialmente com a mudança, a sua principal orientação é no sentido da reprodução, do reforço de continuidades. É compreensível que assim seja num regime político autoritário ou conservador: a legitimidade funcional da autoridade política nestes regimes depende da manutenção de equilíbrios, que mais facilmente se consegue atingir quando o ritmo de mudança é lento ou, pelo menos, controlado pelas instituições políticas. Mas, neste aspecto, a democracia não muda muito. Quem alcança o poder numa luta democrática já anteriormente apostou fortemente num conjunto concreto de ideias e posições, tanto a nível partidário como em termos da imagem que a opinião pública tem a seu respeito. Não se trata de uma deficiência do regime democrático, mas de uma consequência das propriedades da construção de imagem, uma forma específica e necessária de simplificação das questões políticas: o eleitorado não gosta que os seus representantes políticos mudem repentinamente de opinião e de posição. E mesmo quando o eleitorado aceita que há necessidade de mudar (o que não acontece frequentemente), continua a preferir votar em massa (uma condição necessária para alcançar o poder numa democracia) nas personalidades que oferecem uma certa garantia de estabilidade, de continuidade profunda.

Se, tal como parece, a acção política tem tendência para a continuidade ou, pelo menos, para o ritmo mais lento possível de mudança, como é que as mudanças surgem? A estrutura competitiva da democracia poderia ser uma resposta a esta pergunta, mas não chega: as mudanças surgem mesmo quando os partidos políticos e as personalidades políticas ficam para trás, ligados a conceitos antigos que deixaram de ser viáveis. As mudanças políticas dão-se frequentemente num processo catastrófico: de repente deixa de ser possível reproduzir a ordem anterior ou o conjunto anterior de equilíbrios, e ninguém sabe exactamente qual será ou como atingir uma nova ordem.

E possível chegar a uma resposta mais satisfatória ao problema da mudança se pensarmos na sociedade como um sistema complexo de agentes, organizações e agências, diferenciados e inter-relacionados. Num sistema deste tipo não é possível, nem mesmo com objectivos de

simplificação pedagógica ou demagógica, separar o poder político de outros tipos de poder (económico, social ou cultural), não só devido ao facto de estarem inter-relacionados mas também, e essencialmente, porque, sendo diferenciados, cada foco de poder (agente, organização ou agência) contém em si todas as dimensões do poder, incluindo poder político. Não é necessário que cada um destes focos de poder operacionalize a sua dimensão política; basta aceitar que todos eles têm esta potencialidade se utilizarem as propriedades de diferenciação e de interacção de sistemas existentes nas sociedades modernas.

Já não é possível (se é que alguma vez o foi devidamente noutros tipos de sociedades) descrever a sociedade moderna em termos da distinção entre níveis de poder e níveis sem ser de poder, ou entre grupos de poder e grupos sem ser de poder. Uma vez que hoje em dia compreendemos melhor o efeito das inter-relações, a interacção entre senhor e escravo ou entre classe dominante e classe dominada é óbvia para todos. Mas se quisermos explorar as consequências da diferenciação (ou seja, de uma forma de especialização que é globalista, que integra na sua área todas as dimensões de poder da sociedade de forma a conseguir desenvolver as suas estratégias), temos que aceitar a conclusão, que não é assim tão óbvia, de que o poder, e o poder político em particular, está disseminado por toda a sociedade e que não está estritamente contido em instituições especializadas e bem definidas.

As instituições políticas não podem (e não podiam no passado) garantir a reprodução rigorosa de condições passadas, mesmo que o quisessem, porque há outros agentes de mudança a funcionar dentro e fora de cada sociedade, cujas acções têm implicações políticas e até mesmo importância política, embora formalmente se mantenham fora do nível de poder político.

Podemos voltar agora à estrutura competitiva da democracia para ver como se opera a mudança política mesmo quando não vem do nível político. Esta estrutura competitiva não é apenas um sistema bidimensional (número de partidos e distância ideológica entre partidos) ou tridimensional (partidos, ideologias, segmentos do eleitorado), é um sistema multidimensional que inclui forças operacionais que não estão incluídas no elenco normal de actores políticos. Os partidos, as posições políticas e os votos conseguem-se reproduzir e, mesmo assim, as mudanças dão-se e as condições para a acção política transformam-se.

Tudo isto acontece porque os diferentes agentes, organizações e agências, os diferentes focos de poder, racionalizam a sua posição actual e produzem estratégias para alcançarem objectivos futuros. E quando falamos de estratégia estamos a referir-nos não só à melhor forma, ou à melhor organização de recursos, para atingir um objectivo, estamos a referir-nos também ao conflito de vontades que terá de ser resolvido para que uma estratégia possa ser aplicada. Algumas destas estratégias podem ser delimitadas: uma grande parte do esforço de institucionalização política de exigências e actividades sociais é dedicado à estabilização do

comportamento estratégico. No entanto, outras estratégias estão orientadas para novas áreas, para áreas que permanecem fora do alcance normal da atenção das instituições políticas, mas cujos efeitos reaparecem rapidamente no nível político. Este segundo tipo de estratégias, o mais importante numa sociedade competitiva porque explora um novo terreno, não pode ser delimitado com segurança — e, se o for, ou cria um vasto aparelho político ou mata a criatividade ou ainda, como muitas vezes acontece, acabamos com estas duas consequências negativas e dispendiosas. As sociedades modernas existem dentro desta clivagem complexa de estratégias delimitadas e não delimitadas. Não se trata de uma clivagem com uma ramificação boa e uma ramificação má: ambas são necessárias para regulamentar a dinâmica das sociedades. Mas os efeitos destas duas ramificações não são idênticos. E para vermos como é que nos conseguimos estabilizar através da delimitação (e institucionalizar as estratégias) e, ao mesmo tempo, desenvolver explorando estratégias não delimitadas (e promover a competitividade) num continente tão diferenciado como a Europa, com nações historicamente diferenciadas, e com um desenvolvimento político que aponta para a institucionalização de processos e garantias, temos que repensar o que é a acção política nas condições actuais — o que se pode fazer com os instrumentos de que dispomos, o que podemos conceber considerando as necessidades que se nos deparam.

