

A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal*

I. INTRODUÇÃO. PARLAMENTO E FACTORES DE CONSOLIDAÇÃO

O conceito de «consolidação» tem sido objecto de recentes análises teóricas, no domínio dos estudos sobre o processo de transição para a democracia¹.

O conceito, que ora envolve o processo, ora o resultado dele, não é indiscutido. Questiona-se até a sua autonomia em relação ao de transição².

Não entraremos aqui nessa querela. Para os objectivos deste texto basta-nos aceitar que, algures no processo de transição democrática, a actuação dos diversos actores — indivíduos, grupos, instituições —, ou alguma das dimensões dessa actuação, tem como uma das suas direcções objectivas o reforço dos mecanismos que conduzem à reiteração da democracia.

No caminho, mais ou menos longo, mais ou menos acidentado, para o estabelecimento do regime democrático é possível, de um modo empírico, detectar as actuações que contribuem para que a implementação das regras de jogo da democracia atinja um ponto de não retorno, capaz de suportar e resolver as tensões desagregadoras que se gerem.

Não se afirma que essas actuações, ou uma certa constelação delas, sejam condições necessárias ou suficientes para o sucesso da transição.

* O presente texto é resultado de uma pesquisa sobre a Assembleia da República que, com o Prof. Doutor Manuel Braga da Cruz, temos vindo a desenvolver, no âmbito de um projecto coordenado pelo Instituto Universitário Europeu de Florença e apoiado financeiramente pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.

¹ Vejam-se, por exemplo, Leonardo Morlino, «Consolidamento democratico: definizione e modelli», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.º 2, Agosto 1986, pp. 197-238, «Consolidamento democratico: alcuni ipotesi esplicativa», *ibid.*, n.º 3, Dezembro, 1986, pp. 439-459, e a versão espanhola dos dois estudos, reunidos num só, na *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 35, Julho-Setembro 1986; O'Donnell, Schmitter, Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore e Londres, John Hopkins University Press, 1986, 5 vols.; Schmitter, *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, manuscrito, 2.ª versão, Instituto Universitário Europeu, 1987; Di Palma, *Democratic Consolidation: a Minimalist View*, comunicação apresentada à conferência sobre «Parlamentos e consolidação democrática na Europa do Sul», Jaume Bofill Foundation e Volkswagen Foundation, Barcelona, Outubro de 1987.

² Cf. Pridham, «Comparative Perspectives on the New Mediterranean Democracies: A Model of Regime Transition?», in Pridham (ed.), *The New Mediterranean Democracies, Regime Transition in Spain, Greece and Portugal*, Londres, F. Cass, 1984, pp. 1 e segs.

Basta-nos a verificação de que, com toda a probabilidade, elas contribuem positivamente para a solidificação do regime democrático.

Também se prescindir aqui de se saber se essas actuações se desenvolvem segundo determinada cronologia, se umas precedem ou coexistem com outras, ou mesmo se persistem numa democracia estabilizada.

O que nos interessa, repete-se, reconhecer é tão-só que num processo de transição de um regime autoritário para um regime democrático há certas actuações que contribuem para que esse processo atinja o seu objectivo, como há outras que, ao invés, contrariam essa realização.

Assim, por exemplo, quanto maior for a aceitação que as *élites* e a população tenham do regime, maiores serão as probabilidades de ele se consolidar. A novidade do regime, inaugurado a partir de uma ruptura com uma situação que, embora por fim em crise, construíra os seus mecanismos de estabilidade, obriga à procura da sua própria legitimidade. O desenvolvimento de processos que conduzam ao reforço da legitimidade da democracia em fase de instauração contribui para a sua consolidação.

É frequente verificar-se que, durante o processo de transição, a presença dos partidos na vida política se revela particularmente obcecante.

O papel hegemónico dos partidos é um dos processos de simplificar a diversidade que acompanha a instauração³ e de civilizar o sistema, reduzindo o lugar dos militares. O que contribua para o reforço da estruturação dos partidos e do seu desempenho na vida política conduzirá à consolidação da democracia.

De igual modo contribui para essa consolidação a formação de consensos entre os mais importantes agentes políticos, quer sobre as regras de funcionamento do regime, quer sobre as políticas a implementar. Por um lado, porque a subsistência da democracia pressupõe um acordo entre os vários competidores sobre as regras do jogo e o seu cumprimento, por outro, porque o consenso sobre as políticas aumenta a estabilidade e a legitimidade do regime, factores do seu reforço.

Enfim, crescem as probabilidades de a democracia se consolidar se se desenvolverem mecanismos de orientação, contenção e resolução pacífica dos conflitos. O estabelecimento de lugares onde estes possam ser negociados, por mediadores e segundo regras e ritos próprios, favorece a sua contenção e resolução e, consequentemente, a estabilidade do regime.

Em todas as quatro áreas de actuação que referimos — legitimação, reforço dos partidos, formação de consensos, resolução de conflitos —, o Parlamento ocupa um lugar.

O objectivo central deste texto é procurar uma primeira averiguação do papel da Assembleia da República no processo de consolidação da democracia portuguesa, pesquisando a sua actuação nas quatro zonas referidas.

Não se trata de qualificar esse papel, no sentido de se saber se é o do protagonista principal, se o de um dos figurantes. Saber quem ocupa o lugar central num sistema como o português, no modo como se tem desen-

³ Sobre a caracterização do processo de democratização como uma conflitualidade entre uma «lógica de abertura do sistema político» e uma «lógica de redução da variedade» ver Durão Barroso, «O processo de democratização em Portugal: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica», in *Análise Social*, n.º 95, 1987, pp. 15 e segs.

volvido, é questão que provavelmente terá várias respostas, consoante o período que se tomar para observação ou a perspectiva que se utilizar.

Reconhece-se sem esforço que as quatro áreas definidas não esgotam os campos de análises da contribuição parlamentar para o reforço da democracia. Poderia, por exemplo, averiguar-se mais directamente a auto-estruturação da Assembleia, a sua institucionalização, ou o modo como desempenha as suas funções representativa e de integração.

Parece-nos, porém, que as zonas escolhidas são suficientemente compreensivas para, no seu conjunto, e dadas as limitações deste texto, permitirem um conhecimento razoável do desempenho do Parlamento português no processo de transição.

II. A CONTRIBUIÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

1. CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA EM PORTUGAL. A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

As primeiras eleições realizadas em Portugal após a ruptura com o regime autoritário logo desenharam o quadro partidário, que, no fundamental, se tem mantido até hoje. O sistema caracterizado pela existência de dois grandes partidos vizinhos, alternando no poder, sozinhos ou em coligação, por sua vez ladeados, um à direita e outro à esquerda, por partidos de menor dimensão, mostrou uma notável estabilidade, pelo menos até às eleições legislativas de 1985. Nessa altura, como se sabe, o PS viu ameaçada a sua posição de partido dominante, com o surgimento de um concorrente que quase o igualou em votação. As legislativas de 1987, porém, recompuseram o figurino anterior, com a novidade de terem dado a maioria absoluta ao PSD.

A fundação do sistema partidário, com todas as consequências que dela decorreram para a estruturação do regime, encontra-se, pois, nas eleições para a Assembleia Constituinte.

