

Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária *

Apesar de ser já longa e secular a tradição parlamentar em Portugal, cujas origens remontam a 1820, só depois de 1974 se instaurou entre nós o parlamentarismo democrático, fundado no sufrágio directo e universal.

O carácter recente deste parlamentarismo democrático suscita, como é compreensível, a curiosidade de saber até que ponto, volvida a primeira década de vida democrática e parlamentar, o regime se institucionalizou e as suas instituições se sedimentaram, ou, por outras palavras, até que ponto o regime e as suas instituições se «normalizaram», no duplo sentido de se regerem por normas e de passarem a ser tomadas ou encaradas como habituais.

É esse de facto o sentido originário do termo: a institucionalização é entendida, desde os primórdios das ciências sociais, como crescente autonomia normativa das relações sociais. Durkheim, para quem a sociologia seria mesmo a «ciência das instituições e do seu funcionamento»¹, entendia-as como produto novo da interacção dos indivíduos, que fixava fora deles certas maneiras de agir e de pensar não dependentes da vontade de cada um. A institucionalização seria pois, nesse sentido, a desindividualização dos comportamentos e representações e a sua autonomização e «socialização». Uma organização seria tanto mais intitucionalizada quanto mais dependente das normas que traçou para o seu funcionamento e menos das pessoas que lhe deram origem ou lhe dão corpo.

Mas, para além da autonomia normativa, a institucionalização releva também da crescente complexificação e profissionalização das estruturas e das funções sociais. Foi Max Weber quem primeiro aproximou o conceito de institucionalização do de racionalização, ao considerá-lo o resultado de um processo de crescente organização racional e legal. A institucionalização política implicaria necessariamente, por isso, uma complexificação buro-

* Este estudo insere-se num projecto de investigação em curso sobre o Parlamento português, integrado num mais vasto projecto coordenado pelo Instituto Universitário Europeu de Florença sobre os parlamentos na Europa do Sul, o qual mereceu o apoio financeiro da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica e que tem sido realizado em colaboração com Miguel Lobo Antunes. A recolha de dados que para ele se fez na Assembleia da República contou igualmente com a colaboração de Alice Oliveira Ramos e a inextinguível boa vontade de muitos funcionários do Parlamento, a quem aqui se deixam os respectivos agradecimentos, extensivos ainda a Isabel Valente e a Isabel Gracias pelo tratamento informático de uma boa parte desses dados.

¹ Emile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, p. xxii.

crática, e essa burocratização significaria aumento de funcionalismo político, isto é, de «políticos profissionais». A institucionalização traduziria também desse modo, segundo Weber, a profissionalização da política, a passagem da «vocaçào» à «profissão», a rotinização e normatização do carisma.

Os «políticos profissionais», surgidos com o desenvolvimento do Estado moderno e do processo de expropriação dos titulares privados do poder administrativo, fazem da política um *meio* de ganhar a vida e um ideal ou *modo* de vida, isto é, vivem *da e para* a política exclusivamente ou principalmente, distinguindo-se dos «políticos ocasionais», para quem a política seria uma profissão secundária².

Autonomia e profissionalização parecem assim constituir dois aspectos, porventura os mais decisivos, de uma mesma tendência institucionalizadora. Quanto mais uma organização se reger por normas e critérios próprios, e não alheios, quanto mais se integrar de membros profissionalizados, com carreira específica e dedicação exclusiva, mais ela se pode considerar institucionalizada.

Isto mesmo tem sido justamente reconhecido pelos mais modernos estudos da institucionalização política, que vêm nela um indispensável requisito de desenvolvimento político³. Samuel Huntington, que via a institucionalização como um processo de aquisição de valor e estabilidade, definia o seu nível pela capacidade de adaptação, pela complexidade, pela autonomia e pela coerência. Isto é, quanto mais adaptável e idosa, quanto mais complexa, quanto mais autónoma e quanto mais coerente internamente fosse uma organização, mais institucionalizada ela estaria. Também Polsby, que estudou mais concretamente a institucionalização do parlamento americano, definiu como suas características fundamentais a autonomia, a complexidade interna e a adopção de critérios universalistas, e não particularistas⁴.

Ora uma das questões que, a propósito da institucionalização dos parlamentos, se põem com maior acuidade é a das relações entre os partidos e os parlamentos. Uma vez que os modernos parlamentos se tornaram assembleias de partidos, até que ponto conseguem autonomizar-se destes, adquirindo identidade própria independente da dos partidos que os integram? Como podem os parlamentos de partidos, como tendem cada vez mais a ser os de hoje, contrariar a crescente e avassaladora influência dos partidos, de molde a preservar um espaço e uma dinâmica própria nos sistemas políticos?

Qualquer resposta a estas questões, no caso português, não pode ser dada sem partir necessariamente, por um lado, de uma perspectiva *genética*, que permita perceber devidamente o tipo de parlamento que a transição democrática gerou, e, por outro lado, de uma compreensão da evolução do lugar do parlamento no sistema político e de governo.

² Max Weber, *O Político e o Cientista*, Lisboa, Presença.

³ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Haven and London, Yale University Press, 1968.

⁴ Nelson W. Polsby, «The Institutionalization of the U. S. House of Representatives», in *American Political Science Review*, n.º 62, 1968, pp. 144-168.

1. O PARLAMENTO NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E NA EVOLUÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO

A instauração da democracia passou em Portugal — e muito — pela instauração da representação parlamentar. O combate pela democracia foi, quer nos tempos do regime autoritário, quer no período de transição, um combate pelo Parlamento. As principais batalhas da oposição democrática ao salazarismo foram travadas nos períodos eleitorais contra a representação monista da antiga Assembleia Nacional. E, depois do 25 de Abril, os esforços das forças democráticas visaram prioritariamente a legitimação eleitoral da revolução e a instauração de uma assembleia representativa de partidos políticos.

Ao contrário de outros processos de transição, em que a travagem autoritária e antidemocrática era feita por forças conservadoras, em Portugal a afirmação da democracia parlamentar foi feita contra tendências revolucionárias que, ou viam o parlamentarismo como expressão burguesa de um poder de classe, ou defendiam outras formas de representação política, designadamente de representação directa. A reivindicação da democracia parlamentar, que fora no regime autoritário anterior uma reivindicação das forças de esquerda, acabou por se tornar, devido ao processo revolucionário, também uma reivindicação das forças de direita.

Como essas forças revolucionárias, defensoras da democracia directa, encontraram forte acolhimento nos meios militares, chegando mesmo neles a ser hegemónicas durante um largo período da fase revolucionária da transição, a institucionalização do Parlamento, bem como a dos partidos políticos, foram por isso negociadas com as forças militares revolucionárias e concretizadas gradualmente, através de sucessivas etapas, até à total erradicação da presença militar nas instituições políticas. O processo de instituição do Parlamento andou assim *pari passu* com a desmilitarização das instituições políticas.

Entre os objectivos da revolução de 25 de Abril de 1974 estava claramente o da democratização. Era ideia inicial do MFA, desde logo expressa no seu programa, convocar por eleição popular uma Assembleia Constituinte, que elaboraria uma lei fundamental democrática que contemplasse a existência de uma Assembleia Legislativa⁵. Assim se compreende que essa Assembleia Constituinte fosse *ab initio* colocada entre os órgãos de soberania transitórios definidos na Lei n.º 3/74, com competência apenas para fazer a nova Constituição e vir a ser dissolvida logo após a sua aprovação.

Mas a soberania da Constituinte era também desde o início uma soberania partilhada ou dividida, não só por uma Junta de Salvação Nacional, que integrava, por seu turno, um Conselho de Estado, detentor de poderes constituintes, mas também por um Governo Provisório, detentor de poderes legislativos. A Constituinte não era nem o único órgão de soberania nem

⁵ O programa do MFA dispunha de facto, logo entre as suas «medidas imediatas», que a Junta de Salvação Nacional dissolveria a Assembleia Nacional do regime autoritário e anunciará «a convocação, no prazo de doze meses, de uma *Assembleia Nacional Constituinte*, eleita por sufrágio universal, directo e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro Governo Provisório». E, entre as «medidas a curto prazo», precisava que o «período de excepção» terminaria quando, «de acordo com a nova Constituição Política», estivessem eleitos «o Presidente da República e a Assembleia Legislativa, sendo então dissolvida a Junta de Salvação Nacional», e que as «reformas de fundo» só poderiam ser «adoptadas no âmbito da futura *Assembleia Nacional Constituinte*» (sublinhado nosso).

o único com poderes constituintes. E, por outro lado, só tinha poderes constituintes, sem outras competências legislativas nem de fiscalização.

Foi, em todo o caso, a radicalização política do processo revolucionário, motivado sobretudo pela descolonização, e o avanço das teses da democracia popular, com a conseqüente minimização da democracia parlamentar, que mais seriamente contrariaram, e ameaçaram até, os trabalhos da Constituinte.

Com o 11 de Março e a aceleração revolucionária que se lhe seguiu, o quadro dos órgãos de soberania foi alterado com a institucionalização do MFA, traduzida essencialmente na criação do Conselho da Revolução e da Assembleia do MFA, constituída por representantes dos três ramos das Forças Armadas. O Movimento assumia-se como motor da Revolução e os seus propósitos revolucionários pareciam colidir com os propósitos democráticos parlamentares dos maiores partidos políticos.

Daí o estabelecimento do 1.º Pacto entre o MFA e os partidos, celebrado em pleno curso revolucionário, a 13 de Abril de 1975, que consagrava de facto a coexistência de duas formas de representação. A sua assinatura pelos partidos foi aliás a condição posta pelos militares para a realização de eleições gerais e para a formação de uma Assembleia Constituinte, e traçou as grandes traves mestras do futuro texto constitucional. Articulando a legitimidade revolucionária com a legitimidade eleitoral e formas de democracia directa com formas de democracia representativa, o 1.º Pacto MFA-Partidos estipulava a coexistência futura de uma Assembleia do MFA, institucionalizado após o 11 de Março, com uma Assembleia de partidos. O presidente da República seria eleito por um colégio eleitoral integrado por essas duas assembleias. A Constituinte seria ainda acompanhada nos seus trabalhos por uma comissão do MFA e, uma vez aprovado o texto da Constituição, só seria promulgado depois de ouvido o Conselho da Revolução. E os resultados das eleições não teriam incidência imediata e directa na composição do Governo Provisório. Deste modo, o poder constituinte da Assembleia eleita em 1975 era, à partida, um poder condicionado.

Realizadas as eleições no dia 25 de Abril de 1975, os seus resultados, para além de provarem que o apelo ao voto em branco como voto no MFA não surtira efeito, vieram consagrar a vitória da legitimidade eleitoral e assinalar o início do processo de integração na legalidade democrática das forças revolucionárias.