2. Como é que pensamos sobre a política?

Pensar sobre política não é tão simples como parece. A imagem social do poder tende a reforçar as tendências voluntaristas, sejam elas simplistas, autoritárias, perversas ou de orientação ideológica. As pessoas cautelosas preferem ver o exercício do poder como uma actividade perigosa, preferindo estabelecer métodos cuidadosos para controlarem algo que tende a escapar ao controlo. A complexidade das sociedades modernas não simplifica este assunto. O poder tem que ser exercido, não pode esperar por uma análise cuidadosa — daí a simplificação voluntarista que pode levar directamente ao abuso de poder. E esta complexidade tende a ultrapassar a concepção cuidadosa de métodos, tomando-os obsoletos mesmo quando estão a ser publicamente discutidos.

Uma terceira atitude possível, a que é realista, tenta compreender o presente e o futuro depois de analisar profundamente o passado. Pode ser muito útil, principalmente porque constitui uma boa defesa contra o voluntarismo. Mas considerando o tempo que é preciso para compreender as mudanças que ocorreram no passado, não há que estranhar sobre as dificuldades e, em última análise, a impossibilidade de prever o futuro com base neste tipo de conhecimento. Compreender as mudanças passadas significa, em geral, reconhecer que foram acidentais e imprevisíveis para os agentes que contribuíram para esses acontecimentos.

Não ajuda muito quando nos confrontamos com a necessidade de decidir em condições de incerteza.

Contudo, a atitude realista dá-nos uma certa sensibilidade à mudança: não se trata de uma espécie de conhecimento analítico susceptível de ser refutado quando aplicado ao presente e ao futuro, mas dá-nos algumas informações sobre o que é importante no processo de mudança. Há três pontos que parecem ser particularmente significativos.

O primeiro é o papel desempenhado por um objectivo político bem definido, suficientemente atraente para moldar o comportamento colectivo de forma a «produzir» um certo futuro entre os cenários possíveis. As mudanças podem ser acidentais, mas não são cegas: haverá um certo comportamento colectivo que irá estabilizar de alguma forma a turbulência da mudança, escolhendo entre várias possibilidades. A capacidade de identificar um objectivo político que, ao mesmo tempo, seja consistente com as possibilidades evolutivas e atraente para moldar o comportamento colectivo, contribui grandemente para criar um certo controlo político dos processos de mudança.

O segundo é a necessidade de análise diferencial e comparativa: como é que as mudanças do passado contribuem para perceber o que é possível no futuro, e de que maneira reagem sociedades diferentes em modos diferentes, mesmo que estejam limitadas pelo mesmo tipo de circunstâncias e tentem alcançar o mesmo futuro possível desejado?

O terceiro refere-se à necessidade de uma análise incrementalista das mudanças: o que é que já mudou e de que maneira é que essas mudanças estabelecem uma configuração forte que atraia, no sentido em que um campo de atracção atrai em física, sociedades diferentes, com culturas diferentes e diferentes modos de reacção à mudança, para o mesmo tipo de futuro possível?

A política e o poder político ficam muito aquém da imagem que as sociedades e a opinião pública deles têm ou daquilo que gostariam que eles fossem. Mesmo que nunca o reconheçam explicitamente, os agentes e as instituições políticas não têm o poder para controlar as mudanças. Mas a política e o poder político são muito mais do que o exercício simplista da autoridade ou dos métodos institucionalizados, mesmo quando são devidamente legitimizados. Estas diferenças não são muito evidentes quando estamos num período geralmente estável ou quando as mudanças são tendencialmente lineares, ou seja, aumentando quantitativamente mas sem torções qualitativas ou surpresas acidentais. E não há nada de estranhar na atracção que esta imagem idílica do poder político e dos políticos tem na opinião pública e no seu desejo paternalista de protecção. Mas tudo isto fica abalado quando as mudanças se concretizam e os limites do poder passam para primeiro plano. E neste ponto que nos encontramos actualmente na Europa e a tese pode agora dar um passo em frente.

3. Como é que se dão mudanças significativas?

As mudanças não são planeadas porque não podem sê-lo. Quando as transformações das regras sociais, do comportamento ou das condições políticas são planeadas, é melhor chamar-lhes crescimento ou desenvolvimento, mas é importante não as confundir com mudança. O crescimento e o desenvolvimento podem ser acelerados ou freados, ou até mesmo invertidos. As mudanças são acontecimentos repentinos, sejam quais forem as suas consequências e derivações a longo prazo: uma vez que se concretizem, é possível tentar resistir-lhes ou lutar contra elas, mas não podem ser desfeitas.

Por que razão é tão importante fazer uma distinção entre mudança e crescimento e desenvolvimento?