Para essa estruturação contribuiu ainda a medida, de imediato tomada pelos constituintes, de punir com a perda do mandato o deputado que mudasse de partido⁴. Se essa regra não impediu as cisões que ocorreram nos maiores partidos, introduziu alguma indispensável rigidez no sistema, em tempos de ambiente de convulsão e particular instabilidade.

É sabido que a Constituinte não dispôs de inteira liberdade na elaboração da carta do novo regime. Os traços fundamentais, e alguns pormenores de regulamentação, da parte relativa à organização do poder político tinham sido pactuados fora da Assembleia, pelos militares e pelos partidos. Nessa parte, em larga medida, a Assembleia limitou-se a escrever o que lhe ditaram. Mas em áreas tão importantes como as dos direitos das pessoas,

⁴ Embora os poderes legislativos da Assembleia Constituinte se limitassem à elaboração e aprovação de uma Constituição, a Assembleia, a propósito do seu regimento, aprovou normas relativas ao estatuto dos deputados que depois foram mandadas publicar na folha oficial pelo Governo Provisório, aparentemente para lhes conferir força jurídica de que careciam. Entre essas normas figura a do artigo 12.º, 1, b), sobre a perda do mandato por efeito de mudança de partido.

da organização económica ou da organização administrativa, a Constituinte foi limitada nas suas escolhas apenas pelas pressões que sobre ela exercia a realidade política, económica, jurídica em que se movia. De qualquer modo, a Constituição resultou de um amplo compromisso entre os principais actores —partidos e militares—, que, apesar de provisório em alguns dos seus pontos, tem perdurado nos seus traços definidores (Estado de direito democrático, regime semipresidencial, sistema económico misto, Estado regional).

Além da elaboração da lei fundamental, a Assembleia Constituinte exerceu algumas funções próprias de um parlamento em democracia. Utilizando o período de antes da ordem do dia para o comentário crítico aos sucessos políticos, a Assembleia, embora sem poder de decisão e sem dispor de mecanismos eficazes de controlo da actividade política, opôs a legitimidade democrática —que só ela detinha, por ser o único órgão sufragado pelo voto— à legitimidade revolucionária, colocando-se assim no centro da querela política do tempo.

A resistência oferecida pelo PCP a esse período de antes da ordem do dia revelava a importância do que estava em jogo. A afirmação da legitimidade democrática marcaria uma inevitável perda de influência de quem se movia com grande facilidade no campo da legitimidade revolucionária.

A Constituinte teve também uma função integradora no sistema democrático em desenho de forças que propendiam a permanecer fora dele. O PCP começa aí —ainda que ambivalentemente, ainda que gozando de largo domínio de actuação fora da zona institucional— a sua integração nas regras do jogo democráticas. Mas a progressiva afirmação da Constituinte vai necessariamente coincidir com a perda de influência dos grupos à esquerda do PCP, que desempenhavam um papel importante no processo político, sobretudo a partir de Setembro de 1974, e que, de um modo ou de outro, se opunham à institucionalização da democracia.

Decerto que, com toda a probabilidade, foram os acontecimentos de 25 de Novembro de 1975 que permitiram a inflexão do processo em direcção à democracia e deram um golpe mortal às forças que se reivindicavam da legitimidade revolucionária. Mas as eleições para a Constituinte e o funcionamento da Assembleia ocasionaram a primeira importante derrota das teses vanguardistas e, de algum modo, contribuíram para sustentar institucionalmente a nova direcção do processo político.

Será com a entrada em vigor da Constituição que se inicia o processo de consolidação do regime por ela inaugurado⁵.

É certo que a presença dos militares nos órgãos do poder político na primeira fase de vigência da Constituição impediu que, pelo menos formalmente, se pudesse falar de democracia plena. Todavia, não só estavam em vigor, e eram cumpridos, os princípios fundamentais estruturantes dum regime democrático —respeito pelos direitos fundamentais, livre competição política, eleições concorrenciais, partidos políticos—, testados até na prova da alternância no exercício do poder, como a presença dos militares, realizando-se dentro dos órgãos do poder político, se foi progressivamente

⁵ Durão Barroso, art. cit., in *op. cit.*, p. 26, faz coincidir o início da consolidação com a entrada em vigor da revisão constitucional.

apagando. A integração dos militares no sistema não era, pois, uma fórmula antidemocrática, mas democratizante, que visava impedir, e nisso teve sucesso, outras intervenções das Forças Armadas que se propusessem controlar ou derrubar o regime.

A segunda eleição presidencial, com a consequente separação entre a chefia do Estado e a chefia militar, marcou mais uma etapa na «desmilitarização» do regime.

Mas é com a revisão constitucional de 1982 e a eleição do primeiro presidente da República não militar que se completa o afastamento das Forças Armadas dos órgãos de poder político e o regime se apresenta plenamente democrático.

Nem por isso, evidentemente, os militares deixaram de ter influência no poder político, como o demonstrou a exemplar querela acerca dos símbolos da soberania nos Açores ou as tradicionais questões relacionadas com o reapetrechamento das Forças Armadas ou com os ordenados dos oficiais. Só que, actualmente, os militares não participam directamente do exercício do poder, antes se têm de mover nos jogos de pressão ou de influência sobre os que exercem o poder.

Consideraremos então que o período de consolidação da democracia se iniciou em 1976, com a eleição do presidente da República e a entrada em funcionamento da Constituição.

A análise que faremos da actuação da Assembleia da República estender-se-á até Julho de 1987, isto é, até às últimas eleições legislativas.

2. A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E A LEGITIMAÇÃO DO REGIME

Como é sabido, o sistema de governo português não é um sistema parlamentar clássico. A existência de um presidente da República eleito por sufrágio directo, que nomeia e, em certas circunstâncias, demite o Governo, dissolve a Assembleia da República e detém um eficaz poder de veto, tem-no colocado, como é predominantemente aceite, no grupo dos sistemas semipresidenciais.

A classificação não é pacífica. Há boas razões para pôr em dúvida a autonomia do conceito, ou para discutir a sua caracterização. Também não entraremos nessa controvérsia. Basta-nos recordar a complexidade do relacionamento entre Assembleia da República, presidente da República e Governo, agravada, ou estimulada, por um sistema eleitoral proporcional e pela ausência de consonância entre o PR e as maiorias parlamentares.

A contribuição da assembleia política para o processo de consolidação tem de ser analisada tendo em conta essa complexidade e volubilidade de relações.

A instabilidade e uma certa ineficácia do sistema — se na apreciação privilegiarmos os indicadores económicos — não têm, todavia, abalado a legitimação do regime.

Em democracia, a legitimidade do poder resulta, por um lado, do respeito pelas regras estabelecidas, e aceites como razoáveis, que disciplinam o acesso ao poder e garantem uma participação da população na escolha dos dirigentes e, por outro lado, do modo como o poder é exercido, do respeito pelas minorias, que é garante da alternância.

A Assembleia da República não é a única fonte de legitimidade do regime. Nem a única fonte de legitimidade de acesso ao poder executivo: nas eleições legislativas escolhe-se, mais do que uma assembleia, ou para além de uma assembleia, um primeiro-ministro.