A instalação da Constituinte não se fez, porém, sem resistências. Criada uma comissão para o efeito, presidida por um militar, embora sob a responsabilidade do ministro da Administração Interna, Magalhães Mota, e integrada por funcionários oriundos da extinta Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa⁶, foram vários os obstáculos que teve de vencer, desde o problema do salário dos deputados constituintes, que os militares inicialmente entendiam supérfluos, pretendendo antes remunerar apenas os depu-

⁶ A continuidade institucional entre a Assembleia Nacional e Câmara Corporativa e a nova Constituinte não se exprimiu só na transição dos funcionários de umas para a outra, mas também na continuidade da vigência de regulamentos internos (entre os quais, por exemplo, o Regulamento de Polícia e Segurança da Assembleia, que vinha já de 1911) e na eleição de deputados que já o haviam sido no anterior regime (como foi o caso de Magalhães Mota, Sá Carneiro, Pinto Balsemão, Mota Amaral, da ala liberal da Assembleia Nacional anterior).

tados por «senhas de presença», até ao problema da afectação à Constituinte do Palácio de S. Bento, que fora ocupado pelo MFA e pelo Governo Provisório.

Uma vez a Constituinte em funcionamento, logo se pôs particularmente em causa a importância que se pretendia ou se consentia dar à Assembleia e à Constituição. À primeira, a lei dera apenas a incumbência de fazer a Constituição, sem intervenção possível no curso governativo. Em foco esteve, por isso, especialmente a admissão de um «período antes da ordem do dia», que o Regimento da Constituinte consagrou e que viria a constituir uma tribuna particularmente utilizada pelos constituintes para intervirem no curso político da Revolução.

Quanto à importância da Constituição, acabou por prevalecer também a posição dos partidos, que viam nela a institucionalização da Revolução, contra a dos que a concebiam apenas como um instrumento desta⁷.

O Regimento da Constituinte consagrou logo alguns aspectos decisivos, não só da própria Constituição, mas também da futura vida parlamentar, podendo justamente ser considerado «a fonte do novo direito parlamentar português», na expressão autorizada de Jorge Miranda⁸. Entre eles avultam os das relações intraparlamentares, designadamente das relações entre deputados e partidos, ao estabelecerem a natureza «nacional» do mandato dos deputados (que representariam todo o povo, e não só o dos colégios eleitorais) e a perda de mandato para os deputados que se inscrevessem em partido diferente daquele em que estavam filiados aquando da eleição. Da mesma maneira, estabeleceu uma composição proporcional das comissões pelos representantes dos partidos, a quem deu a possibilidade de constituição de grupos parlamentares. Este incipiente ascendente partidário na vida parlamentar mais não era aliás do que a tradução dum mais geral predominância dos partidos na vida política, explicada pela própria génese do sistema partidário. A afirmação da democracia, após o 25 de Abril, passara muito pela afirmação dos partidos, em face não só dos militares, mas também das tentativas «movimentistas» unitárias, lideradas ou subordinadas aos interesses revolucionários dos comunistas, de que o caso do MDP-CDE foi talvez a mais evidente comprovação⁹. Por esse facto se daria, logo à partida, a marginalização dos movimentos e das candidaturas independentes, sacrificadas ao monopólio eleitoral partidário.

O equilíbrio de legitimidades e de formas de democracia, consagrado pelo 1.º Pacto MFA-Partidos, foi porém sendo progressivamente posto em causa pela radicalização do processo revolucionário, que se orientava cada vez mais para a primeira legitimidade revolucionária e para a democracia directa, em detrimento da legitimidade eleitoral e da democracia representativa.

O documento-guia da Aliança Povo-MFA, aprovado pela assembleia do MFA em Julho de 1975, consagrava oficialmente a organização do poder popular em sucessivas assembleias, desde a base até uma Assembleia Popu-

⁷ Cf. Jorge Miranda, *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura e Princípios Fundamentais*, Lisboa, Petrony, 1978.

⁸ Id. *ibid.*, p. 83.

⁹ O MDP-CDE manteve-se em funcionamento após o 25 de Abril, apesar da rotura que com ele estabeleceram os socialistas, concorrendo às eleições e reivindicando-se de uma natureza de «MFA civil», como dizia Medeiros Ferreira (cf. *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril. O Período Pré-Constitucional*, INCM, SREC, 1983, p. 109).

lar Nacional, sendo o Conselho da Revolução então definido como «órgão máximo da soberania nacional». A vontade constituinte era dessa forma subalternizada e a sobrevivência da Assembleia foi até posta em causa e ameaçada com o cerco de 12 e 13 de Novembro ao Palácio de S. Bento. A maioria dos deputados chegou mesmo a partir para o Norte, depois do levantar do cerco, com a intenção de aí continuar os trabalhos constituintes, no caso de não existirem em Lisboa garantias para os prosseguir.

A inflexão política do processo revolucionário, operada a 25 de Novembro de 1975, permitiu a revisão do 1.º Pacto e a celebração de um 2.º Pacto MFA-Partidos, em que a coexistência de assembleias é abandonada e substituída pelo estabelecimento de um período transitório de tutela militar sobre as instituições políticas, entre elas o Parlamento, a vigorar até à primeira revisão constitucional. Essa tutela seria exercida não só com a constitucionalização do Conselho da Revolução, com funções de vigilância jurisdicional constitucional, mas também com a eleição para a Presidência da República do chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, simultaneamente presidente do Conselho da Revolução.

Foi de facto esse regime de tutela que prevaleceu no período de transição constitucional. Com a revisão da Constituição de 1982 e a eleição do primeiro presidente da República civil, em 1986, encerrou-se definitivamente a transição com a total desmilitarização das instituições políticas.

Estabelecida a democracia parlamentar, outra questão de relevo se pôs na transição: a do lugar do Parlamento no sistema de governo.

Entre o autoritarismo presidencialista do regime cessante e o parlamentarismo exacerbado da 1.ª República, a Constituição de 1976 acabou por consagrar um sistema semipresidencialista¹⁰, repartindo a responsabilidade política do governo perante o Parlamento e perante o presidente da República, ambos eleitos por sufrágio directo e universal.

Ao presidente da República competia nomear o primeiro-ministro, «tendo em conta os resultados eleitorais», e demitir o Governo, podendo também vetar leis e dissolver o Parlamento, depois de obtido o parecer favorável do Conselho da Revolução. À Assembleia da República competia legislar e controlar o executivo, estando-lhe reservada, em exclusivo, a capacidade de legislar sobre um vasto elenco de matérias. O programa do Governo dependia da sua aprovação, levando a sua rejeição à demissão do executivo, que podia ocorrer também com a rejeição de moções de confiança e, na versão original da Constituição, com a aprovação de duas moções de censura.

¹⁰ Não falta quem prefira considerar o sistema de governo como «semiparlamentarista», ou até como «parlamentarista racionalizado», por se entender estarem mais acentuados os elementos parlamentaristas do que os presidencialistas no sistema constitucional de governo, designadamente a possibilidade de o Parlamento demitir o Governo e a ausência de competências do presidente da República para dirigir a política governamental (cf. Santana Lopes e Durão Barroso, *Sistema de Governo e Sistema Partidário*, Lisboa, Bertrand, s. d.; e Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978), e ainda quem, já depois da revisão de 1982, tenha defendido que o sistema de governo, definido juridicamente como semipresidencialista, na prática funciona como «sistema parlamentar de assembleia» (cf. Freitas do Amaral, *Uma Solução para Portugal*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1985).

O sistema constitucional facilita desse modo a formação de governos minoritários, e com eles uma certa instabilidade, ao não exigir a aprovação do programa de governo, mas tão-só a sua rejeição. Os governos podem assim não precisar de maiorias parlamentares de apoio permanente, tal como não é obrigatório que o chefe do Governo seja líder do partido com maior representação parlamentar.

Isso veio favorecer o aparecimento dos governos presidenciais, sem maioria parlamentar prévia, em que o chefe do Governo não é necessariamente líder de nenhum partido, o que veio agudizar os conflitos institucionais entre o presidente da República e o Conselho da Revolução, por um lado, e o Governo e o Parlamento, por outro, opondo dessa forma, e sobretudo, os «militares», ocupantes das primeiras sedes de poder, aos «partidos», sediados nas segundas.

O sistema de governo viu porém acentuar-se a sua vertente parlamentarista após a revisão constitucional de 1982, com alguma dispersão e redução de poderes acumulados no presidente da República durante o período de transição, designadamente com a limitação do poder do presidente da República de demitir o Governo, que passou a ser possível apenas se «necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas». Alterou-se assim a responsabilidade *política* dual do Governo, mantida após 1982 apenas perante a Assembleia da República e transformada em mera responsabilidade *institucional* perante o presidente (artigo 194.º), reforçando desse modo a dependência parlamentar do Governo, já intensificada também pela possibilidade de o Governo ser demitido por uma só, e não por duas moções de censura¹¹.

Esta despresidencialização do sistema, em favor de uma maior parlamentarização, foi acompanhada pela desmilitarização e partidarização das instituições. Recorde-se que a revisão constitucional se operou ao abrigo do acordo parlamentar entre a Aliança Democrática e o Partido Socialista, liderado por Mário Soares, acordo que ultrapassou o pacto eleitoral entre o general Eanes e o Partido Socialista (assinado pelo Secretariado do PS contra a vontade do secretário-geral), prévio à reeleição do primeiro, em 1980, e que previa uma revisão de maior equilíbrio entre militares e partidos.

O processo de desmilitarização institucional foi ainda reforçado pela partidarização do «eanismo» e pela eleição de um civil para a Presidência da República, que não só impediram a reocupação militar da Presidência, como também relegaram os militares «políticos» para o terreno partidário. Esta «civilização» política das instituições implicou, porém, para elas uma maior partidarização, designadamente do Parlamento, já que o reforço do papel do Parlamento ao longo do processo de transição foi feito pela afirmação do poder dos partidos sobre o poder dos militares.

Este reforço do poder dos partidos nas instituições, determinado pela gênese do sistema político e de governo, permite-nos compreender melhor o tipo de parlamento que a transição democrática gerou. A saber: muito mais um parlamento onde se exprimem os conflitos partidários do que um parlamento com capacidade para transformar em leis as propostas e solici-

¹¹ Cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português antes e depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, Cognitio, 1984, 3.ª ed. revista e atualizada.

tações que se lhe apresentam, isto é, aquilo a que Polsby chamou um parlamento-arena muito mais do que um parlamento transformador¹². O primeiro tende a privilegiar o estilo oral, e por conseguinte a actuação em plenário; o segundo tende a privilegiar o trabalho nas comissões, a fortalecer a sua estrutura interna. Por isso — sintetiza Polsby —, «para os parlamentos-arenas, o impacte de forças exteriores é decisivo para avaliar a produção legislativa. Para as assembleias transformadoras, o que é decisivo são as variáveis que desenham a estrutura interna e as normas das subculturas. Quem estuda parlamentos-arenas estuda forçosamente a base social dos legisladores, do recrutamento legislativo, os grupos de pressão, os partidos políticos extraparlamentares, a organização dos partidos parlamentares e o debate. Quem estuda as assembleias transformadoras deve considerar a estrutura das comissões, os processos de designação, os processos de socialização institucional, a percepção e regulação dos interesses pelos legisladores, as disposições de grupos legislativos informais, tais como delegações estaduais no caso do Congresso Americano, as operações de regimentos internos e costumes como a senioridade».