O eixo do tempo político está orientado: ninguém consegue ir para o futuro como vai para o passado, não há simetria. A bomba atómica não pode ser desfeita, o muro de Berlim não pode ser reconstruído com os mesmos efeitos que tinha anteriormente, é impossível voltar aos mercados internos protegidos depois das empresas multinacionais e globais, depois da experiência do fluxo livre de capitais através dos canais de comunicação instantânea, depois da implementação de estratégias competitivas por parte de empresários dinâmicos. Não é possível reforçar clivagens políticas passadas que foram suplantadas: alguns grupos continuarão a tomar decisões com base nelas, mas as decisões mais importantes sobre o futuro serão orientadas por outros tipos de concepções globais.

As mudanças significativas surgem repentina e inesperadamente. Mas quando se concretizam, muitas coisas se apresentam numa perspectiva diferente e a maioria das regras práticas e eficientes do passado deixa de funcionar. A reprodução deixa de ser viável e o primeiro movimento de mudança repercute-se pelas diferentes dimensões, da sociedade — e não necessariamente na dimensão política em primeiro lugar. A mudança é contagiosa, mas não necessariamente controlada.

Durante o seu percurso «epidémico», a mudança cria novas oportunidades mas também obsolescência. Os primeiros a adaptarem-se às novas condições terão provavelmente mais hipóteses de sucesso, mas continua a ser necessário considerar a força das resistências: a velocidade de reacção nem sempre é o factor mais positivo em política, principalmente se não estiver sincronizada com o ritmo social de adaptação aos efeitos da mudança.

Num mundo ideal o regime político seria o primeiro a compreender e a reagir às mudanças. Mas no mundo real, o regime político normalmente tende para a reprodução, tentando manter as condições que criaram uma determinada composição do poder. E não é de espantar que o regime responsável pela orientação e liderança da sociedade se revele como a principal força reaccionária, tentando manter, tanto quanto possível, as prerrogativas em que se baseia a imagem tradicional do poder e, com ela, os canais tradicionais de apoio eleitoral, mesmo que

esteja assim a criar um vazio de legitimação e uma fonte poderosa de mal-entendidos sobre aquilo que o poder político pode produzir.

Tal parece ser exactamente o ponto em que se encontram os actuais regimes políticos europeus. Muitas das suas estruturas de referência mudaram (os poderes de cada Estado, os efeitos das fronteiras e das barreiras proteccionistas, a possibilidade de tornar artificial, a nível interno, o custo relativo dos factores e da distribuição de rendimentos ou mesmo a taxa de juros e a taxa de câmbio, as clivagens políticas tradicionais que «formataram» o eleitorado). Contudo, as instituições políticas, os processos de legitimação do poder e até mesmo os conceitos políticos globais mantêm-se praticamente inalterados. Há uma mudança significativa nas condições económicas, sociais e políticas, sem que haja uma mudança igualmente significativa no regime político.

Há um processo de mudança, mas não há um controlo político desse processo. Contudo, o poder político está a mudar e o mesmo sucede a todas as outras dimensões da sociedade.

4. Instituições, flexibilidade e coordenação

Será que nos devemos surpreender com a resistência que as instituições políticas oferecem à mudança, em contraste com a aceitação natural ou mesmo com o desejo que mostram pelo crescimento e desenvolvimento? Se aceitarmos que o poder, uma vez alcançado, tende a reproduzir-se, é compreensível que os agentes do poder tentem manter as condições específicas que os levaram às posições de relevo que ocupam. Além disso, se aceitarmos que as instituições políticas foram concebidas para controlar a amplificação dos distúrbios e para estabilizar o comportamento social, o que seria surpreendente (e provavelmente muito perigoso) seria que estas instituições fossem os principais agentes de mudança ou os amplificadores de mudança. As instituições não foram concebidas para promoverem mudanças mas sim para controlar os seus efeitos, para refrear as suas consequências quando, independentemente de todas as precauções políticas, estas surgem.

A análise das mudanças e dos seus efeitos no regime político termina com um «trade-off» típico: as mudanças alteram as condições políticas, mas o poder político e as instituições políticas tentam refrear as suas consequências. Não é bom nem mau, é um facto.

Reconhecer este «trade-off» como um facto não termina a análise porque não se trata de uma resolução, não é uma posição estável qualquer que seja a sua fórmula. Se as mudanças existirem, as condições políticas continuarão a ser alteradas até se atingir um certo ponto em que o «trade-off» deixa de ser possível: ou aparece uma crise à medida que as instituições são destruídas, ou as instituições são forçadas a transformarem-se para se adaptarem ao novo tipo de condições e de circunstâncias. Antes de chegar a este ponto de viragem, o regime político será invadido por novas ideias e por novas quase-

instituições, ou seja, por novos conceitos e novas organizações que tentam explorar as oportunidades abertas pelo processo de mudança. Isto cria uma nova dimensão de concorrência dentro do regime político, que não se limita aos partidos políticos e às suas relações com o eleitorado, mas inclui outros centros de racionalidade e de produção estratégica que, anteriormente, se encontravam fora ou à margem do regime político ou que simplesmente não existiam.

Da mesma forma que as mudanças não são planeadas, a reacção às mesmas também é composta por uma série de movimentos acidentais à medida que as instituições, os grupos e os agentes respondem às oportunidades e aos perigos que vão surgindo durante o processo de mudança — alguns com uma rigidez defensiva, outros com uma flexibilidade ofensiva. O resultado final da mudança será definido pela combinação destas séries de movimentos, ganhando o máximo ou perdendo o mínimo as forças e os interesses políticos que conseguem atingir a melhor coordenação entre rigidez e flexibilidade.

Assim termina a primeira parte da tese. As mudanças são complexas, não só elas próprias mas também nas reacções que provocam dentro e fora do regime político. Não são planeadas, surgem repentinamente; mas as reacções às mudanças também não são planeadas, surgem com movimentos acidentais, todos eles (ou quase todos) incertos quanto àquilo que será a resolução final.