Mas a Assembleia é um lugar privilegiado da legitimação do exercício do poder. Porque é no Parlamento que se efectua grande parte do controlo dos que exercem a autoridade, é aí que em grande parte se exercita a alternância.

A Assembleia da República tem posto a funcionar, crescentemente, os mecanismos clássicos da fiscalização parlamentar: requerimentos, comissões de inquérito, perguntas ao Governo, interpelações e discussão e votação de moções de censura. E tem derrubado Governos: o 1.º, o 3.º e o 10.º caíram por acção directa do Parlamento e o 4.º demitiu-se nas vésperas da discussão de uma moção de censura que conduziria certamente à sua queda; o 2.º e o 9.º caem por ruptura da coligação que no Parlamento os sustinha, e à demissão do 8.º não é alheia uma persistente e desgastante oposição na Assembleia.

Dir-se-á, porém, que os mecanismos de controlo são pouco eficazes: o Governo não responde, ou responde tarde e mal, aos requerimentos, as comissões de inquérito funcionam deficientemente e sem meios, as sessões de perguntas ao Governo só muito recentemente ocorrem com alguma frequência e em todo o caso o executivo tem prévio conhecimento do que se pergunta e escolhe aquilo a que responde.

Sem dúvida que é possível aperfeiçoar os instrumentos de controlo, tornando-os mais eficazes. Mas não se pode negar que eles funcionam e têm resultados práticos, influenciando as decisões políticas ou as simples decisões administrativas, constituindo uma efectiva limitação ao poder executivo, mesmo quando apoiado numa maioria parlamentar.

É o que sucede, por exemplo, com a ratificação, mecanismo principal de fiscalização da actividade legislativa do Governo.

Recorde-se que o processo de ratificação pode chegar a um de três resultados: a manutenção do decreto-lei tal como o Governo o publicou, a sua alteração ou a sua revogação.

Raros têm sido os casos de recusa de ratificação, a qual tem como consequência a revogação do diploma governamental. Tais casos só ocorreram na vigência de governos minoritários. O 1.º e 4.º Governos viram alguns decreto-leis seus serem recusados pelo Parlamento.

Com maior frequência se tem concluído pela alteração dos diplomas. A essas alterações não tem constituído obstáculo o facto de o Governo que aprovou os decretos-leis ser apoiado por uma maioria na Assembleia. O 7.º Governo viu serem alterados 67 % dos decretos-leis de sua autoria sujeitos a ratificação, o 8.º Governo 20 % e o 9.º Governo 50 %. E todos eles, como se sabe, foram executivos maioritários.

Nem sempre, porém, os pedidos de ratificação tiveram como objectivo o controlo da actividade do executivo. Na vigência do 6.º Governo, os deputados da maioria pediram a ratificação de numerosos diplomas publicados pelo executivo anterior. Como, na vigência do 9.º Governo, os deputados do Partido Socialista pediram a ratificação do Código dos Direitos de Autor, da responsabilidade de um ministro do seu partido, com o fim de se alterarem algumas normas que entretanto se verificou serem

indesejáveis. Nestes casos houve outros objectivos, políticos e legislativos, diversos do controlo do Governo pela oposição.

Com alguma frequência, os decretos-leis sujeitos a ratificação têm-se referido a questões relativas à organização de ministérios ou outras matérias pertinentes à Administração Pública, para as quais se contaria com alguma indiferença por parte da Assembleia, por se tratar de questões tipicamente do foro do executivo. A sensibilidade demonstrada pelo Parlamento a essas questões parece não ser alheia à existência de pressões ocasionais de funcionários públicos, com algum acolhimento junto dos grupos parlamentares.

Na maioria das democracias europeias, a actividade parlamentar é, em grande medida, dominada pelo Governo. O Governo tem uma palavra decisiva, ou quase exclusiva, na fixação da ordem do dia e as leis aprovadas na Assembleia são, na sua esmagadora maioria, de origem governamental. O predomínio do executivo na Assembleia da República é, em termos comparativos, menos importante do que noutras democracias europeias.

Aqui, a ordem de trabalhos é fixada pelo presidente de harmonia com uma lista de prioridade regimentalmente estabelecida e, normalmente, em consenso com os líderes dos vários grupos parlamentares. O Governo pode solicitar prioridade para assuntos que entenda urgentes. Mas não pode impor uma decisão que, em última instância, cabe ao plenário. Assim, se o executivo não dispuser de maioria parlamentar — o que sucedeu em 5 dos 10 governos considerados —, o seu poder de influenciar o conteúdo da agenda é muito reduzido, dependendo da colaboração da Assembleia. Note-se que os grupos parlamentares — com predomínio para os não representados no Governo — têm direito à marcação de um certo número de ordens do dia por sessão, o que constitui mais um limite à supremacia do executivo nesta matéria. De todo o modo, a experiência mostra que, sobretudo na vigência de governos maioritários, o executivo tem um papel importante na marcação do ritmo do trabalho parlamentar, embora esteja muito longe de conseguir orientá-lo a seu bel-prazer.

Em parte consequência disso, verifica-se que a percentagem de leis aprovadas pela Assembleia com origem em propostas governamentais é, em Portugal, em termos comparativos, muito baixa (cf. quadros n.ºs 1 e 2).

**Origem das leis da Assembleia da República publicadas
na vigência dos sucessivos governos**

[QUADRO N.º 1]

Origem das leis	Governos									
	1.º Gov.	2.º Gov.	3.º Gov.	4.º Gov.	5.º Gov.	6.º Gov.	7.º Gov.	8.º Gov.	9.º Gov.	10.º Gov.
Propostas de lei ..	69,4%	69,8%	28,6%	41,3%	26,7%	71,4%	56,2%	76,1%	27,4%	30,6%
Projectos de lei ..	17,5%	12,6%	57,2%	48,2%	14,2%	6,1%	22,9%	11,9%	69,8%	47,7%
Ratificações	11,1%	15,8%	14,3%	17,2%	58,9%	22,4%	20,8%	7,1%	2,2%	15,9%
Outra	1,8%	1,5%	—	—	—	—	—	4,7%	0,3%	5,6%

Nota — Como o título do quadro indica, trata-se de leis publicadas na vigência de cada um dos governos. O processo legislativo de alguns desses diplomas iniciou-se, porém, no governo anterior. Assim se explica, por exemplo, que haja uma percentagem razoável de leis com origem governamental na vigência do 3.º Governo, que não tomou qualquer iniciativa legislativa parlamentar

Na rubrica «outra» referem-se as leis que tiveram origem, simultaneamente, em propostas e projectos de lei.

Enquanto, na generalidade dos países europeus, para cima de 84 % das leis aprovadas têm origem em propostas governamentais, em Portugal só muito excepcionalmente se ultrapassam os 70 %, atingindo mesmo números inverosímeis (em termos comparativos) de menos de 30 % para os 3.º, 4.º e 9.º Governos⁶.