Esta dualidade tipológica de parlamentos depende muito, como se compreende, do sistema de partidos. Partidos fortes tendem a favorecer um parlamento-arena, enquanto partidos fracos apontam para um parlamento transformador.

Ora é manifesto que, no caso português, tal como na generalidade das democracias europeias, estamos perante um parlamento mais próximo do tipo arena, apesar de assistirmos, com o tempo, ao reforço de características «transformadoras», sobretudo com o potenciamento do trabalho das comissões e a menor frequência e sobrecarga de reuniões do plenário.

Ora a análise de uma arena não pode ser feita da mesma forma que a de um parlamento transformador, de que é exemplo por excelência, segundo Polsby, a Câmara dos Representantes norte-americana. Por conseguinte, a institucionalização da Câmara dos Representantes norte-americana, objecto do já famoso e clássico estudo de Polsby¹³, não pode tomar-se como paradigma universal de institucionalização parlamentar, designadamente de sistemas políticos europeus, com sistemas partidários bem mais fortes e actuaentes na sociedade que o dos Estados Unidos e com sistemas de governo não presidenciais. E muito menos como paradigma de parlamentos gerados a dois séculos de distância, em condições muito diversas. Como justamente observou recentemente Giuseppe Di Palma¹⁴, porque a análise de Polsby da institucionalização da Câmara norte-americana se concentra «sobretudo sobre a estruturação interna da mesma, e porque o Congresso apresenta, por definição da espécie a que pertence, propriedades de autonomia e mesmo de impermeabilidade a solicitações externas sem dúvida superiores à dos parlamentos-arenas, é-se levado por vezes a considerar estes últimos uma subespécie incompleta e quase defeituosa dos parlamentos de transformação». O que é não só errado, como inadmissível.

¹² Nelson W. Polsby, «Legislatures», in Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby (orgs.), *Handbook of Political Science*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975, vol. v, pp. 257-319.

¹³ Nelson W. Polsby, «The Institutionalization of the U. S. House of Representatives», in *American Political Science Review*, n.º 62, 1968, pp. 144-168.

¹⁴ Giuseppe Di Palma, «Parlamento-arena o Parlamento di trasformazione?», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, xvii, 1987, p. 184.

O estudo de parlamentos inseridos em sistemas não presidenciais, ou com partidos fortemente estruturados, tem necessariamente de ser feito diversamente do de parlamentos enquadrados em sistemas presidenciais ou com partidos fracos ou de débil actuação extraparlamentar. Por isso, a análise *interna* de parlamentos de recente constituição, integrados em sistemas não presidenciais ou com partidos fortes, implica necessariamente, como bem o sublinhou para o caso italiano Maurizio Cotta¹⁵, o estudo complementar do envolvimento *externo*, e muito particularmente das relações entre partidos e parlamento, sem descurar a parlamentarização dos partidos que operam no seio desses parlamentos.

2. A PARTIDOCRACIA PARLAMENTAR

O primeiro dado que ressalta, a quem observa as relações entre partidos e Parlamento na democracia portuguesa, é o da inegável supremacia dos partidos na formação da vontade eleitoral e parlamentar, à semelhança do que ocorre, aliás, nas demais democracias europeias.

Esta *partidocracia*, que se explica sobretudo por razões genéticas já referidas, é tanto maior quanto estamos perante um parlamento unicamaral. Com efeito, o monocamaralismo, ou a ausência de uma Câmara alta, típica de países de reduzida dimensão e eleitorado¹⁶, tende a suscitar o reforço de mecanismos alternativos de controlo de uma única Câmara baixa, que recaem, na maioria dos casos, nos partidos exteriores ao Parlamento, mas com representação nele. Isto é, o monocamaralismo tende a temperar-se e a compensar a falta de controlo interno normalmente proporcionado pela Câmara alta com o reforço do controlo externo dos partidos sobre os seus representantes parlamentares.

Número de deputados de parlamentos nacionais da CEE por milhão de habitantes

| País | Senadores | Deputados | População (milhões) | Número de deputados por milhão de habitantes |
|-------------------|-----------|-----------|---------------------|--|
| Alemanha | 45 | 518 | 61,7 | 8,3 |
| Bélgica | 182 | 212 | 9,85 | 21,5 |
| Dinamarca | — | 179 | 5,1 | 35,1 |
| Espanha | 256 | 350 | 34,9 | 10,0 |
| França | 317 | 577 | 55,0 | 10,5 |
| Grécia | — | 300 | 10,0 | 30 |
| Holanda | 75 | 150 | 14,3 | 10,5 |
| Irlanda | 60 | 166 | 3,4 | 48,8 |
| Itália | 323 | 630 | 56,2 | 11,2 |
| Luxemburgo | — | 64 | 0,36 | 177,7 |
| Portugal | — | 250 | 9,8 | 25,5 |
| Reino Unido | 1183 | 650 | 55,5 | 11,7 |

Fonte: Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, Aldershot, Gower, 1986.

¹⁵ Maurizio Cotta, *Classe Política e Parlamento in Italia, 1946-1976*, Bolonha, Il Mulino, 1979, p. 290.

¹⁶ Cf. Jean Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, e também Michel Ameller, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, 1966.

Esta *partidocracia* tende a exprimir-se, no monocamaralismo, através da sobre-representação parlamentar, como se pode inferir do quadro relativo aos países da CEE (quadro anterior), em que os de monocamaralismo parlamentar conhecem, regra geral (com excepção da Irlanda), uma maior representação de deputados por habitante.

Além disso, estes modernos parlamentos europeus não são conjuntos inorgânicos de deputados, mas conjuntos estruturados de grupos parlamentares. Os cidadãos, quando votam, não elegem deputados considerados singularmente, mas inseridos em partidos. A Constituição Portuguesa de 1976 reforça essa tendência ao reservar para os partidos, no seu artigo 154.º, o exclusivo da apresentação de candidaturas ao Parlamento. O mandato dos deputados não lhes é pois outorgado pelo povo, mas sim pelos partidos, a quem pertence de facto, se bem que não *de jure*, a sua titularidade¹⁷.

De facto, os deputados são escolhidos pelos partidos, que os submetem à ratificação do eleitorado. A relação eleitoral real não é entre eleitores e deputados, mas entre eleitores e partidos. As listas de candidatos são elaboradas na tensão, muitas vezes conflitual, entre as estruturas locais do partido e a sua direcção central, cabendo a esta última a decisão final. Esta selecção prévia, que em certos casos assume mesmo o carácter de «eleição primária», constitui um como que «jardim secreto da política»¹⁸ e tende a variar com o tipo de partidos e com o sistema eleitoral: mais centralizada nos partidos mais ideológicos e mais centralizados organizacionalmente, bem como nos *catch-all-parties* e também nos sistemas eleitorais de representação proporcional de círculos muito amplos. Tal escolha prévia pelos partidos tem evidentes reflexos no comportamento dos deputados, designadamente no seu comportamento de voto, já que dele depende a sua reeleição, bem como na relação entre o partido e o seu grupo parlamentar, entre os dirigentes e os deputados, entre os militantes e os eleitores. E mais ainda em sistemas eleitorais como o português, porque, como bem observou um dia Duverger, «a representação proporcional, com listas em bloco e inscrições de candidatos numa ordem rigorosa, coloca naturalmente os parlamentares na dependência dos dirigentes internos que preparam as listas e determinam a ordem de inscrição»¹⁹.

Os parlamentos europeus transformaram-se, pois, modernamente numa câmara de ressonância dos partidos, ou numa câmara de compensação, como lhes chamou Sartori²⁰, em que o deputado funciona como uma espécie de título em carteira do partido político, que este exhibe perante os outros partidos políticos, como também explica Rogério Soares²¹.

¹⁷ Pedro de Vega, «Significado constitucional de la representación política», in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 44, 1985, Março-Abril, pp. 25-45.

¹⁸ Cf. Michael Gallagher e Michael Marsh, *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage Publications, 1988.

A selecção é importante não só como processo de recrutamento, mas também como palco de conflito intrapartidário.

¹⁹ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951, p. 212.

²⁰ Giovanni Sartori, «Dove va il Parlamento?», in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri e G. Sartori, *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Nápoles, 1963, pp. 281-386; citado por Massimo Morisi, «Il Parlamento in Italia. Vecchie e Nuove Ipotesi di Ricerca», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVIII, 1988, pp. 191-222.

²¹ Rogério Soares, «Sentido e limites de função legislativa no Estado contemporâneo», in J. Miranda e M. Rebelo de Sousa (coords.), *A Feitura das Leis*, Lisboa, INA, 1986, vol. II, p. 440.

Nestes parlamentos, em que a unidade básica não é o deputado, mas o partido, os legisladores singulares vêm diminuídos os seus poderes de iniciativa, que são transferidos para os partidos parlamentares. A supremacia do partido traduz-se, assim, na dupla subordinação dos deputados aos grupos e destes aos partidos.

Os grupos parlamentares têm vindo a assumir crescente importância nos modernos parlamentos europeus, ganhando, inclusive, consagração constitucional. A Constituição Portuguesa de 1976 é até considerada particularmente avançada neste domínio, por ser «sem dúvida a que mais detidamente reconhece e regula a figura do grupo parlamentar», fixando-lhe as competências e os direitos, entre eles o de dispor de locais de trabalho com pessoal técnico e administrativo de sua confiança, o que é tido como «realmente insólito num texto constitucional»²².

Para além disso, os grupos parlamentares têm vindo a ganhar progressiva relevância no Regimento do Parlamento, através das sucessivas revisões. As competências que lhe têm vindo a ser progressivamente atribuídas excedem as que se conferem aos deputados singularmente tomados. Há competências exclusivas dos grupos parlamentares decisivas para o processo parlamentar e político, tais como o poder de fixar a ordem do dia de um certo número de reuniões plenárias (número que varia consoante o partido está ou não no Governo e em função da sua representação parlamentar), o de requerer a constituição de comissões de inquérito ou de requerer interrupções do plenário, que podem ser vitais na tática parlamentar.

Embora sendo, em princípio, simultaneamente «órgão do Parlamento» e «órgão do partido», juridicamente consagrados como tais tanto na Constituição e no Regimento, como nos estatutos partidários²³, os grupos parlamentares são hoje mais o instrumento do partido no Parlamento do que o «órgão» autónomo de que falam os estatutos de alguns partidos e os regulamentos internos de alguns grupos parlamentares²⁴. São mais a expressão parlamentar do partido do que a expressão partidária do Parlamento, ou seja, representam mais o partido no Parlamento do que o inverso, embora, nalguns casos circunstanciais, o grupo parlamentar tenha ganho relevo dentro do partido, originando até tendências ou mesmo cisões partidárias²⁵.