Se isto for aceite como uma parte válida de uma tese sobre mudança e poder político, as implicações estratégicas parecem ser óbvias: temos que compreender aquilo que a mudança destruiu de forma a construirmos novas estratégias políticas, e possivelmente novas instituições, a fazermos frente às novas condições políticas que o processo de mudança produziu ou que irá provavelmente produzir quando perder finalmente o seu ímpeto. Não se trata de uma questão de voluntarismo ou idealismo político, trata-se de uma questão de realismo analítico.

A procura das novas condições produzidas pelo processo de mudança deverá ser feita através de uma análise de cada caso — idêntica à adoptada depois de uma tempestade quando se toma necessário verificar o que pode ser salvo e o que tem de ser reconstruído. Mas no actual processo de mudança por que a Europa está a passar, e que pode ser descrito como um processo de globalização que destrói a viabilidade do Estado nacional tradicional como centro de poder político auto-sustentado, há dois exemplos que parecem particularmente significativos: as condições de governabilidade e os diferentes níveis de poder político que requerem um novo tipo de instituições. Estes casos serão discutidos sucintamente nos dois pontos seguintes.

5. Governabilidade: tradicional e moderna

As condições de governabilidade são significativamente diferentes quando passamos de uma sociedade fechada, com fronteiras operacionais e

barreiras de protecção, para uma sociedade aberta dentro de um espaço multinacional com condições homogéneas e sem restrições à concorrência. Esta transformação não resulta de um projecto cuidadoso nem mesmo de decisões políticas tomadas deliberadamente com este fim específico. Antes pelo contrário, o que está a acontecer é consequência da acumulação de ineficiências e desajustamentos no funcionamento normal das instituições e dos instrumentos políticos. Quando o anormal se repete, é altura de começar a pensar nele como a nova normalidade. A racionalização da mudança é muitas vezes do tipo *ex post*: confrontados com as novas condições, tentamos reconstruir o *puzzle* de outra maneira. Esta actividade deparará com resistência, principalmente por parte das personalidades que ocupam posições de poder, que deviam estar a orientar a sociedade para novas direcções mas que preferem ignorar aquilo que as contesta ou que ameaça mesmo as suas posições. Isto terá como consequência prática a redução do período de transição, pois o tempo disponível para adaptação é gasto a resistir às novas condições.

Não se trata necessariamente de uma atitude conservadora ou reaccionária. O processo de mudança contém a ameaça da destruição de hábitos estabilizados, de processos há muito consolidados, das próprias instituições políticas. O perigo da desinstitucionalização da política está sempre presente em tempos de mudança, sendo compreensível que os líderes políticos tentem salvar o máximo possível quando as instituições, os métodos e os instrumentos políticos existentes correm o risco de obsolescência. Tendo considerado todas as precauções justificadas, o teste final em tempos de mudança consiste em compreender o que é que mudou tão drasticamente que deixou de ser possível conceber a repetição ou a utilidade de práticas passadas. A governabilidade é uma das questões políticas globais onde se pode efectuar este tipo de teste (vide as figuras 1, 2 e 3). A governabilidade tradicional aplica-se a sociedades fechadas, com fronteiras bem definidas e com a possibilidade de usar barreiras de protecção. A sua principal linha de acção política consistia na gestão de equilíbrios, internamente (jogos de soma nula ou luta de classes) e externamente (capacidade nacional de endividamento e, excepcionalmente, a possibilidade de agressão ou de guerra).

A governabilidade moderna tem que considerar as consequências da abertura de sociedades anteriormente fechadas. A sua principal linha de acção política consiste agora nas produtividades comparadas de que depende a viabilidade das actividades sociais e que é imposta às autoridades nacionais, pois têm que harmonizar as políticas dentro de um espaço integrado, com regras e condições homogéneas (caso contrário, os interesses privados mover-se-ão para as áreas onde conseguem arranjar as melhores condições). Mas os velhos hábitos, actividades e expectativas não desapareceram de um dia para o outro e continuam a ter que ser geridos, embora sem as velhas defesas, métodos e técnicas. A área política é muito mais complexa e, de tal forma, que é bastante provável que as instituições políticas por si só, sem a ajuda de outras organizações quase-

políticas (centros de decisão e racionalização que funcionam fora da área política formal mas cujas acções interferem directamente na dimensão política), não consigam absorver as consequências da mudança e ganhar novamente o controlo político da evolução social.

Comparando as duas estruturas de governabilidade, parece bastante evidente que não podemos voltar aos conceitos políticos dos espaços nacionais fechados. A revolução política já teve lugar, mesmo que, superficialmente, tudo pareça familiar e bem conhecido. É uma ilusão vulgar em períodos de mudança, de revolução calma: as instituições podem manter os seus nomes, mas já estão a trabalhar de forma diferente.

6. Um novo tipo de instituições políticas

Aceitar a conveniência de manter as instituições e os métodos que serviram razoavelmente bem no passado não equivale a recusar absolutamente a inovação institucional. O verdadeiro teste é o tipo de necessidades que temos de satisfazer. Um complexo de sociedades abertas integradas num espaço homogéneo não pode ser coordenado pela simples justaposição de instituições passadas, desenvolvidas em contextos de sociedades fechadas. É neste ponto que o conceito de Estado nacional enfrenta as suas actuais dificuldades.