Origem governamental de leis aprovadas em parlamentos de diversos países europeus (em percentagem)

[QUADRO N.º 2]

Países	Percentagem
Alemanha (República Federal)	100
Áustria	75
Bélgica	91
Dinamarca	97
Espanha	89
França	91
Grécia	100
Holanda	99,7
Irlanda	99
Itália	70
Luxemburgo	98
Noruega	99
Reino Unido	84

Nota — Estas percentagens foram calculadas a partir dos dados coligidos em Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, Aldershot, Gower, 1986, vol. II, pp. 912-920, que se referem ao período de cinco anos compreendidos entre 1978 e 1982.

Enfim, os indicadores disponíveis apontam para um grau de autonomia do Parlamento em relação ao executivo, em Portugal, incomum nas democracias europeias. Tal autonomia não pode deixar de ter repercussões, nomeadamente na função legitimadora da Assembleia, que se apresenta como uma instituição controladora e limitadora do executivo, com uma zona importante de determinação própria.

A relativa independência em relação ao Governo não tem um lugar paralelo em relação aos partidos políticos, como adiante se verá. Muito frequentemente, as decisões mais importantes, com mais relevantes consequências políticas, são tomadas fora da Assembleia, de tal modo que nela apenas ocorre a representação de uma peça já escrita, até com a presença do ponto, para que os actores se não esqueçam do papel.

Não vemos, porém, que essa dependência dos partidos tenha consequências negativas ao nível do processo de legitimação.

⁶ Se se tiver apenas em conta a natureza maioritária do 9.º Governo, a percentagem referida será considerada, em termos comparativos, como uma verdadeira excentricidade. Deve, no entanto, recordar-se que pouco menos de 90 % das leis publicadas na vigência deste Governo, e de iniciativa parlamentar, se referem à criação de vilas, freguesias, etc., isto é, à delimitação de pequenas circunscrições administrativas. Em todo o caso, mesmo quando se desprezem essas leis, a percentagem de diplomas oriundos do executivo é comparativamente muito elevada.

É que, mesmo que se reconheça que muitas vezes as decisões são tomadas fora da Assembleia, se há-de admitir a primordial importância simbólica do lugar onde as decisões se revelam ou exibem.

Num regime, como o democrático, em que o sistema de representações faz parte da sua própria estrutura, em que a componente espectacular do exercício do poder ou da competição para o alcançar é uma das suas características, não é possível desprezar a importância simbólica do parlamento.

Nessa perspectiva, não interessa tanto que muitas decisões preexistam à sua revelação na Assembleia, ou que, quando aí são tomadas, já tenham sido previamente anunciadas. O que releva é que é naquele lugar que as decisões têm a sua plena eficácia, adquirem toda a validade, se manifestam como inteiramente legítimas.

Esta dimensão emblemática do Parlamento revela-se, aliás, em várias outras ocasiões.

A Assembleia da República é o lugar por excelência das comemorações. Nela se presta homenagem aos «santos», aos «heróis», aos precursores do regime, ou se veneram as datas fundadoras (sobretudo o 25 de Abril e o aniversário da Constituição). Com frequência os períodos de antes da ordem do dia são ocupados com rituais de celebração, de memória, chegando a dedicar-se a inteira reunião a esses trabalhos.

Como é na Assembleia que o presidente da República, que na cultura política portuguesa ocupa um lugar primordial, de cúpula do sistema, toma posse, ou que os dirigentes maiores das outras nações homenageiam o povo português e as suas instituições.

Toda esta actividade e a carga afectiva que liberta contribuem para o reforço da legitimação do regime e, por isso, para a sua consolidação.

Decerto, porém, que esse processo se exerce directamente, em primeiro lugar, junto das *élites* políticas. São elas que protagonizam os acontecimentos ou que deles têm um imediato conhecimento, que os vivem.

O processo só alastra para a comunidade por mediação da rádio, dos jornais, da televisão.

No início da vigência do regime eram frequentes as transmissões televisivas das principais reuniões parlamentares. Pôde-se nessa altura assistir, em directo, por exemplo, à queda do 1.º Governo ou à rejeição do programa do 3.º Embora actualmente não sejam tão frequentes as transmissões televisivas, ainda assim se mantém uma cobertura pela comunicação social da actividade parlamentar que permite à opinião pública ter um contacto permanente com a instituição.

Não dispomos de indicadores que nos possibilitem, com alguma segurança, apurar se a mensagem legitimadora da Assembleia chega e é aceite pela população.

As únicas sondagens que, periodicamente, auscultam a opinião do público sobre a actividade parlamentar, pedindo-lhe que opte por três categorias possíveis — «bom, muito bom», «mau, muito mau» e «assim-assim» —, revelam que a maioria dos inquiridos — entre 50 % e 70 % — escolhe a qualificação «assim-assim»⁷. Os que têm uma opinião mais afir-

⁷ Referimo-nos às sondagens que, de há uns anos a esta parte, têm sido mensalmente levadas a cabo pela Euroexpansão e cujos resultados são publicados no jornal *O Expresso*.

mativa, positiva e negativa, quase se equivalem, mantendo-se entre os 15 % e os 25 %. As flutuações de opinião, ao longo dos inquéritos, são reduzidas, apresentando uma amplitude máxima de cerca de 10 %. Uma tão elevada e tão constante percentagem de opiniões moderadas e uma tão reduzida percentagem de opiniões contundentes explicar-se-ão por se tratar de um órgão colectivo, não personalizado, o que não facilita uma marcada afectividade. Por outro lado, num órgão colectivo, as responsabilidades dissolvem-se no grupo, não se identifica facilmente quem afinal toma as decisões e as mantém.

Seja como for, retém-se das sondagens referidas que a opinião pública verá a actividade, e por isso a instituição, parlamentar de um modo globalmente positivo, embora sem entusiasmos. O que poderá ser o indício, ainda que indirecto e não seguro, de que o processo legitimador se estende da Assembleia e das *élites* à população.

3. A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E OS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos desempenham um papel principal no processo de consolidação da democracia. Como Leonardo Morlino chama a atenção, a luta contra a «partidocracia», ou contra a «ocupação do Estado» pelos partidos, ou temas do género, constitui uma «batalha ideal», que tem sentido numa democracia já consolidada, para pôr em acção mecanismos correctores⁸. Na fase de transição, porém, essa invasão do Estado pelos partidos é um factor positivo que favorece a consolidação.

A Assembleia da República é um lugar privilegiado de actuação dos partidos. É aí que todos — isto é, os que lograram obter um mínimo de audiência junto da população — estão representados e contribuem, com maior ou menor peso, para as decisões que se tomam ou para a actividade que se desenvolve. É aí que os partidos se confrontam ou colaboram, em campo aberto, sob a observação da opinião pública, a propósito de questões concretas do dia-a-dia da vida política. É aí — embora não só aí — que os partidos da oposição exercem a sua função fiscalizadora ou avançam com as suas propostas alternativas. Tem sido a partir daí que, em grande parte, os partidos têm prolongado a sua presença na vida política, aprovando leis que a institucionalizam ou que reforçam a estruturação partidária.

Como se sabe, os partidos actuam na Assembleia, como é tradicional nas democracias europeias, através dos grupos parlamentares.