Como órgão do partido, o grupo faz parte integrante, na maioria dos casos, da sua estrutura hierárquica e do seu organograma e goza de autonomia própria. Segundo Colliard, o grupo parlamentar desempenha duas importantes funções: uma de *coordenação* dos membros do partido no Parlamento, dando coerência ao magma político dos seus deputados e desempenhando um papel de assistência e de filtro; outra de *representação* do partido nos órgãos de direção do Parlamento, nas comissões e outras

²² Manuel Ramirez, «Teoría e Práctica del grupo parlamentario», in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 11, 1979, pp. 5-36.

²³ *Constituição da República Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional, e *Regimento da Assembleia da República*, DG Apoio Parlamentar, Divisão de Edições, 1988, artigos 7-11.

²⁴ Só o grupo parlamentar do PCP não é considerado órgão autónomo do Partido nem tem regulamento interno.

²⁵ Basta citar o exemplo mais conhecido das «Opções Inadiáveis» no PSD, que viriam a originar a ASDI.

dependências da Assembleia, podendo gerar-se, por isso, entre o partido e o grupo várias relações de dependência²⁶.

É no âmbito desta função de *coordenação* que, na prática, o grupo subordina a si os deputados. Antes de mais, controlando as suas iniciativas. É a direcção do grupo que determina que deputados intervêm em cada debate e, nalguns casos, pode controlar o conteúdo das suas intervenções. De um modo geral, nenhuma iniciativa legislativa é apresentada sem a autorização da direcção do grupo parlamentar, que julga não só do conteúdo, mas também da oportunidade da sua apresentação.

Depois, através da disciplina de voto, prevista em todos os regulamentos e estatutos partidários e, na prática, geralmente acatada²⁷. Nas questões políticas mais significativas, é a direcção partidária quem determina o seu sentido de voto. Existe ainda uma disposição regulamentar ou estatutária interna que prevê a renúncia ao mandato em caso de abandono do partido ou da sua orientação, sendo o deputado, nalguns casos, obrigado a assinar um compromisso de honra nesse sentido²⁸.

Por último, através da orientação política que o grupo recebe da direcção do partido. Segundo a generalidade dos regulamentos internos dos grupos parlamentares, as direcções partidárias ou têm direito a participar nas reuniões dos grupos, embora sem direito de voto (caso do CDS), ou fazem parte integrante *de jure* do grupo parlamentar (caso da Comissão Permanente da Comissão Política do PS). Os grupos parlamentares devem aliás seguir as orientações políticas ditadas pelas direcções partidárias. Por isso, as decisões dos grupos parlamentares, embora formalmente sejam traçadas pelas suas direcções ou pelas suas reuniões plenárias, consoante se trate ora de assuntos correntes, ora de assuntos essenciais, de facto, pelo menos nas questões decisivas, emanam da orientação partidária. Nalguns casos, as intervenções no plenário, feitas em nome da direcção do partido ou por incumbência dos órgãos directivos do mesmo, não carecem de autorização do grupo parlamentar, tendo até prioridade quando solicitada.

Esta supremacia da direcção partidária sobre a direcção do grupo parlamentar, própria, como disse Duverger, dos «escrutínios de lista e da representação proporcional»²⁹, acentua-se porém no caso do PCP, único partido onde a direcção do grupo parlamentar não é eleita pelo próprio grupo, mas indicada pela direcção do partido, e sem duração de mandato fixada regularmente. Ao contrário dos demais partidos, o grupo parlamentar do PCP não é uma organização autónoma do partido, mas sim uma «frente de trabalho» que funciona junto da direcção do partido.

Para além disso, existe no PCP uma prática segundo a qual os deputados mantêm no Parlamento o montante dos seus salários profissionais, fazendo reverter o excedente do vencimento parlamentar para o partido, o que determina a tendência para o Partido se assenhoar do deputado em termos salariais também. Mas não só: os deputados podem a todo o ins-

²⁶ Jean Claude Colliard, *op. cit.*

²⁷ A disciplina de voto está consagrada em todos os estatutos partidários. Apenas no PRD não esteve inicialmente sancionada, vindo, porém, a ser estipulada para determinados casos, com a revisão dos estatutos do Partido na sua 2.ª Convenção Nacional.

²⁸ Não se conhece em nenhum partido parlamentar português a prática, seguida noutros partidos europeus, da «demissão em branco».

²⁹ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 227.

tante ser substituídos pela direcção do grupo parlamentar, se assim o entender conveniente.

Prova deste ascendente dos partidos sobre os grupos parlamentares em geral é o facto de as pressões dos mais poderosos grupos de interesses, assim como as principais negociações para-legislativas, se fazerem sobretudo nas sedes partidárias. É aí que se tomam as mais importantes decisões. As grandes leis do Parlamento, obtidas por amplos consensos interpartidários, foram reconhecidamente negociadas fora dele, como foi o caso, entre outras, das Leis da Reforma Agrária, da Defesa Nacional, do Tribunal Constitucional

Petições por comissões a que foram enviadas

I LEGISLATURA

| Comissões | 1.ª SL | 2.ª SL | 3.ª SL | 4.ª SL | Total |
|---|--------|--------|--------|--------|-------|
| Assuntos Constitucionais | 3 | 4 | 2 | 4 | 13 |
| Direitos, Liberdades e Garantias | 25 | 19 | 28 | 5 | 77 |
| Trabalho | 21 | 10 | 12 | 1 | 44 |
| Segurança Social | — | 9 | 9 | 1 | 19 |
| Educação, Ciência e Cultura | 8 | 20 | 18 | 1 | 47 |
| Economia, Finanças e Plano | 6 | 8 | 13 | 5 | 32 |
| Agricultura e Pescas | 4 | — | 2 | — | 6 |
| Defesa Nacional | — | — | — | 3 | 3 |
| Negócios Estrangeiros e Emigração | 1 | 1 | — | 2 | 4 |
| Equipamento e Ambiente | 2 | 5 | 6 | — | 13 |
| Administração Interna e Poder Local | 1 | 2 | 6 | 1 | 10 |
| Comissão Permanente | — | — | — | 1 | 1 |
| Outras ou sem comissão | 18 | — | — | 2 | 20 |
| Totais | 89 | 78 | 96 | 26 | 289 |

II LEGISLATURA

| Comissões | 1.ª SL | 2.ª SL | 3.ª SL | Total |
|---|--------|--------|--------|-------|
| Assuntos Constitucionais | 6 | 1 | — | 7 |
| Direitos, Liberdades e Garantias | — | 5 | — | 5 |
| Trabalho | 5 | 7 | — | 12 |
| Segurança Social, Saúde e Família | 6 | 4 | — | 10 |
| Educação | 4 | 5 | — | 9 |
| Economia, Finanças e Plano | 1 | — | — | 1 |
| Agricultura, Floresta e Pescas | 2 | — | — | 2 |
| Defesa Nacional | — | — | — | — |
| Negócios Estrangeiros e Emigração | — | — | — | — |
| Obras Públicas e Habitação | — | 2 | — | 2 |
| Administração Interna e Poder Local | 4 | 5 | — | 9 |
| Comunicação Social | 1 | 1 | — | 2 |
| Ciência e Investigação | — | — | — | — |
| Comércio e Turismo | — | — | — | — |
| Indústria, Energia e Transportes | 2 | — | — | 2 |
| Cultura e Ambiente | — | 2 | — | 2 |
| Integração Europeia | — | — | — | — |
| Condição Feminina | — | — | 1 | 1 |
| Juventude | — | 2 | 3 | 5 |
| Totais | 31 | 34 | 4 | 69 |

III E IV LEGISLATURAS

| Comissões | 1.ª SL | 2.ª SL | Total | 1.ª SL | 2.ª SL | Total |
|--|--------|--------|-------|--------|--------|-------|
| Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias | 7 | 3 | 10 | 17 | 7 | 24 |
| Trabalho | 9 | 4 | 13 | 18 | 12 | 30 |
| Segurança Social, Saúde e Família | 3 | 2 | 5 | 17 | 6 | 23 |
| Educação, Ciência e Cultura | 3 | 4 | 7 | 10 | 10 | 20 |
| Economia, Finanças e Plano | 1 | 1 | 2 | 15 | 6 | 21 |
| Agricultura e Oceanos | — | 2 | 2 | 4 | — | 4 |
| Defesa Nacional | — | 2 | 2 | — | 1 | 1 |
| Negócios Estrangeiros e Emigração | — | — | — | 2 | — | 2 |
| Equipamento Social e Ambiental | 3 | — | 3 | 4 | 2 | 6 |
| Administração Interna e Poder Local | 6 | — | 6 | 6 | 3 | 9 |
| Integração Europeia | — | — | — | 1 | — | 1 |
| Condição Feminina | 1 | — | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Juventude | — | — | — | — | — | — |
| Totais | 33 | 18 | 51 | 95 | 48 | 143 |

e da Revisão Constitucional³⁰. As pressões que se dirigem directamente ao Parlamento são sobretudo as de indivíduos ou de grupos sociais com menor poder, ou desprovidos de outros canais de influência, tais como, por exemplo, grupos de trabalhadores ou sindicatos, que estão entre os principais petionários junto da Assembleia da República, que, por sua vez, se dirigem maioritariamente às Comissões de «Direitos, Liberdades e Garantias», «Trabalho e Segurança Social» e «Educação»³¹.

Também a iniciativa legislativa dos grupos parlamentares tem a sua origem mais nas sedes partidárias, designadamente nos seus gabinetes de estudos, do que no seu interior; se outras razões não houvesse, porque os grupos não dispõem de meios técnicos suficientes que lhes permitam a elaboração dos projectos. São por isso raros os projectos de lei elaborados pelos próprios deputados. A ausência de estruturas próprias de estudo e documentação para apoio à iniciativa legislativa e de controlo da actividade governativa tem levado o Parlamento a privilegiar o seu papel de «fórum e de sede de confronto» e a desvalorizar a sua «função de órgão de soberania autónomo», no dizer de António Barreto³².

Esta partidarização do Parlamento, por via da proeminência das direcções partidárias sobre os grupos parlamentares, manifesta-se ainda na ocupação dos lugares de direcção destes últimos por membros das primeiras.

De facto, a presidência do grupo parlamentar tem sido, regra geral, desempenhada por grandes dirigentes partidários, muitas vezes apontados até como sendo as segundas figuras do partido, como foi o caso de Adelino Amaro da Costa no CDS (1976-78), Salgado Zenha no PS (1976-83), Carlos Brito no PCP (1976-88). O grupo parlamentar do PSD chegou mesmo a ter na sua presidência, e por duas vezes, o próprio Sá Carneiro. No entanto,

³⁰ Cf. *A Feitura das Leis*, cit., vol. I, sobretudo artigos de António Barreto, Freitas do Amaral, Cardoso da Costa e Jorge Miranda.

³¹ Cf. quadros.

³² António Barreto, «A elaboração da Lei de Bases da Reforma Agrária», in *A Feitura das Leis*, cit., p. 156.