Relativamente à capacidade competitiva, nenhum dos Estados nacionais europeus tem a possibilidade de ganhar, ou mesmo de sobreviver, contra os Estados Unidos ou o Japão. A sua inferioridade também é evidente a nível militar: os exércitos concebidos para defenderem as fronteiras nacionais não são capazes de intervir numa área estratégica global, tal como o mundo se apresenta hoje em dia. E, a nível social, a situação não é mais optimista: população a envelhecer, necessidade de reconverter indústrias criando assim marginalizações, permeabilidade a movimentos sociais de população vinda do leste e do sul — sem coordenação colectiva nenhum Estado nacional da Europa conseguirá responder a este novo tipo de problemas.

Olhando para a história da teoria do Estado, é significativo que as teorias dominantes considerem o Estado como um regime fechado (na definição weberiana clássica) ou, pelo menos, como uma ligação de regimes fechados unidos por uma relação de domínio (na teoria da dependência). Contudo, havia um outro tipo de teoria (que prevaleceu durante muito tempo nos ensaios de Otto Hintze) que considerava o Estado como uma entidade com duas faces, uma virada para o interior e a outra virada para o exterior. Ou, até mesmo mais importante para os nossos problemas e objectivos actuais, uma teoria que considera o Estado como um produto ou uma configuração de forças internas (motivação social e mobilização, cultura, liderança política, etc.) e externas (pressões; invasão, guerra) (vide a figura 4).

Ao sermos confrontados com a obsolescência repentina do Estado nacional poderá ser útil recordar que a sua estrutura rígida e a sua definição actuais não são essenciais para a sua funcionalidade, podendo mesmo constituir um obstáculo caso comprometam a sua adaptação às novas condições políticas. Trata-se de uma bandeira emocional que os conservadores poderão acenar para mobilizar contra os efeitos da mudança, ou de uma bandeira de conveniência a utilizar pelos tecnocratas para apoiarem o seu desejo de crescimento e desenvolvimento planeados, mas que só tornará ainda mais difícil a concepção e o projecto de novas formas de organização do Estado que melhor se adaptem às condições políticas actuais.