Os grupos parlamentares dispõem, segundo o regimento, de competências iguais às dos deputados, considerados individualmente, tal como a de iniciativa legislativa. Mas têm outras, determinantes, que lhes são exclusivas. Só os grupos estão representados na conferência de líderes, que tem um papel decisivo na disciplina e ordenação dos trabalhos e até no governo da assembleia; os grupos têm direito de fixar a ordem do dia de um certo número de reuniões, de apresentar moções de rejeição do programa do Governo, de requerer a constituição de comissões de inquérito, de lhe

serem atribuídas algumas presidências de comissões parlamentares; os grupos dispõem de instalações próprias e de um pequeno núcleo de pessoal técnico e administrativo.

São os grupos parlamentares — ou, mais precisamente, e dependendo dos assuntos em causa, a sua direcção, a sua assembleia, ou a direcção do partido — que determinam o sentido de voto dos deputados. E, na Assembleia da República, a disciplina de voto é uma regra muito raramente quebrada. O que tem por vezes sucedido é que os deputados que não concordam com o sentido de voto determinado, ou não comparecem à votação ou fazem-se substituir nesse dia. Também muito raramente os partidos dão liberdade de voto aos seus deputados.

A disciplina de voto, que assim é sistematicamente aplicada e acatada, é um fundamental factor estruturante do Parlamento e da democracia. A instabilidade que tem acompanhado o processo de democratização portuguesa colocaria certamente em perigo esse processo se não houvesse mecanismos de rigidificação, como o da disciplina de voto.

Mas não é só neste capítulo que se revela o domínio dos partidos sobre a actuação dos seus parlamentares.

De um modo geral, pode-se dizer que a direcção do grupo controla quer as intervenções dos deputados, determinando quem fala e quando e, por vezes, fiscalizando o conteúdo dos discursos, quer as iniciativas legislativas. De resto, e quanto às intervenções, nalguns casos, os discursos no plenário feitos em nome ou por incumbência da direcção do partido não carecem de autorização do grupo parlamentar e gozam de prioridade sobre outras intervenções.

São raríssimas as iniciativas legislativas que têm origem nos próprios deputados. Na generalidade dos casos, os projectos de lei são ultimados nas sedes partidárias, nomeadamente nos seus grupos de estudo. Aliás, os parlamentares não dispõem de meios humanos e de informação que lhes permitam, na generalidade dos assuntos, elaborar projectos de diploma consistentes.

A consonância entre a direcção do grupo parlamentar e a direcção do partido é actualmente um dado. Ao longo destes anos nem sempre assim foi. Quer no PSD, quer no PS, se verificaram conflitos entre a direcção do partido e a direcção do grupo ou o grupo. Mas a direcção do partido acabou por impor a sua vontade, mesmo que com isso tenha contribuído, num caso, para a cisão do seu grupo parlamentar.

Os grupos parlamentares funcionam, por conseguinte, como um instrumento do partido no Parlamento. São um elemento estruturante e estabilizador.

A Assembleia tem aprovado leis que reservam para elementos por si eleitos lugares de fiscalização. É a Assembleia que elege o provedor de Justiça, a Alta Autoridade contra a Corrupção ou os juizes do Tribunal Constitucional, ou ainda os membros do Conselho de Comunicação Social ou alguns do Conselho de Imprensa, etc. Nem sempre para todos estes cargos se têm escolhido militantes de partidos políticos, embora na maioria dos casos assim tenha acontecido. Normalmente exige-se o consenso de $\frac{2}{3}$ dos deputados, o que obriga à negociação entre os vários partidos. Assim, de algum modo se prolonga a actividade fiscalizadora, ou a presença dos partidos no Estado, a partir do Parlamento. E, embora já se tenham levan-

tado vozes contra a partidocracia em Portugal, não parece que haja alguma regressão no domínio partidário da vida política. Como não parece que o processo de consolidação já tenha terminado.

4. A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E A FORMAÇÃO DE CONSENSOS

A transição do regime autoritário para o regime democrático compreende a remodelação da estrutura jurídica vinda do regime derrubado.

Não se trata apenas de mudar a Constituição, mas de se proceder a alterações nas várias áreas da ordem jurídica.

No processo português, uma parte dessa tarefa foi realizada na fase de instauração, antes da entrada em vigor da nova Constituição.

Entre 1974 e 1976 produziram-se leis sobre o direito de associação, os partidos políticos, os sindicatos, o direito de manifestação, a liberdade de imprensa, que ainda hoje se mantêm; diplomas legislativos nacionalizaram a banca, os seguros, os transportes, a produção e distribuição de energia, numerosas empresas do sector industrial; leis procederam à expropriação de latifúndios e regularam a sua exploração; introduziram-se importantes alterações no regime do arrendamento ou do divórcio; modificou-se a regulamentação do trabalho, nomeadamente quanto às causas e ao processo do despedimento.

E os exemplos poderiam prosseguir.

O processo, porém, não ficou completo.

Aprovada a Constituição, entraram em funcionamento os novos órgãos do poder. Era necessário prosseguir a remodelação, quer rectificando e completando legislação da fase de instauração, quer regulamentando domínios não tratados nesse período.

Parte importante desse trabalho, indispensável à consolidação do novo regime, foi desenvolvido pela Assembleia da República.

Para referir apenas alguns exemplos, o Parlamento aprovou uma série de leis estruturantes do regime, tais como a do estatuto dos deputados, as que regulamentam a orgânica da própria Assembleia, as eleições parlamentares, o estatuto remuneratório dos titulares dos cargos políticos, o Tribunal Constitucional, a Defesa Nacional, as autarquias locais, as finanças locais, o estatuto da região dos Açores. Várias outras leis foram aprovadas noutros domínios: a que define os sectores de propriedade dos meios de produção, as que regulam a reforma agrária, o arrendamento rural, as indemnizações aos titulares dos bens nacionalizados, as bases do ensino particular, as bases do sistema de ensino, o Serviço Nacional de Saúde, o aborto, a greve, a objecção de consciência, o provedor de Justiça. Mais uma vez os exemplos se podiam multiplicar.

Precise-se que, após a revisão constitucional de 1982, algumas das matérias referidas só podem ser regulamentadas por lei parlamentar. Fazem parte da chamada «reserva absoluta de competência legislativa», indelegável no Governo.

A actividade legislativa do Parlamento realizou-se em clima predominantemente consensual. Tal é a conclusão que se retira da análise dos índices de distância das votações na generalidade sobre as várias iniciativas legislativas. (Ver quadro n.º 3.)