Petições à Assembleia da República, por peticionários

| Peticionários | Legislaturas | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|
| | I | | | | | II | | | | III | | | IV | | |
| | 1.ª SL | 2.ª SL | 3.ª SL | 4.ª SL | Total | 1.ª SL | 2.ª SL | 3.ª SL | Total | 1.ª SL | 2.ª SL | Total | 1.ª SL | 2.ª SL | Total |
| Indivíduos | 27 | 7 | 17 | 2 | 53 | 6 | 5 | 1 | 12 | 7 | 7 | 14 | 21 | 21 | 42 |
| Grupos de cidadãos | 10 | 19 | 22 | 6 | 57 | 8 | 10 | — | 18 | 10 | 2 | 12 | 6 | 3 | 9 |
| Sindicatos | 19 | 7 | 16 | 6 | 48 | 6 | 5 | — | 11 | 4 | 1 | 5 | 24 | 5 | 29 |
| Comissões (ou grupos) de trabalhadores .. | 21 | 17 | 14 | 5 | 57 | 4 | 3 | — | 7 | 5 | 2 | 7 | 23 | 6 | 29 |
| Órgãos escolares ou de professores | 1 | 11 | 8 | 2 | 22 | 3 | 3 | 2 | 8 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 5 |
| Estudantes | 4 | — | 3 | — | 7 | — | 1 | — | 1 | — | 1 | 1 | 2 | — | 2 |
| Mulheres | 3 | — | 2 | 3 | 8 | — | 1 | — | 1 | — | — | — | 1 | 2 | 3 |
| Moradores/inquilinos | 1 | 2 | 3 | 1 | 7 | — | 1 | — | 1 | — | — | — | 3 | — | 3 |
| Agricultores | 4 | 2 | — | — | 6 | 1 | 1 | — | 2 | — | 1 | 1 | — | — | — |
| Industriais/comerciantes | 2 | 2 | — | — | 4 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Empresas | — | 1 | 1 | — | 2 | — | — | — | — | — | 1 | 1 | 1 | — | 1 |
| Reclusos | — | 3 | 3 | — | 6 | — | 1 | — | 1 | 1 | — | 1 | 2 | — | 2 |
| Associações patronais | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | 1 | — | — | — |
| Associações políticas | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Comissões de pais | — | 2 | 1 | — | 3 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Autarquias/órgãos locais e regionais ... | 1 | 4 | 6 | 1 | 12 | — | 3 | — | 3 | 3 | — | 3 | 4 | 1 | 5 |
| Cooperativas | — | — | — | — | — | — | — | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | — | 2 |
| Médicos/hospitais | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | 1 | 2 | — | 2 |
| Outros | 1 | 1 | — | — | 2 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Totais | 94 | 78 | 96 | 26 | 294 | 28 | 34 | 4 | 66 | 33 | 18 | 51 | 96 | 40 | 136 |

é o partido parlamentar que maior substituição de dirigentes operou (entre os quais, Barbosa de Melo, Magalhães Mota, Pedro Roseta, António Capucho). Os partidos de esquerda tendem, pelo contrário, a variar menos a composição da direcção do seu grupo parlamentar, como se pode confirmar do quadro a seguir:

Dirigentes dos grupos parlamentares (desde 1976-77 a 1988-89)

| Dirigentes | PSD | PS | CDS | PCP | PRD |
|----------------------------|-----|----|--------|--------|-----|
| Presidentes | 12 | 5 | 7 | 1 | 2 |
| Vice-presidentes | 45 | 20 | 28 (a) | 15 (b) | 3 |

(a) Inclui os membros das comissões provisórias que o grupo teve por três vezes.

(b) Inclui os membros do secretariado do grupo, que passou a substituir os vice-presidentes entre 1982 e 1985.

A supremacia partidária manifesta-se ainda no exercício da função de representação. São os grupos parlamentares que distribuem os deputados pelos vários cargos parlamentares, desde a presidência até às comissões. São os grupos, e não os deputados singularmente, que têm direito a dispor de locais de trabalho na sede da Assembleia da República e de um pequeno *staff* de pessoal técnico e administrativo, bem como dos poucos e exíguos meios materiais e humanos postos à disposição do Parlamento. São ainda os grupos parlamentares, representados na conferência de líderes, autorizadamente reconhecida como «o órgão mais importante de toda a organização funcional da Assembleia da República», que condicionam, com as suas resoluções, «toda a actividade do Plenário», no dizer de um presidente da AR³³. Mesmo quando os deputados parecem actuar com maior responsabilidade individual, como é o caso do trabalho nas comissões, onde a competência técnica prevalece sobre as questões políticas em sentido estrito. Ao negociar nas comissões, o deputado sabe que a sua posição só é eficaz se tiver consigo, na votação em plenário, o apoio de todo o grupo parlamentar, o que o obriga a pressentir, se não mesmo a ouvir antecipadamente, a inclinação do grupo parlamentar e do partido. Norma não escrita do comportamento parlamentar é precisamente esta de o grupo honrar, na votação plenária, as posições que, *em seu nome*, os deputados tomam nas comissões, sendo raros, e muito reprovados, os casos de violação deste princípio.

Toda esta proeminência dos partidos na vida parlamentar, mais do que levar-nos a concluir precipitadamente pela fraca autonomia do Parlamento e, por conseguinte, pela sua débil institucionalização, deve recordar-nos o tipo de parlamento com que nos confrontamos, a saber: uma instituição fortemente partidocratzada.

3. A PARLAMENTARIZAÇÃO PARTIDÁRIA

As relações entre partidos e grupos parlamentares estão, porém, longe de ser de sentido único. As antigas diferenças de partidos consoante as relações com os grupos parlamentares, tipologizadas por Maurice Duverger nos

112 ³³ Fernando Amaral, *O Parlamento Visto por dentro. À laia de Relatório. A 1.ª Sessão Legislativa da IV Legislatura*, AR, 1985 (policopiado), pp. 14-16 e 21.

anos 50³⁴, estão a ser diminuídas com a parlamentarização dos partidos, como justamente recordou Von Beyme³⁵, para quem existem factores que reforçam simultaneamente tanto o partido como o grupo parlamentar, entre os quais, por exemplo, a profissionalização dos políticos.

Se, no caso português, o dado mais saliente é, como vimos, o do domínio partidário sobre o Parlamento, em geral, o reverso deste fenómeno é o da crescente parlamentarização dos partidos, que se vão orientando cada vez mais para a actuação no Parlamento, valorizando-o por isso na sua estratégia política e procurando rendabilizar politicamente a sua intervenção nele. Antes de mais, através da sedimentação e estruturação da experiência parlamentar adquirida.

Quando analisamos, de facto, o grau de permanência em funções dos membros dos grupos parlamentares, verificamos que ela tem vindo a crescer lentamente, mantendo-se a níveis que, comparativamente, poderemos considerar normais.

Apesar da ocorrência de vários factores de instabilidade, tais como cisões dos grupos parlamentares, alterações nas direcções partidárias, alterações no espectro partidário (com o aparecimento e desaparecimento não só de coligações, mas também de novos partidos), tem-se vindo a verificar uma ligeira mas progressiva evolução das percentagens de deputados reeleitos de legislatura para legislatura e uma correspondente diminuição das percentagens de «novos deputados», só alterada compreensivelmente com a obtenção de maioria absoluta pelo PSD, em 1987.

De 1976 para 1979, apesar da importante cisão ocorrida no grupo parlamentar do PPD/PSD, que excluiu da reeleição mais de metade dos seus deputados, a percentagem global de reeleições foi de 48 %.

De 1979 para 1980, porque o espaço que medeia entre as duas eleições é curto, esse número subiu para 70 %, precisamente por não haver nenhum factor excepcional de perturbação dos mecanismos de reeleição.

De 1980 para 1983, devido à recusa da minoria socialista (maioritária porém no grupo parlamentar anterior do PS na II Legislatura) em aceitar recandidatar-se, a percentagem global de reeleitos baixou para 47,2 %. Atente-se em que o PS passou a ter com essas eleições o maior grupo parlamentar.

De 1983 para 1985, apesar do «efeito Cavaco Silva» no PSD, que provocou alterações de vulto na direcção do Partido, e apesar do aparecimento do PRD na cena parlamentar, o número global de deputados reeleitos subiu para 52,8 %.

Por último, em 1987, devido à primeira obtenção de maioria absoluta por um partido na história parlamentar democrática portuguesa, o número de deputados reeleitos baixou para 40,4 %.

Por seu lado, o número de «novos deputados» tem vindo a decrescer paulatinamente, desde 52 % em 1979 até 40 % em 1985, aumentando porém

³⁴ Maurice Duverger, *op. cit.* Maurice Duverger distinguia três tipos de partidos: aqueles em que os parlamentares prevalecem sobre os dirigentes; aqueles em que, inversamente, são os dirigentes partidários a comandar os deputados; e ainda aqueles que conhecem um equilíbrio entre parlamentares e dirigentes partidários (cf. *op. cit.*, pp. 211 e segs.).

³⁵ Klaus Von Beyme, «Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties», in Hans Daalder & Peter Mair, *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, pp. 341-367.

consideravelmente nas últimas eleições, por causa da maioria absoluta conseguida pelo partido vencedor, para 59,2 %.

Ora é sabido, como recordam Gerhard Loewenberg e Samuel Patterson³⁶, que «o *turnover* é mais alto nos primórdios da vida de uma instituição e diminui com o tempo. Ao começarem a desenvolver-se as instituições legislativas, as saídas voluntárias contribuem provavelmente muito mais para o *turnover* do que as derrotas eleitorais, porque a nova instituição não é capaz de conferir prestígio e de gerar um forte empenhamento dos seus membros». Assim, nos Estados Unidos, durante os primeiros cem anos da Câmara dos Representantes, a percentagem de novos membros andava entre os 40 % e os 50 %, chegando mesmo a atingir por várias vezes valores superiores a 60 %, só diminuindo para baixo dos 30 % depois de um século de existência³⁷. As primeiras eleições, por exemplo, no Quénia, depois da independência, e na Alemanha, depois da queda do nazismo, registaram identicamente um *turnover* de metade ou até mais. Não é caso, portanto, para achar que estamos perante valores anormais em Portugal.

Analisado por partidos, o *turnover* é compreensivelmente maior nos partidos de maior dimensão e menor nos de mais pequena representação. PSD e PS são os partidos que menor percentagem de deputados reelegem de legislatura para legislatura. Em contrapartida, CDS e PCP são os que mais deputados reelegem³⁸.

Reeleição de deputados

| Eleitos em | Reeleitos em | | | | |
|------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1979 | 1980 | 1983 | 1985 | 1987 |
| 1976 | 120 (48%) | 109 (43,6%) | 67 (26,8%) | 55 (22%) | 31 (12,4%) |
| 1979 | | 175 (70%) | 95 (38%) | 75 (30%) | 38 (15,2%) |
| 1980 | | | 118 (47,2%) | 93 (37,2%) | 47 (18,8%) |
| 1983 | | | | 132 (52,8%) | 65 (26%) |
| 1985 | | | | | 101 (40,4%) |

Fonte: elenco de deputados eleitos fornecido pelos Serviços de Apoio ao Plenário da AR.