Figura 1 Governabilidade tradicional

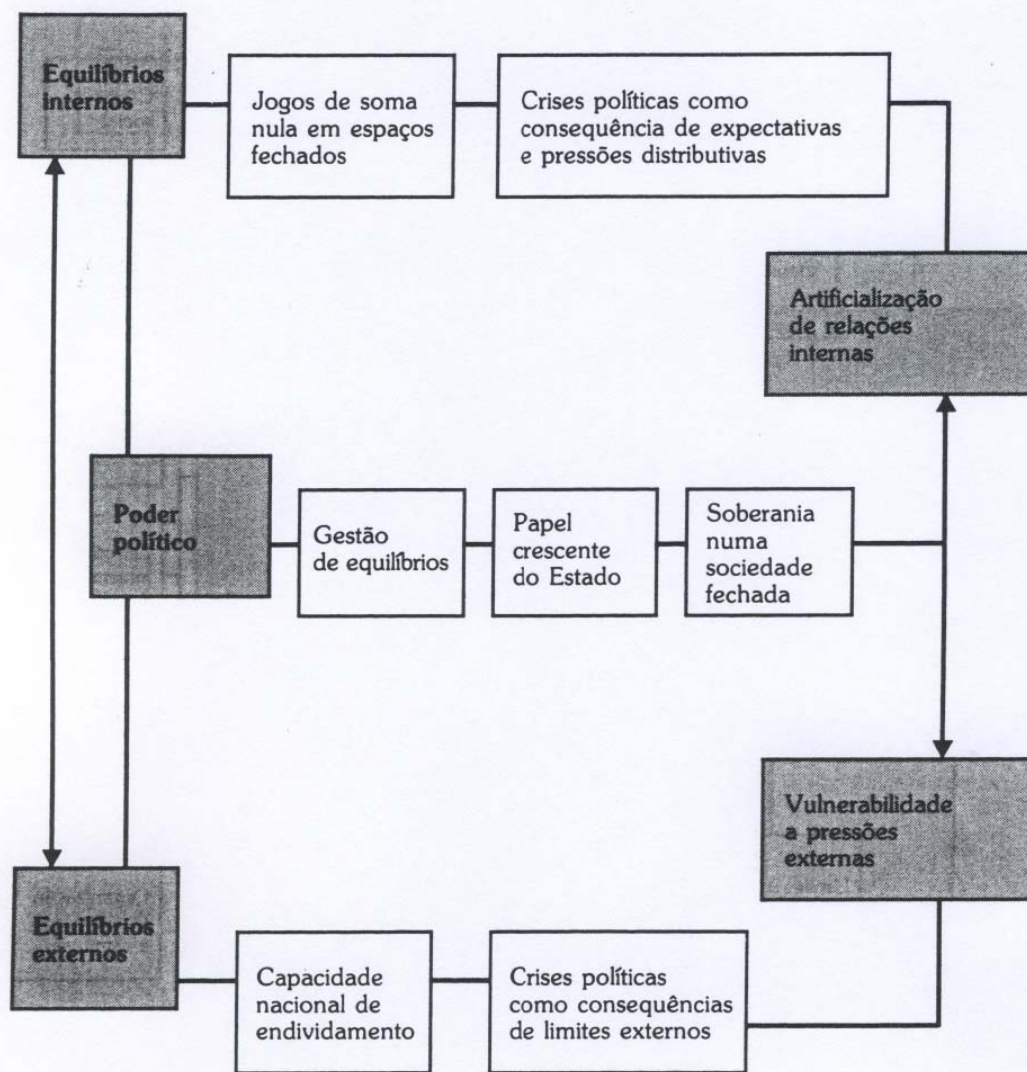


Figura 2 Governabilidade moderna

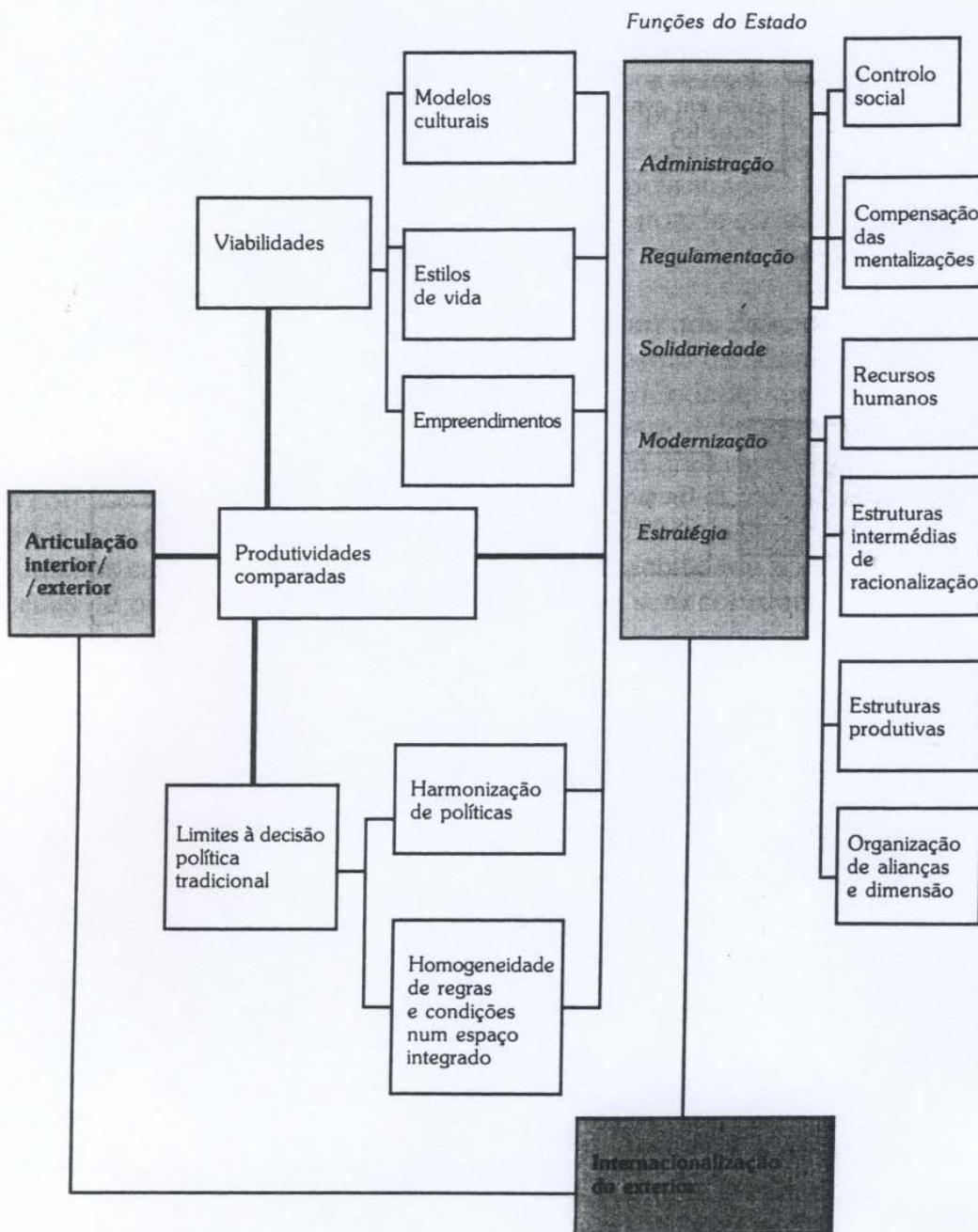


Figura 3 Estratégia de modernização por integração

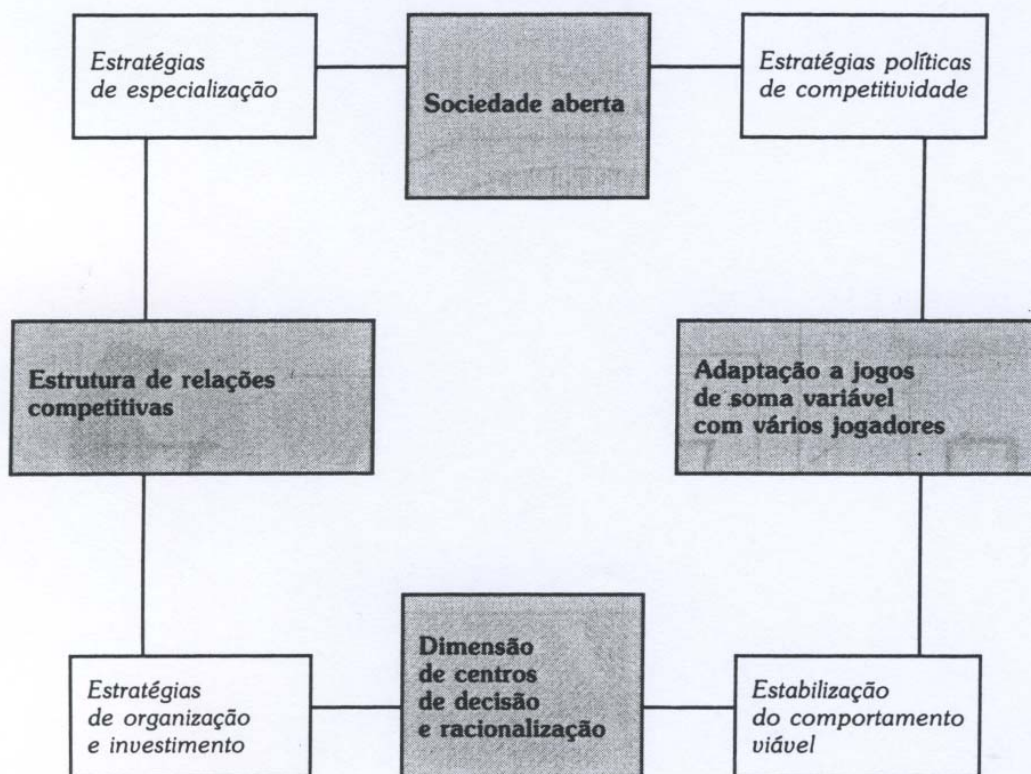
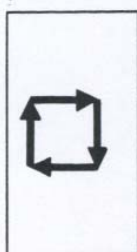
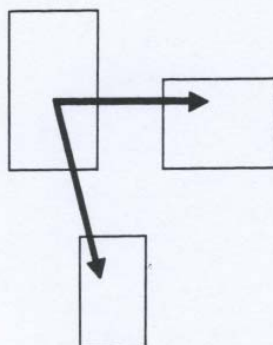