Índices de distância (votação na generalidade)(a)

[QUADRO N.º 3]

Na vigência do 1.º Governo

PPL (b)	PJL (c)	RAT (d)
PSD/CDS - 13	PSD/CDS - 3	PSD/CDS - 14
PS/PSD - 19	PS/PSD - 28	PS/CDS - 20
CDS/PCP - 23	PS/PCP - 28	PS/PSD - 27
PSD/PCP - 26	PS/CDS - 29	PS/PCP - 34
PS/CDS - 28	PSD/PCP - 42	PSD/PCP - 39
PS/PCP - 31	PCP/CDS - 43	PCP/CDS - 39

Na vigência do 2.º Governo (e)

PPL	PJL	RAT
PS/CDS - 0	PS/CDS - 7	PS/CDS - 0
PS/PCP - 39	PS/PCP - 40	PSD/PCP - 10
CDS/PCP - 39	CDS/PCP - 43	PS/PSD - 50
PSD/PCP - 42	PSD/PCP - 54	CDS/PSD - 50
PS/PSD - 65	CDS/PSD - 59	PS/PCP - 70
CDS/PSD - 65	PS/PSD - 63	CDS/PCP - 70

Na vigência do 4.º Governo

PPL	PJL	RAT
PS/PSD - 10	PSD/CDS - 13	PS/PCP - 13
PSD/CDS - 10	PS/PCP - 29	PSD/CDS - 27
PS/CDS - 14	PS/PSD - 38	PS/CDS - 33
PS/PCP - 52	PS/CDS - 38	PS/PSD - 40
PSD/PCP - 57	PSD/PCP - 58	CDS/PCP - 47
CDS/PCP - 67	PCP/CDS - 59	PSD/PCP - 53

Na vigência do 6.º Governo

PPL	PJL	RAT
PS/PCP - 31	PS/PCP - 8	PS/PCP - 8
AD/PS - 48	AD/PCP - 43	AD/PS - 13
AD/PCP - 74	AD/PS - 50	AD/PCP - 17

Na vigência do 7.º Governo

PPL	PJL	RAT
PS/PCP - 22	PS/PCP - 15	PS/PCP - 5
AD/PS - 63	AD/PS - 41	AD/PS - 68
AD/PCP - 81	AD/PCP - 48	AD/PCP - 73

Na vigência do 8.º Governo

PPL	PJL	RAT
AD/PS - 28	PS/PCP - 5	PS/PCP - 21
PS/PCP - 35	AD/PS - 45	AD/PS - 74
AD/PCP - 63	AD/PCP - 45	AD/PCP - 94

Na vigência do 9.º Governo

PPL	PJL (f)	RAT (g)
PS/PSD - 0	PS/PSD - 2	PS/PSD - 0
PS/PSD/CDS - 41	PSD/CDS - 18	PS/PSD/CDS - 29
CDS/PCP - 41	PS/CDS - 20	PCP/CDS - 57
PS/PSD/PCP - 77	PS/PCP - 24	PS/PSD/PCP - 71
	PSD/PCP - 25	
	CDS/PCP - 34	

Na vigência do 10.º Governo

PPL	PJL	RAT
PSD/CDS - 1	PSD/CDS - 11	
PS/PRD - 6	PS/PRD - 13	(h)
PSD/PRD - 19	PRD/PCP - 18	
CDS/PRD - 20	PS/PCP - 19	
PSD/PS - 24	PSD/PS - 20	
CDS/PS - 25	CDS/PRD - 20	
PS/PCP - 30	CDS/PS - 21	
PRD/PCP - 34	PSD/PRD - 24	
PSD/PCP - 54	CDS/PCP - 31	
CDS/PCP - 55	PSD/PCP - 38	

Notas:

(a) Compara-se o comportamento dos partidos dois a dois. Quando os dois partidos votam no mesmo sentido, o *score* é 0; quando um se abstém e o outro toma posição, o *score* é 0,5; quando um vota a favor e o outro contra, o *score* é 1. Somam-se os pontos obtidos e divide-se pelo número de votações. Multiplica-se o quociente por 100. O índice pode ir de

Deve sublinhar-se que nessas votações se afirmam com maior nitidez as diferenças entre os vários partidos. Os consensos são mais frequentes nas votações na especialidade, sobretudo se ocorrem nas comissões em reuniões sem publicidade. O índice escolhido não esconde, portanto, divergências, antes as evidencia.

A maneira como se organizam os consensos e as oposições varia consoante o apoio parlamentar do Governo e a estratégia por este seguida.

O 1.º Governo era apoiado exclusivamente pelo PS, que, não detendo sozinho a maioria na Assembleia, a fazia com qualquer outro partido. Os consensos foram então frequentes. Nem mesmo entre os partidos dos extremos do leque partidário se apuram índices de distância elevados. Nenhum grupo parlamentar exerceu sistematicamente a oposição. A coesão entre a direita (PSD + CDS) foi maior do que entre a esquerda (PS + PCP). O facto de o PS ter procurado, e encontrado, diversas maiorias, consoante os assuntos votados, aproximou os partidos uns dos outros. Recorde-se que foi nessa altura que se aprovaram leis especialmente sensíveis, como a lei dos sectores, das indemnizações, das autarquias locais, da greve, do arrendamento rural, da reforma agrária.

O 2.º Governo tinha a apoiá-lo uma coligação PS/CDS, que revelou uma coesão sem falhas quando se tratou de defender as posições do Governo, quer na votação de propostas de lei, quer na de ratificações. Uma muito ligeira dissensão ocorreu quando estiveram em causa iniciativas legislativas de deputados. Apesar de estar mais próximo, ideológica e programaticamente, da coligação no poder do que o PCP, foi o PSD que sobretudo exerceu o papel de oposição ao Governo. A divergência entre a maioria e o PCP alcançou índices moderados, de pouco mais de 40, com excepção das votações relativas a ratificações. Também nesta ocasião, e apesar de haver uma maioria no Parlamento, se não verificou uma oposição coesa dos restantes partidos.

O 3.º Governo vigorou durante cerca de 3 meses, dois dos quais coincidiram com férias parlamentares. O executivo caiu porque o seu programa foi rejeitado. Na sua vigência foram apenas votados uma proposta de lei (com origem na assembleia regional dos Açores), doze projectos de lei e três ratificações. Um número tão reduzido de votações não permite a obtenção de índices significativos. Sempre se dirá que, quanto aos projectos de lei, se encontra alguma tendência à formação de dois blocos, direita

0 (identidade perfeita) a 100 (oposição completa). (Cf. Pedersen, «Consensus and Conflit in the Danish Folketing, 1945-1965», in *Scandinavian Political Studies*, 1967, n.º 4, pp. 143-166).

(b) PPL = proposta de lei.

(c) PJL = projecto de lei.

(d) RAT = ratificação.

(e) Têm-se em conta apenas 5 votações.

(f) Votaram-se mais de duas centenas de projectos. Mas a esmagadora maioria refere-se à criação de vilas, freguesias e outras autarquias. A lógica das aproximações e das distâncias é, na votação dessas leis, completamente distinta das outras. Por isso optámos por não as considerar.

(g) Têm-se em conta apenas 7 votações.

(h) Em consequência de alteração das normas do regimento, deixou de haver uma votação na generalidade sobre a concessão ou rejeição da ratificação.

e esquerda, desta vez este mais coeso do que aquele. O CDS e o PS ainda revelaram alguma aproximação.

O 4.º Governo não dispunha de qualquer apoio parlamentar explícito. O executivo formou-se por iniciativa do presidente da República e complacência da Assembleia e tinha grandes dificuldades em influenciar os trabalhos parlamentares, que não dominava. De novo se revela alguma tendência para uma divisão entre direita e esquerda, quando estiveram em causa votações de projectos de lei e ratificações. Mas ainda aqui os dissensos são sobretudo elevados entre o PCP e o PSD e CDS. O PS tem um comportamento conciliador, sem se revelar sistematicamente contra nenhum outro grupo parlamentar.