Novos deputados

| | | |
|------------|-----|--------|
| 1979 | 130 | 52 % |
| 1980 | 63 | 25,2 % |
| 1983 | 115 | 46 % |
| 1985 | 100 | 40 % |
| 1987 | 148 | 59,2 % |

Fonte: elenco de deputados eleitos fornecido pelos Serviços de Apoio ao Plenário da AR.

Talvez por isso, CDS e PCP são precisamente os partidos parlamentares que têm conhecido mais intenso envelhecimento. Enquanto a idade média do Parlamento tem vindo a aumentar gradualmente, passando dos 40 anos

³⁶ Gerhard Loewenberg e Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures*, Boston, Toronto, Little, Brown and Company, 1979, p. 106.

³⁷ Cf. Nelson Polsby, *op. cit.*

³⁸ Em 1987, o PRD reelegueu 5 deputados, que correspondem a 71,4% do total.

na I Legislatura para os 44 anos na IV Legislatura, por efeito da diminuição gradual de novos deputados, o PCP passou de partido mais jovem na I Legislatura (37,9 anos) para partido mais velho na IV (47,5 anos de idade média). O PSD, em contrapartida, tem sido desde a II Legislatura o partido parlamentar mais jovem, sendo também o que menos tem envelhecido.

Reeleição de deputados por partidos (percentagem)

PSD

| Eleitos em | Reeleitos em | | | | |
|------------|--------------|------|------|------|------|
| | 1979 | 1980 | 1983 | 1985 | 1987 |
| 1976 | 27,5 | 23,2 | 16 | 7,9 | 4,0 |
| 1979 | | 65,9 | 37,3 | 23,9 | 10,1 |
| 1980 | | | 52 | 34,1 | 12,2 |
| 1983 | | | | 52,3 | 17,6 |
| 1985 | | | | | 31 |

PS (inclui FRS e ASDI)

| Eleitos em | Reeleitos em | | | | |
|------------|--------------|------|------|------|------|
| | 1979 | 1980 | 1983 | 1985 | 1987 |
| 1976 | 67,6 | 58,1 | 26,7 | 45,6 | 30 |
| 1979 | | 68,9 | 29,7 | 40,4 | 23,3 |
| 1980 | | | 23,8 | 49,1 | 28,3 |
| 1983 | | | | 68,4 | 35 |
| 1985 | | | | | 51,6 |

PCP (inclui o MDP e os Verdes)

| Eleitos em | Reeleitos em | | | | |
|------------|--------------|------|------|------|------|
| | 1979 | 1980 | 1983 | 1985 | 1987 |
| 1976 | 48,9 | 48,8 | 40,9 | 39,5 | 20,6 |
| 1979 | | 75,6 | 50 | 60,5 | 34,4 |
| 1980 | | | 65,9 | 63,2 | 34,4 |
| 1983 | | | | 84,2 | 34,9 |
| 1985 | | | | | 58,6 |

CDS

| Eleitos em | Reeleitos em | | | | |
|------------|--------------|------|------|------|------|
| | 1979 | 1980 | 1983 | 1985 | 1987 |
| 1976 | 58,1 | 50 | 26,7 | 18,2 | 25 |
| 1979 | | 73,9 | 40 | 36,4 | 25 |
| 1980 | | | 66,7 | 54,5 | 50 |
| 1983 | | | | 72,7 | 75 |
| 1985 | | | | | 75 |

Se do plenário passarmos às comissões, verificaremos que a permanência em funções tem também vindo a aumentar significativamente, passando de 58 deputados que mantiveram as suas pertenças a comissões de 1976 para 1979 para 114 deputados que as mantiveram de 1985 para 1987. Entre os partidos, o que em termos proporcionais maior número de pertenças tem renovado é o PCP.

Idade média dos grupos parlamentares por legislaturas

| Partidos | Legislaturas | | | |
|-----------------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| | I | II | III | IV |
| CDS | 41,3 | 42,2 | 43,2 | 46,5 |
| PSD | 39,5 | 39,7 | 41,6 | 42,4 |
| PPM | 39,8 | 46,4 | — | — |
| ASDI | | 38 | 40,5 | |
| PS | 39,8 | 43 | 43,7 | 44,4 |
| PRD | | | | 42,8 |
| UEDS | | 38 | 37,2 | |
| MDP | 45,5 | 48 | 46 | 48 |
| PCP | 37,9 | 42,1 | 44 | 47,5 |
| UDP | 31,5 | 35,5 | | |
| Total... | 40 | 42 | 43 | 44 |

Fonte: ficheiro dos deputados existente nos Serviços de Apoio ao Plenário da AR.

Renovações de pertenças a comissões parlamentares (a)

| Partidos | 1979 | 1980 | 1983 | 1985 | 1987 |
|-------------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| PS | 30 | 33 | 6 | 21 | 35 |
| PSD | 8 | 34 | 17 | 19 | 47 |
| PCP | 12 | 22 | 21 | 22 | 18 |
| CDS | 8 | 12 | 4 | 8 | 5 |
| MDP/ID | | 1 | — | 2 | 6 |
| PRD | | | | | 3 |
| UEDS/ASDI | | | 9 | | |
| UDP | | 3 | | | |
| PPM | | 6 | | | |
| Total..... | 58 | 111 | 57 | 72 | 114 |

(a) Estes dados foram calculados com base na composição das comissões no início de cada legislatura, tal como consta da primeira reunião das comissões, cujas presenças estão assinaladas nos livros de reuniões das comissões, existentes no Serviço de Apoio às Comissões.

Mas este processo de aumento quantitativo de presenças continuadas no Parlamento e nas suas comissões, apesar de irregular e lento, é acompanhado por um processo também qualitativo de parlamentarização dos partidos, que contribui igualmente para a identificação institucional do Parlamento.

A autonomia institucional é necessariamente diversa, consoante o tipo de parlamento e de sistema político, sendo obviamente menor nos parlamentos mais abertos ao sistema partidário, como são as arenas. Nestes casos é por isso necessário medi-la, olhando também para a parlamentarização desses partidos, porque, se o que está em causa é a autonomia institucional, entendida como preservação da identidade e controlo das fronteiras da instituição, então impõe-se analisar até que ponto a influência externa dos partidos é diminuída pela parlamentarização da sua actividade e da sua organização. Por outras palavras, o reforço do grupo parlamentar no âmbito do partido pode traduzir uma maior aquisição de autonomia do Parlamento perante os partidos.

Esta adaptação dos partidos à vida parlamentar, com a correspondente integração na lógica parlamentar, pode ser analisada numa tríplice perspec-

tiva, como sugere Maurizio Cotta³⁹: numa dimensão cultural ou ideológica, em primeiro lugar; numa dimensão comportamental ou «metodológico-processual»; e ainda numa dimensão estrutural ou organizativa.

Um partido estará tanto mais parlamentarizado quanto mais, do ponto de vista ideológico, a democracia parlamentar representar um valor em si mesmo, e não um mero expediente instrumental; quanto mais tiver pautado a sua prática política pelos objectivos da acção parlamentar e quanto mais respeitar os trâmites políticos do processo parlamentar; e, por último, quanto mais a sua direcção tender a deslocar-se para o interior do Parlamento e quanto maior for a importância no partido do grupo parlamentar.

É índice dessa parlamentarização partidária, antes de mais, o *terminus* parlamentar da angariação de políticos pelos partidos. De facto, são muito mais frequentes, na classe política portuguesa, itinerários iniciados nos partidos e no Governo e terminados no Parlamento do que o inverso. É certo que membros do Governo e do Parlamento cujo ingresso se fez em nome de uma particular competência técnica acabam aderindo ao partido. No entanto, é mais frequente que a passagem pelo Governo ou pela administração local, em nome de competências técnicas possuídas, acabe por constituir um tirocínio político que antecede o ingresso no Parlamento, como o parece revelar o facto de vir a crescer progressivamente o número de deputados com experiência governamental e administrativa anterior ou no momento da eleição, designadamente no PS (para os que já passaram pelo Governo) e no PSD (para os que já tiverem experiência na administração local). São menos os casos em que o Parlamento é trampolim para o Governo, o que acontece sobretudo com quadros partidários desprovidos de competências técnicas particularmente evidentes.

Deputados que exerceram

| Cargos anteriores | Legislaturas | | | |
|---|--------------|------|------|------|
| | I | II | III | IV |
| No Governo | 7,6 | 12,8 | 10,2 | 14,8 |
| Na Administração Central | 2,3 | 3,6 | 1,5 | 1,8 |
| No Governo e administração regional | 1,1 | 2,8 | 2,7 | 2,7 |
| Na administração local | 7,4 | 13,6 | 19,2 | 20,7 |
| Total | 18,3 | 32,8 | 33,6 | 40,0 |

Deputados que exercem

| Cargos no momento da eleição | Legislaturas | | | |
|---|--------------|------|------|------|
| | I | II | III | IV |
| No Governo | — | — | 9,75 | 0,3 |
| Na Administração Central | 1,3 | 0,5 | 0,75 | 0,6 |
| No Governo e administração regional | 0,2 | 0,3 | 0,2 | — |
| Na administração local | 8,5 | 25,3 | 3,2 | 21,9 |
| Total | 10,0 | 26,1 | 33,7 | 22,8 |

Fonte: ficheiro dos deputados existente nos Serviços de Apoio ao Plenário da AR.

³⁹ Maurizio Cotta, *op. cit.*, pp. 298-301.

Diverso parece ser o lugar do Parlamento no itinerário político dos parlamentares comunistas, que, mais do que *terminus*, parece antes ser trampolim, não para o Governo, mas para o Partido. A passagem pelo Parlamento é no PCP mais um tirocínio político para a ocupação de posições no Partido. O percurso político parece culminar, no PCP, não no Parlamento, como nos demais partidos, mas sim no próprio Partido.

A sistemática ausência do líder máximo do Partido do Parlamento, apesar de eleito deputado, mas logo substituído, confirma esta subalternização dos lugares parlamentares aos lugares partidários do PCP. Nos demais partidos, pelo contrário, os máximos dirigentes partidários tendem a ocupar os seus lugares no Parlamento, chegando mesmo a dirigentes do grupo parlamentar quando na oposição.

O processo de parlamentarização partidária afecta a totalidade dos partidos, embora desigualmente, sobretudo no que toca aos partidos já existentes no anterior regime, que nele desenvolviam actividades clandestinas de oposição. Caso muito especial é porém o do PCP. Sem nunca ter deixado de jogar nos dois tabuleiros, durante a génese do regime, apostando simultaneamente na constitucionalização de um regime parlamentar e na aceleração do processo revolucionário, acabaria por ter de se adaptar progressivamente ao quadro que vingou da democracia parlamentar, mas sem que isso signifique uma parlamentarização do Partido.