Figura 4 Teorias do Estado

Teoria clássica do Estado.



Teoria da dependência do Estado



Teoria de configuração interna/externa do Estado

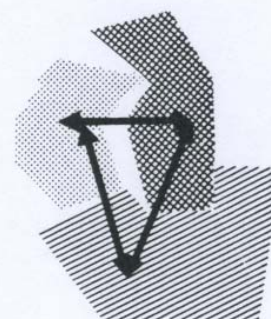
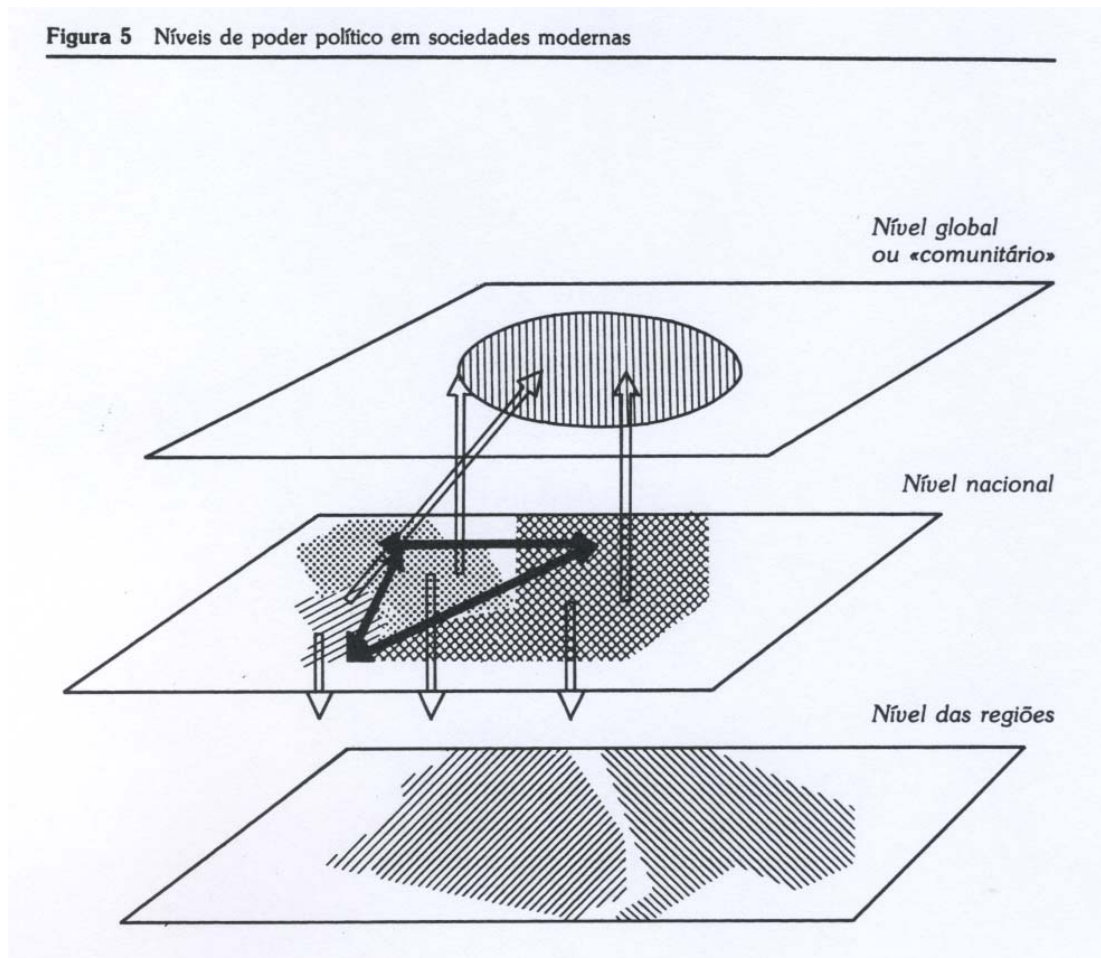


Figura 5 Níveis de poder político em sociedades modernas



E é muito possível que já tenhamos a resposta se olharmos para o que aconteceu ao Estado nacional e que levou à sua dramática obsolescência. Claro que houve a sobrecarga, a burocratização, o orçamento sempre crescente, as ineficiências, a crise de motivação dos funcionários, mas tal não seria suficiente para pôr em perigo as suas prerrogativas e a sua funcionalidade. Consegue-se obter uma explicação melhor daquilo que está a acontecer usando a teoria configurativa da formação do Estado, mas considerando agora dois novos tipos de forças, a globalização e a regionalização, os dois lados do mesmo processo de modernização.