O 5.º Governo, ainda de iniciativa presidencial, no sentido de não se apoiar em nenhum partido com representação parlamentar, teve também uma curta relação com a Assembleia. Nomeado para promover eleições gerais, na sua vigência o Parlamento reuniu apenas para apreciar o seu programa e aprovar quinze propostas de lei que o executivo entendeu imprescindíveis à sua gestão. O PS e os deputados dissidentes do PSD garantiram a aprovação de todas essas propostas. O PSD opôs-se-lhe sistematicamente e o CDS só apoiou uma vez.

Os 6.º, 7.º e 8.º Governos foram sustentados pela coligação chamada Aliança Democrática, formada pelos dois principais partidos da direita, o PSD e o CDS. PS e PCP aparecem então relativamente coesos na oposição. Foi o período globalmente menos consensual, em que se nota com maior nitidez uma maioria e uma oposição. Ainda assim, há uma diferença de atitudes entre PS e PCP, este mais permanentemente em desacordo com a AD do que aquele.

O 9.º Governo dispunha do apoio dos dois maiores partidos, que mantiveram uma perfeita coesão. De novo foi o PCP quem se mostrou com mais persistência contra a maioria. O CDS só se afastou sensivelmente da coligação no poder quando se votaram propostas de lei.

O 10.º Governo foi de novo um executivo sem apoio maioritário. E os partidos, globalmente considerados, aproximam-se. A maioria dos índices apresentam valores abaixo de 40. Só o PCP, mais uma vez, se separa com maior nitidez de outros partidos, no caso, do PSD e do CDS.

Tomados no seu conjunto, os índices mostram terem sido frequentes os acordos obtidos no Parlamento. Os partidos não se afastam radicalmente uns dos outros, na totalidade das votações. Muitas vezes os diplomas foram aprovados por unanimidade.

Mas há algumas variações de comportamento. Na vigência de governos minoritários aumentam os consensos. Os índices apresentam os seus valores mais baixos. Durante o 2.º e o 9.º Governos, apoiados por uma maioria que se revelou coesa, os dois partidos da oposição tiveram atitudes diferentes. No tempo do 2.º Governo foi o PSD, e não o PCP, quem se distanciou mais da maioria; no tempo do 9.º Governo, o PCP mostrou-se em confronto mais aberto com o bloco central do que o CDS.

A bipolarização seguida durante os Governos da Aliança Democrática caracterizou-se por uma clivagem entre maioria e oposição, cada um dos blocos se comportando com coesão e antagonicamente entre si. Foi nessa altura que os consensos mais escassearam, embora se note uma inflexão no domínio do 8.º Governo, quando o PS e a maioria se mostraram mais

colaborantes. Era, de resto, a altura em que a AD e o Partido Socialista estavam a realizar em conjunto a revisão constitucional.

O Partido Comunista, sem se ter colocado à margem do sistema, é o partido que mais se distancia dos outros. Os valores mais elevados dos índices obtidos referem-se-lhe quase sem excepção. Mas o funcionamento do Parlamento contribuiu fortemente para integrar no sistema um partido com vocação para a marginalidade. O PCP colaborou frequentemente na feitura das leis, como já o havia feito na elaboração da Constituição.

Só durante os dois primeiros governos da AD se pode falar de uma oposição relativamente unida. Aos outros governos houve oposições diversas. Na vigência de executivos minoritários, as oposições variavam consoante os assuntos votados. No domínio dos executivos maioritários, um dos dois partidos não representados no Governo revelou-se mais permanentemente em desacordo com a maioria do que o outro.

Uma reserva se deve pôr às conclusões que se podem extrair da análise dos índices de distância obtidos. É que, assim tomados, não fazem distinções qualitativas. As leis todas não tiveram sempre, como é bom de ver, a mesma importância política. E as unanimidades foram mais frequentes em questões politicamente menos relevantes ou como tal tomadas pelos diversos actores. Foi tendo isso em conta que no cálculo dos índices relativos aos projectos de lei votados no 9.º Governo retirámos as numerosas iniciativas relativas à criação de freguesias, vilas, etc. Mas por aí nos ficámos. Uma análise mais fina e rigorosa teria de passar por uma diferenciação entre categorias de diplomas, consoante a sua relevância para o regime, pesem embora as dificuldades que se levantariam a uma tal classificação.

A ressalva que se deixa expressa não invalida, todavia, a conclusão global. A Assembleia da República foi, de um modo geral, no período considerado, um lugar de consenso. Nem sempre fácil. As negociações foram por vezes duras e demoradas e realizaram-se, em certas ocasiões, fora do Parlamento. Mas, ainda assim, as clivagens irreduzíveis foram a excepção.

A existência de um lugar privilegiado para a realização de consensos em torno quer das regras do jogo da democracia, quer das políticas alternativas possíveis dentro do regime, constitui um importante factor de consolidação da democracia.

5. A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E A SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS

A Assembleia da República nem é o único local onde se forjam os consensos, nem é apenas o lugar da harmonia. É ainda o ambiente dos conflitos. Ou, da perspectiva que agora nos interessa, da resolução ou superação sublimadas e ritualizadas dos conflitos.

Num regime democrático, a luta política assume formas predeterminadas, aceites como legítimas, capazes de satisfazer os contendores sem porem em causa a sobrevivência do sistema. Os conflitos são dirigidos para locais conhecidos, para que não alastrem e recolham um ambiente propício à sua resolução ou superação. Aí nem sempre se resolvem os confrontos de um modo consensual, em que todos os intervenientes ganham e perdem,

numa situação de equilíbrio relativo. Muito frequentemente, pelo contrário, o confronto é superado pela afirmação da divergência, do combate, pela justificação das energias e das razões próprias, pela revelação da auto-riedade. Exibem-se dissensos não só para tentar influenciar as decisões, quando é possível influenciá-las, mas ainda para afirmação da peculiaridade de cada contentor e obtenção da legitimidade junto do público ou dos públicos de cujos vários interesses os diferentes actores políticos se entendam portadores. A ritualização a que estas manifestações conflituosas são sujeitas permite amplificar o seu impacte simbólico e conter a luta em limites admissíveis, de modo que não só não se revelem desagregadoras, mas antes se mostrem estruturantes.

A Assembleia da República é o local por excelência da superação ou contenção pacífica dos conflitos. E assim é tida pela opinião corrente, que dos trabalhos parlamentares retém sobretudo a luta verbal representada, encenada. Os antagonistas são, afinal, amigos, como se pode verificar, e a comunicação social disso por vezes dá conta, nos encontros em privado, fora do palco, nos Passos Perdidos ou nos restaurantes.

Esta impressão tem correspondência com a realidade. É sabido que os consensos são mais fáceis de obter nas reuniões das comissões, quando não estão a ser gravados os debates, isto é, quando não vão ser públicos. A dimensão espectacular, de representação, obriga os diversos intervenientes a serem fiéis a um papel de lutador, a mostrarem a sua força, a sua inflexibilidade, incompatíveis, muitas vezes, com o empate e a descrispação resultantes do consenso.