É certo que, da posição defendida pelo seu secretário-geral no Verão quente de 1975, de que não haveria parlamentarismo, o PCP passou a ser hoje, uma vez afastado da área do Governo desde 1976, a força política que, em matéria de revisão constitucional, porventura mais tem defendido o reforço de poderes do Parlamento no sistema de governo. Isso não significa, porém, que o PCP tenha passado a encarar o Parlamento como a sua área estratégica e privilegiada de intervenção, que continua a estar, pelo contrário, fora dele. É a este propósito elucidativa a intervenção do presidente do grupo parlamentar no X Congresso do PCP, quando aponta a Assembleia da República como «local de denúncia e desmascaramento» dos «furiosos campeões do parlamentarismo» e recorda o facto de muitos «debates parlamentares se realizarem enquanto poderosas manifestações tinham lugar diante da Assembleia e sob a atenção empenhada e vigilante das galeiras»⁴⁰.

Apesar disto, o PCP tem vindo a canalizar, em termos organizativos, para o Parlamento os melhores dos seus quadros técnicos, de tal modo que na composição do seu grupo parlamentar deixaram de prevalecer tanto critérios de antiguidade política e de origem social, passando da predominância de «operários industriais» e de «empregados de escritório e de serviços», de quadros históricos do Partido e dirigentes centrais, para um peso crescente de juristas e deputados de formação técnica e superior, que vão assumindo lugar destacado na opinião interna do Partido.

Além da parlamentarização dos partidos, pode falar-se ainda de uma mais vasta parlamentarização do sistema, traduzida pela crescente importância do Parlamento na vida política e comprovada pelo crescente interesse pelo Parlamento por parte das organizações de interesses sociais.

Se as grandes negociações políticas e sociais se não fazem no Parlamento, mas fora dele, embora, em muitos casos, para serem homologadas nele, pode contudo verificar-se que o Parlamento tem visto crescer entre os seus deputados o número dos que, no presente ou no passado, exerceram cargos directivos em organizações de interesses.

Os deputados com cargos em organizações sindicais ou patronais no momento da eleição começaram por ser na I Legislatura apenas 1,5 %. Mas na IV Legislatura atingiram já os 4,4 %, sendo o seu número maior sobretudo no PSD e no PCP. Além disso, os deputados com experiência anterior de direcção de organizações de interesses também passaram de 0,8 % na I Legislatura para 2,5 % e 2,4 % nas III e IV Legislaturas, respectivamente.

A representação parlamentar dos interesses sociais organizados tem vindo assim a crescer significativamente. E indícios há de que os que aceitam candidatar-se o fazem na estrita medida em que tal lhes permite fazer valer a sua função de representante social mais do que de representante político. Atente-se na candidatura do secretário-geral da CAP, como independente por mais de uma força política, e também na de alguns sindicalistas para quem o primado dessa condição é manifesto sobre o de militantes partidários, como o provou a abstenção dos sindicalistas da UGT deputados do PSD aquando da votação da revisão da legislação laboral em 1988 e ainda a actuação do grupo de sindicalistas do PS que levou o partido, primeiro, e o grupo parlamentar, depois, a rejeitar a proposta do Governo do Bloco Central sobre revisão de leis laborais, contribuindo, aliás, desse modo para a queda do IX Governo Constitucional, de Mário Soares⁴¹.

Deputados pertencentes a organizações de interesses

| | Legislaturas | | | |
|--|--------------|-----|-----|-----|
| | I | II | III | IV |
| Deputados que ocuparam cargos anteriormente nas organizações de interesses | 0,8 | 1,8 | 2,5 | 2,4 |
| Deputados que ocupam cargos no momento da eleição nas organizações de interesses | 1,5 | 2,8 | 3,2 | 4,4 |

Fonte: ficheiro de deputados dos Serviços de Apoio ao Plenário.

Um dos efeitos mais reconhecidos da parlamentarização política dos partidos e outras organizações é a criação de condições para a sua profissionalização, entendida como especialização interna e exclusividade de pertença. Não é pois de estranhar que andem *pari passu* e que, no caso português, se assista, simultaneamente com a parlamentarização de que falámos, a uma crescente profissionalização parlamentar.

⁴¹ São a este propósito elucidativas as declarações de Torres Couto, secretário-geral da UGT e, simultaneamente, deputado do PS, à Rádio Comercial, em entrevista de 3 de Maio de 1987, no programa Clube de Imprensa: «Sou primeiro, e sempre, dirigente sindical e só depois dirigente político-partidário. E no dia em que for incompatível a manutenção destas duas situações, a minha opção será sempre pela vida sindical e todo o meu papel sindical, e nunca pelas responsabilidades partidárias que tenho, hoje, enquanto as puder ter e que deixaria de ter no dia em que se verificasse essa incompatibilidade.»

A profissionalização pode assim ser encarada, como o recordou Sartori⁴², tanto como *especialização* crescente, como na perspectiva da *exclusividade* de actividades e de proventos de subsistência, e, neste sentido, como dependência exclusiva desta actividade profissional. Mas esta dependência pode ser gradual, admitindo-se vários graus de profissionalidade. A permanência em funções e a rotatividade de membros (como negação dela), por um lado, e a dependência do partido, em termos económicos e de carreira política, por outro, são assim dois importantes indicadores dessa profissionalização parlamentar. Da primeira falámos já atrás. Vejamos agora um pouco a segunda.

Importante indício da dependência do Partido é o facto de o número de deputados que ocupam lugares naquele, quer como dirigentes, quer como funcionários, ter subido consideravelmente, tendo passado de 34,4 % na I Legislatura para 45,6 % na IV Legislatura, tendo chegado até a atingir os 54 % na II Legislatura.

E maior é ainda o aumento progressivo de deputados que já ocuparam cargos de direcção partidária no passado, que passou de 21,7 % na I Legislatura para 56,5 % na IV Legislatura, aumento que atinge todos os partidos, mas que se faz sentir sobretudo nos dois maiores.

Deputados que foram dirigentes e funcionários partidários

| Partidos | Legislaturas | | | |
|-----------|--------------|------|------|------|
| | I | II | III | IV |
| CDS | 20,2 | 31,9 | 41,7 | 58,5 |
| PSD | 24,4 | 33,9 | 61,8 | 62,1 |
| PS | 24,8 | 43,0 | 36,6 | 83,1 |
| PCP | 14,3 | 25,9 | 58,8 | 58,5 |
| Total ... | 21,7 | 34,3 | 48,4 | 56,5 |

Fonte: Serviços de Apoio ao Plenário.

Os partidos que tendem a ter entre os seus deputados maior percentagem de dirigentes executivos nacionais têm sido os de esquerda (PS e PCP), enquanto o PSD se apresenta como o partido com maior percentagem de dirigentes distritais ou regionais.

Esta maior «regionalização» do grupo parlamentar é possibilitada pela sua maior dimensão. De facto, quanto mais pequeno é o grupo parlamentar eleito, mais ele tende a reduzir-se aos deputados «nacionais», isto é, aos dirigentes nacionais partidários ou aos técnicos de confiança por ele escolhidos, para quem são, regra geral, reservados os primeiros lugares mais elegíveis das listas de candidatos a deputados.

Isto mesmo se comprova pelo facto de, em quase todos os círculos eleitorais, os deputados residentes serem inferiores aos que na realidade foram eleitos e exerceram funções, excepção feita para alguns círculos, com destaque para os de Lisboa, Porto e Coimbra, que são locais de residência privilegiados das direcções partidárias.

⁴² Giovanni Sartori, «Parliamentarians in Italy», in *International Social Science Journal*, XIII, 1961, pp. 583-599.

Deputados dirigentes partidários, por legislaturas e partidos

| | I Legislatura | | | | | | | | II Legislatura | | | | | | | | |
|--|---------------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|----------------|-------------|-------------|------|-------------|------|------|-------------|-------------|
| | CDS | PSD | PPM | PS | MDP | PCP | UDP | Total | CDS | PSD | PPM | ASDI | PS | UEDS | MDP | PCP | Total |
| Dirigente executivo nacional | 12,8 | 5,8 | 66,7 | 5,5 | 80,0 | 8,3 | — | 8,7 | 10,6 | 9,9 | 36,4 | 25,0 | 14,0 | 62,5 | 75,0 | 13,8 | 14,3 |
| Dirigente representativo nacional | 8,5 | 14,5 | — | 25,5 | — | 23,8 | 66,7 | 18,3 | 22,3 | 24,8 | 18,2 | 25,0 | 43,0 | 25,0 | — | 29,3 | 28,4 |
| Dirigente distrital | 9,6 | 11,6 | — | 1,8 | — | 1,2 | — | 6,2 | 11,7 | 21,5 | — | — | 3,5 | — | — | — | 10,2 |
| Dirigente de estruturas não locais | 2,1 | 1,2 | — | 0,6 | — | — | — | 0,9 | 1,1 | 1,7 | — | — | — | — | — | — | 0,8 |
| Funcionário partidário | — | — | — | — | — | 1,2 | — | 0,2 | 1,1 | — | — | — | — | — | — | — | 0,3 |
| Total | 33,0 | 33,1 | | 33,4 | | 34,5 | | 34,4 | 46,8 | 57,9 | 54,6 | | 60,5 | | | 43,1 | 54,0 |

| | III Legislatura | | | | | | | | | IV Legislatura | | | | | | |
|--|-----------------|-------------|------|-------------|------|------|-------------|--------|-------------|----------------|-------------|-------------|------|-------------|-------------|-------------|
| | CDS | PSD | ASDI | PS | UEDS | MDP | PCP | Verdes | Total | CDS | PSD | PS | MDP | PCP | PRD | Total |
| Dirigente executivo nacional | 6,0 | 3,6 | 40,0 | 13,4 | 50,0 | 25,0 | 15,7 | 100 | 11,0 | 12,2 | 6,9 | 23,9 | — | 17,1 | — | 10,9 |
| Dirigente representativo nacional | 10,7 | 21,8 | — | 20,1 | 25,0 | 25,0 | 25,5 | — | 19,2 | 12,2 | 17,2 | 26,8 | 40,0 | 26,8 | 26,6 | 21,9 |
| Dirigente distrital | 15,5 | 16,4 | — | 6,0 | — | — | — | — | 9,7 | 12,2 | 19,8 | 2,8 | — | — | 12,5 | 11,2 |
| Dirigente de estruturas não locais | — | 1,8 | — | — | — | — | — | — | 0,5 | 4,9 | 1,7 | — | — | — | — | 1,2 |
| Funcionário partidário | — | — | — | — | — | — | 2,0 | — | 0,2 | — | — | — | — | 2,4 | — | 0,3 |
| Total | 32,2 | 43,6 | | 39,5 | | | 43,2 | | 40,6 | 41,5 | 45,6 | 53,5 | | 46,3 | 39,1 | 45,6 |

Podemos assim falar de diferentes modelos de recrutamento: um mais «centrípeto» (recrutamento por cooptação do centro), outro mais «centrífugo» (recrutamento mais de tipo horizontal). As carreiras políticas tendem a ser, no primeiro caso, de tipo convencional, isto é, com ingresso nos níveis mais baixos e lenta ascensão, condicionada à conformidade com as direc-