O Estado nacional está a ser pressionado de cima, pelo lado superior, por estratégias competitivas que são globais, que ultrapassam fronteiras, e de baixo, pelo lado inferior, pelas novas redes regionais formadas pelas regiões homogêneas ou regiões interligadas que transcendem as fronteiras formais. E impossível ao Estado nacional reagir contra estas duas tendências fortes, a não ser que esteja preparado para pagar o preço de ficar fora do processo de modernização.

As sociedades modernas confrontam-se com três níveis de poder: global, nacional e regional. Apenas o segundo tem uma estrutura institucional estável, mas os outros dois já são mais do que realidades incipientes e é por isso que mesmo o Estado nacional se encontra num contexto de mudança em termos da sua área de acção e em termos da sua estrutura interna.

A aceitação da coexistência destes três níveis de poder não significa necessariamente que um deles irá destruir os outros. Significa apenas que o principal esforço analítico tem que ser dirigido no sentido de compreender a sua inter-relação.

E muito possível, por exemplo, que a análise política revele que as instituições a nível de poder nacional devam ser organizadas numa base da maioria de um único partido ou de coligações estáveis (para formar um poder forte, capaz de interligar a dimensão nacional tradicional com os outros dois níveis de poder, o poder «comunitário» e o poder das regiões) e que as instituições a nível global e regional devam ser organizadas numa base de consenso ou de coligação livre, formando diferentes configurações de coligações, dependendo das questões concretas. Mas o que se torna necessário reter é que cada nível de poder tem que ter as suas próprias competências, as suas próprias verificações e equilíbrios, a sua própria arquitectura institucional, embora cada um deles tenha que considerar a existência dos outros e, necessariamente, as suas interligações contínuas. O processo de modernização por globalização não está a destruir o Estado nacional, está apenas a mudá-lo e a produzir novas instituições políticas que alargam e prolongam, nos bordos superior e inferior, a maioria das funções tradicionais do Estado nacional. E não é por mera coincidência que podemos dizer o mesmo sobre outras entidades políticas, como por exemplo, os partidos, até há pouco tempo bem diferenciados nacionalmente mas revelando agora, cada vez mais, uma tendência para estabelecer redes supranacionais, ao mesmo tempo que o aparecimento de casos de política orientada para questões específicas na Europa (principalmente nas políticas de tributação e de desenvolvimento regional) está a abrir novas oportunidades às organizações partidárias regionais e inter-regionais.

7. A dinâmica da mudança

Quando há uma mudança, mais vale aceitá-la do que tentar resistir às suas consequências. Mas tendo em conta que as mudanças não podem ser planeadas, é muito difícil e provavelmente inútil argumentar com base na sua lógica, de que ninguém pode estar seguro, o que implica que a tese fica por determinar e mantém-se aberta a debates indefinidos.

Uma outra estratégia consiste em usar as consequências da mudança como pontos de partida para racionalizar o processo de adaptação política. Trata-se de uma atitude não voluntarista que tem, pelo menos, o mérito da flexibilidade, de manter abertas as diversas estradas. Historicamente,

este é o método global usado para a forma dos Estados nacionais na Europa — cada um é diferente do outro, embora todos pertençam ao mesmo tipo funcional. E parece que é a melhor maneira de reconhecer que o processo social de adaptação às consequências da mudança tem diferentes ritmos e diferentes prazos.

A necessidade de adoptar e preservar métodos consensuais, pelo menos ao nível do poder global ou «comunitário» e ao nível das regiões, vai contra o desejo ou projecto formalista de adaptação à mudança por decreto ou por tratados estritamente formalizados. Sem outras clivagens ideológicas e políticas fortes para promover o debate político na Europa num futuro próximo, não é impossível que esta divisão entre estratégias flexíveis e estratégias formalistas apareça como uma importante linha de separação entre atitudes políticas em cada nação e na Europa como um todo. Não é indiferente qual das duas atitudes será dominante. Para prever o futuro é sempre muito útil ser capaz de influenciar ou planejar as acções concretas que estão a produzir esse futuro: as melhores previsões parecem partir sempre daqueles que se encontram suficientemente perto dos centros de poder para poderem influenciar decisões concretas. As consequências prováveis de cada uma destas duas atitudes são fáceis de imaginar. Uma estrutura demasiado rígida irá provavelmente satisfazer as burocracias, mas não terá em conta a diversidade e a flexibilidade da Europa. Se a estrutura de planeamento, as regras, métodos e instituições para os dois novos níveis de poder (os centros de poder «comunitário» e regional) forem demasiado livres, a coordenação não será possível e os Estados nacionais continuarão a ser os principais actores políticos da Europa mas adiando, para um futuro indeterminado, a actual possibilidade inovadora e necessária de harmonização de políticas e a implementação das estratégias europeias comuns. É possível uma posição intermédia: caso a caso, passo a passo, podemos construir instituições, consolidar organizações, formalizar regras e métodos, ao mesmo tempo que aceitamos extremidades soltas que serão atadas mais tarde. Foi assim que os Estados nacionais se formaram na Europa e foi uma história com muito êxito (embora também muito longa).