No Parlamento estão representados todos os partidos políticos mais importantes. O sistema proporcional adoptado deixa sem deputados apenas partidos de muito reduzido apoio eleitoral. É o único órgão do poder em que se verifica tal representação. Embora haja outros locais de confronto, mais ou menos circunscrito a certos actores — comunicação social, autarquias, sindicatos, organizações de interesses, etc. —, a Assembleia é o sítio onde todos os principais actores se exibem, a todos sendo garantido um tempo e um modo de expressão. Nesse sentido, é um lugar privilegiado de sublimação dos conflitos sociais.

Vários são os processos e mecanismos parlamentares de expressão da conflitualidade.

Alguns dos principais podem-se arrumar dentro do grupo dos «grandes debates políticos», isto é, dos debates em plenário em momentos escolhidos e tidos como especialmente significativos. Tal ocorre na discussão do programa do Governo, na discussão de certas leis (como as do Orçamento e do Plano) ou em certos momentos do chamado período de antes da ordem do dia.

Com o objectivo de facilitar a formação de governos minoritários, a Constituição não exige, como se sabe, que o programa do executivo seja aprovado por uma qualquer maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.

Quando o Governo apresenta o seu programa à opinião parlamentar, sabe de antemão, com elevado grau de certeza, se ele vai ou não ser rejeitado, quer disponha quer não de uma maioria que o apoia.

O debate sobre o programa não visa, pelo menos na maior parte das vezes, o esclarecimento dos vários grupos parlamentares quanto ao sentido

do seu voto final. O que está frequentemente em causa é sobretudo a afirmação do confronto. Quem dispõe do poder, ou o sustém, declara a sua autoridade no momento em que simbolicamente se inicia o período do seu domínio. Quem está na oposição e de algum modo desafia os detentores do poder dá conta de que constitui uma ameaça para os seus adversários. As várias partes em competição medem forças e exercitam um combate, que assim se circunscreve a locais escolhidos e a rituais estabelecidos.

Concluída a discussão do programa, têm-se por vezes apresentado moções de rejeição. Só um Governo foi assim derrubado. As moções de rejeição são apresentadas não para derrubar o Governo — mesmo quando este é minoritário —, mas ainda numa lógica de afirmação do conflito.

A mesma lógica conduz a que governos minoritários, a partir dos executivos da Aliança Democrática, tenham vindo solicitar a votação de uma moção de confiança após o debate do programa. Quer-se demonstrar pela positiva que o Governo detém apoio parlamentar, do que ninguém tem dúvidas. O que se visa é, ainda, uma afirmação de autoridade, uma reafirmação de legitimidade, a tentativa de reduzir o adversário às suas dimensões minoritárias.

Mas nem sempre as moções de confiança têm essa finalidade. Quer o 1.º, quer o 10.º Governos, ambos com um apoio parlamentar minoritário, solicitaram à Assembleia a aprovação de um voto de confiança. O 1.º não o viu aprovado, e por isso caiu; ao contrário, a moção relativa ao 2.º foi aprovada, embora o executivo tenha pouco depois sido derrubado pela aprovação de uma moção de censura. Tanto num caso como noutro — e abstraindo das diferenças sensíveis que os separam —, os governos procuraram um apoio parlamentar explícito para reforço da sua autoridade, abalada pela actuação das oposições. Transportou-se, assim, o conflito para o seu lugar institucional e deu-se-lhe uma solução. Num caso, o desenlace foi o derrube do Governo e a sequente nomeação de novo executivo; no outro, foi um episódico reforço de legitimidade, de resto enquadrado num clima de confronto entre Assembleia e Governo, que terminou com o derrube deste e a dissolução daquela.

Também os governos maioritários suscitaram a votação de moções de confiança. Aí, porém, o que esteve mais frequentemente em causa foi a coesão da própria maioria, que vinha a sofrer um persistente desgaste. O conflito que desse modo se pretendeu solucionar foi um conflito interno do apoio ao executivo. Tratava-se principalmente de disciplinar a maioria e de reforçar a autoridade do Governo em relação a ela, embora, evidentemente, o reforço interno tivesse repercussões externas.

Os períodos de antes da ordem do dia são ocupados — para além da discussão e votação de votos de vários tipos — com a pronúncia de discursos.

A percentagem mais importante dessa oratória — cerca de 2 ou 3 vezes a frequência do segundo tema mais versado, que poderá ser abrangido pela expressão «política geral» — refere-se a questões de natureza local e pretendem demonstrar ao eleitor o empenho que o deputado põe na resolução dos assuntos relativos ao seu círculo eleitoral. Claro que essa demonstração só surte se esses discursos forem levados ao conhecimento das populações, o que normalmente é feito através da imprensa regional e das estruturas partidárias.

Já os discursos sobre questões de «política geral», tal como a proposição e discussão de certos votos, têm como um dos objectivos reafirmar as divergências, provocar os conflitos, ou revelá-los. Assim, ou também assim, se vai mantendo um clima de confronto, que se pretende desgastante para os adversários. E que tem provado sê-lo. De facto, e por exemplo, reconhece-se que a persistente oposição parlamentar ao 7.º e 8.º Governos da Aliança Democrática contribuiu para a desagregação da maioria que os sustinha e para a queda dos seus Governos.

III. CONCLUSÃO

Os limitados objectivos deste texto ficaram confessados na introdução. Pretendeu-se apenas averiguar da contribuição da Assembleia da República para o processo de consolidação da democracia em Portugal.

E ainda assim não ficou completo o estudo. De fora ficou parte da contribuição positiva e toda a contribuição negativa. Isto é, não só não se apurou toda a actuação que concorreu para o reforço da democracia, como nem se abordou a actividade parlamentar enquanto possa ter dificultado, retardado, contrariado a consolidação democrática.

O retrato que assim ficou do Parlamento português não passa de um incipiente esboço, de resto muito influenciado pelo ponto de vista utilizado pelo observador. O que não significa necessariamente que não possa dar nota de algumas características do objecto descrito.

Tendo-se recusado o debate prévio das questões teóricas que o conceito de consolidação levanta, nem assim se conseguiu um texto imune à teoria. As análises empíricas nunca são inocentes teoricamente.

Ao procurar-se, ainda que a traços largos, um esquema de análise de uma instituição tendo em conta o seu papel no que se admitiu ser o processo de consolidação, de algum modo se pode contribuir para a aferição da autonomia desse conceito e para a delimitação do seu sentido, como se poderão tirar conclusões sobre a construção de um modelo que interprete e explique a consolidação.

Pelo menos uma conclusão mínima se poderá retirar de um estudo destes. E essa seria, em alternativa, ou a de que a consolidação não é um conceito com autonomia, ou que não existe como noção; ou a de que, a existir, não pode ser analisada na realidade institucional pelo processo aqui utilizado.

Parece-nos, todavia, que o presente texto permitirá, ao contrário, concluir não só que será possível autonomizar o conceito de consolidação, apesar das dificuldades que se depararão a tal tarefa, mas também que é viável a sua análise através do comportamento das instituições.