Deputados residentes e eleitos nas 4 primeiras Legislaturas, por círculos

| Círculos | Deputados eleitos | Porcentagem | Deputados residentes | Porcentagem |
|------------------------|-------------------|-------------|----------------------|-------------|
| Aveiro | 87 | 5,2 | 84 | 5,1 |
| Beja | 30 | 1,8 | 28 | 1,7 |
| Braga | 101 | 6,1 | 91 | 5,5 |
| Bragança | 28 | 1,7 | 25 | 1,5 |
| Castelo Branco | 33 | 2,0 | 31 | 1,9 |
| Coimbra | 76 | 4,6 | 87 | 5,2 |
| Évora | 29 | 1,7 | 27 | 1,6 |
| Faro | 54 | 3,3 | 51 | 3,1 |
| Guarda | 31 | 1,9 | 30 | 1,8 |
| Leiria | 55 | 3,3 | 50 | 3,0 |
| Lisboa | 328 | 19,8 | 572 | 34,5 |
| Portalegre | 22 | 1,3 | 24 | 1,4 |
| Porto | 217 | 13,1 | 237 | 14,3 |
| Santarém | 69 | 4,2 | 61 | 3,7 |
| Setúbal | 84 | 5,1 | 75 | 4,5 |
| Viana do Castelo | 35 | 2,1 | 33 | 2,0 |
| Vila Real | 31 | 1,9 | 29 | 1,7 |
| Viseu | 53 | 3,2 | 48 | 2,9 |
| Madeira | 32 | 1,9 | 32 | 1,9 |
| Açores | 28 | 1,7 | 30 | 1,8 |
| Europa | 24 | 1,4 | 1 | 0,1 |
| Outros | | | 2 | 0,1 |
| Ao | 212 | 12,8 | 11 | 0,7 |
| Total | 1659 | 100 | 1659 | 100 |

Fonte: ficheiro dos deputados dos Serviços de Apoio ao Plenário da AR.

trizes centrais, e, no segundo caso, mais abertas. O centro do poder tende a estar mais no partido, nos modelos centrípetos, nos seus dirigentes, enquanto nos modelos centrífugos passa com facilidade para o grupo parlamentar, sendo por isso mais fácil o acesso ao poder do partido para os que lhe são exteriores. Os partidos de recrutamento centrípeto são, regra geral, mais institucionalizados e centralizados, enquanto os de modelo centrífugo estão menos institucionalizados e têm no vértice uma pluralidade de grupos, aquilo a que Eldersveld chama «estratarquia». A dependência do partido é maior nos deputados do primeiro modelo, já que aí o partido é a verdadeira sede do poder político e do controlo dos recursos eleitorais necessários ao Parlamento. A valorização do Parlamento, em contrapartida, é maior no segundo modelo. No primeiro, o Parlamento é um parêntese no trabalho do partido⁴³.

43 Sobre esta tipologia cf. Marila Guadagnini, «Partiti e classe parlamentare negli anni settanta», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XII, 1983, pp. 261-294.

Se passarmos a analisar a composição profissional do Parlamento, verificamos que os advogados são ainda o maior grupo socioprofissional, entre os deputados, em todos os partidos, à excepção do PCP, onde a primazia vai ainda para os operários, embora em decréscimo progressivo (de 45,3% em 1976 baixaram para 34,8% em 1983). Esta influência dos advogados na política explicava-a Max Weber pelo facto de a política se ter tornado no Estado moderno cada vez mais numa actividade «perante o público», utilizando, por isso, como meio privilegiado a palavra escrita e falada, que os advogados controlam e utilizam como ninguém.

As profissões que mais têm vindo a prevalecer no Parlamento são os professores e os empregados (de escritório, de serviços, do comércio, da banca, dos seguros), logo seguidos pelos economistas, empresários e gestores e pelos funcionários públicos, em detrimento sobretudo dos operários, por um lado, e dos engenheiros, por outro. Os professores têm crescido sobretudo nos maiores partidos, passando de 13,5 % e 9,5 % no PS e PSD, em 1976, para 18,4% e 17,1% em 1983, respectivamente. Também os empregados cresceram sobretudo nesses mesmos partidos, passando de 16,7% e 9,6% em 1976 para 19,8% e 14,4% em 1983, respectivamente no PS e PSD.

Profissões dos deputados por legislaturas

| Profissões | Legislaturas | | | |
|-------------------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | I (1976) | II (1979) | III (1980) | IV (1983) |
| Advogados/juristas | 23,9 | 31 | 31,6 | 22,3 |
| Empregados | 12,6 | 8 | 9,9 | 15,6 |
| Professores | 9,9 | 10 | 11,4 | 14,8 |
| Engenheiros/arquitectos | 14,1 | 12,2 | 12,9 | 11,0 |
| Operários/pescadores | 11,6 | 7,2 | 7,6 | 7,1 |
| Médicos/veterinários | 4,3 | 6,4 | 4,2 | 5,5 |
| Economistas | 3,5 | 4,0 | 6,0 | 5,1 |
| Empresários/gestores | 3,5 | 4,0 | 3,8 | 5,1 |
| Agricultores | 1,4 | 1,5 | 1,1 | — |
| Funcionários públicos | 2,5 | 3,4 | 3,8 | 5,1 |
| Jornalistas/escritores | 2,9 | 1,9 | 1,2 | 2,3 |
| Estudantes | 1,8 | 1,2 | 1,5 | 1,9 |

Fonte: Vínício Alves da Costa e Sousa, *Caracterização da Classe Política Portuguesa*, Instituto Damião de Góis (policopiado).

Já os advogados, embora diminuindo nos maiores partidos, têm vindo a aumentar nos menores, passando de 31,0% para 48,4% (entre 1976 e 1983) no CDS e de 7,1% para 10,9% (entre as mesmas datas) no PCP.

Se esta última referência pode demonstrar uma maior «especialização» dos deputados dos menores partidos, os dados relativos aos maiores podem revelar que o aumento de profissões dependentes (professores, empregados, funcionários públicos) podem significar condições de maior «exclusividade» de funções.

A atestar a tendência para maiores condições de «especialização» está também o acréscimo progressivo de habilitações académicas dos deputados, entre os quais tem subido a percentagem dos que possuem nível superior

Deputados professores por partidos

| Partidos | 1976 | 1979 | 1980 | 1983 |
|----------|------|------|------|------|
| PS..... | 13,5 | 13,6 | 13,1 | 18,4 |
| PSD..... | 9,5 | 9,3 | 11,2 | 17,1 |
| CDS..... | 2,4 | 9,3 | 7,8 | 3,2 |
| PCP..... | 7,2 | 6,8 | 12,0 | 13,0 |

Deputados advogados por partidos

| Partidos | 1976 | 1979 | 1980 | 1983 |
|----------|------|------|------|------|
| PSD..... | 37,0 | 33,3 | 30,3 | 27,6 |
| PS..... | 19,3 | 35,1 | 39,2 | 15,5 |
| CDS..... | 31,0 | 37,2 | 39,2 | 48,4 |
| PCP..... | 7,1 | 11,4 | 12,2 | 10,9 |

Deputados empregados por partidos

| Partidos | 1976 | 1979 | 1980 | 1983 |
|----------|------|------|------|------|
| PS..... | 16,7 | 4,1 | 4,0 | 19,8 |
| PSD..... | 9,6 | 17,2 | 14,6 | 14,4 |
| CDS..... | 2,4 | — | 5,7 | — |
| PCP..... | 16,7 | 15,9 | 14,6 | 7,1 |

Fonte: *Idem*

de instrução, que, sendo de 63,1% na I Legislatura, atingiu na IV Legislatura os 75,7%.

O partido com nível médio mais elevado é o CDS, sendo o PCP o que possui nível médio menos elevado. O número de deputados apenas com instrução primária no PCP, embora em redução, atinge ainda na IV Legislatura os 17,1%, enquanto no CDS os de instrução superior chegam aos 82,9% nessa mesma Legislatura. PS e PSD têm visto, por seu turno, crescer o nível médio de instrução dos seus deputados.

Habilitações dos deputados por legislaturas

| Instrução | Legislaturas | | | |
|-----------------|--------------|------|------|------|
| | I | II | III | IV |
| Primária..... | 6,8 | 4,9 | 4,2 | 2,7 |
| Secundária..... | 12,5 | 9,2 | 9,2 | 7,7 |
| Média..... | 15,3 | 13,0 | 14,2 | 13 |
| Superior..... | 63,1 | 72,1 | 71,1 | 75,7 |
| Sem dado..... | 2,3 | 0,8 | 1,2 | 0,9 |

Fonte: ficheiro de deputados dos Serviços de Apoio ao Plenário da AR.

CONCLUSÃO

O Parlamento português, à semelhança dos demais parlamentos europeus, é um parlamento particularmente exposto às influências externas, designadamente dos partidos políticos, que dele fazem por excelência uma *arena* política. Mais do que um parlamento de tipo negociador, assente no equilíbrio de forças, tende a ser um parlamento de tipo maioritário, — para utilizar um contraste exposto por Giuseppe Di Palma⁴⁴ —, isto é, um parlamento que se orienta muito mais pelas maiorias que nele se geram e operam do que pelos legisladores singulares e pelo trabalho destes nas comissões.

Como tal, a *partidocracia* é a nota dominante do parlamentarismo democrático português, desde a escolha dos deputados até à direcção dos grupos parlamentares, passando pela articulação dos interesses sociais e pela iniciativa legislativa dos deputados. Em tudo, a palavra decisiva é dos partidos, mediadores por excelência do sistema político.

Estamos, justamente por isso, perante um parlamento de partidos, o que não deve precipitadamente permitir concluir que se trata de um parlamento dificilmente institucionalizado, porque mal delimitado nas suas fronteiras institucionais. É certo que a autonomia é um requisito fundamental da institucionalização⁴⁵. Em todo o caso, não deve entender-se essa autonomia como separação estanque das demais instituições, mas sim como preservação de identidade no relacionamento e interdependência recíprocos. Nesse sentido, assume grande importância ver como e até que ponto a influência dos partidos no Parlamento não funcionou como *boomerang*, obrigando os partidos a parlamentarizarem-se para mais eficazmente intervirem na vida política. A parlamentarização dos partidos, além de «aculturação política» e de «socialização política» dos agentes que eles são, assume uma dimensão institucional que vem revelar precisamente que a identidade do Parlamento se afirma sobre os partidos.

O que tivemos oportunidade de pôr em evidência, ao longo destas páginas, é que a partidarização do Parlamento se não tem feito sem a contrapartida da parlamentarização dos partidos, o que revela, longe do enfraquecimento do Parlamento na vida política portuguesa, um reforço da dialéctica partidos-Parlamento, que vingou na transição democrática e parece querer constituir o eixo de mediação política privilegiado do nosso sistema político.

⁴⁴ Giuseppe Di Palma, *Soppravivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Bolonha, Il Mulino, 1977, pp. 250-254.

⁴⁵ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, cit., e Nelson Polsby, «The institutionalization of the U. S. House of Representatives», cit.