

O Parlamento português: análise organizacional da actividade legislativa*

Em 25 de Abril de 1974, um grupo de jovens oficiais militares que se autodenominaram Movimento das Forças Armadas (MFA) levou a cabo um golpe de Estado em que praticamente não houve derramamento de sangue, depondo o Governo de Marcello Caetano e pondo termo à moribunda ditadura instituída por António de Oliveira Salazar em 1932¹. Apesar da considerável perturbação política e da ascensão e queda de seis governos provisórios, uma Assembleia Constituinte elaborou uma nova lei fundamental sem grandes dificuldades. A Constituição, a sexta na história de Portugal², foi promulgada em 2 de Abril de 1976, criando aquilo a que Duverger (1980) chamou um sistema «semipresidencialista»; ou seja, um sistema em que um presidente, eleito independentemente, partilha a governação com um primeiro-ministro indicado pela Assembleia Legislativa — no caso português, a Assembleia da República³. Na primeira eleição presidencial portuguesa, realizada nos termos da nova Constituição, o tenente-coronel (mais tarde general) Ramalho Eanes, o homem a quem se atribuía o mérito de ter salvo a incipiente democracia portuguesa dum golpe de esquerda em 25 de Novembro de 1975, foi eleito em 27 de Junho de 1976 por esmagadora maioria. Eanes foi eleito para um segundo mandato em Dezembro de 1980⁴.

A primeira eleição geral para a Assembleia da República realizou-se em 25 de Abril de 1976, o segundo aniversário do golpe. Embora tenham sido apresentadas listas de candidatos por 14 partidos, apenas 5 conseguiram assento na Assembleia. O Partido Socialista (PS) obteve 34,9 % dos votos

* Este estudo foi realizado enquanto estive no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa como bolseiro da Fundação Fulbright-Hays, de Outubro de 1984 até Maio de 1985. Gostaria de agradecer o apoio que me foi dado pelo Instituto e pela Comissão Educacional Luso-Americana. As opiniões aqui expressas são, evidentemente, pessoais e quaisquer erros em relação a factos apresentados ou de interpretação são da minha exclusiva responsabilidade.

Nota da redacção — Este artigo foi originalmente publicado em *Legislative Studies Quarterly*, vol. xi, n.º 3, 1986.

¹ Sobre o golpe veja-se Bruce, 1975; Fields, 1976; Harsgor, 1976; Maxwell, 1976; Porch, 1977; Schmitter, 1975; e Wiarda, 1975.

² Consultar Opello, 1978, para uma análise dos ciclos da elaboração da Constituição Portuguesa.

³ Ver Opello, 1978, para uma descrição da estrutura e funcionamento da Assembleia da República portuguesa.

⁴ Em 16 de Fevereiro de 1986, Mário Soares, ex-dirigente do Partido Socialista, foi eleito presidente, tendo sido o primeiro civil a ser eleito para o cargo em mais de 60 anos.

e 107 lugares; o Partido Comunista (PCP), 14,4 % e 40 lugares; os Sociais-Democratas (PSD), 24,4 % e 73 lugares; os Democratas Cristãos (CDS), 15,9 % e 42 lugares; e a União Democrática Popular (UDP), um pequeno partido de extrema esquerda, obteve 1,7 % dos votos e 1 lugar. Em eleições posteriores, realizadas em 1979, 1980 e 1983, estes partidos (exceptuando a UDP, que perdeu o lugar que tinha em 1983) foram reeleitos para a Assembleia com aproximadamente as mesmas proporções de votos e de lugares que obtiveram no sufrágio de 1976⁵.

Atendendo a que nenhum partido obteve maioria absoluta e que nenhum governo de coligação (dos quais já houve quatro) sobreviveu mais de dois anos, Portugal tem vivido, mais ou menos, num estado de crise política e governamental constante desde 1974. Esta situação tem sido agravada pelo sistema semipresidencialista português, que concede ao presidente e ao Parlamento poderes governativos praticamente idênticos⁶. O resultado imediato disto foi um conflito entre o presidente, por um lado, e Mário Soares, o primeiro primeiro-ministro a ser designado de acordo com a nova Constituição. O resultado a longo prazo foi uma revisão da Constituição em 1982, que reduziu os poderes do presidente, aumentando os do Parlamento⁷. A actual estrutura constitucional de Portugal poderá agora designar-se mais apropriadamente «semiconslamentarista», e não «semipresidencialista».

Irá este desvio do equilíbrio do poder a favor do Parlamento ajudar a resolver o problema da governabilidade de Portugal? Muito dependerá da eficácia da Assembleia em matéria de formulação de políticas. Este artigo irá, por conseguinte, avaliar a actuação da Assembleia desde que iniciou a sua actividade, há uma década. Esta avaliação mostrará qual o papel que a Assembleia tem vindo a desempenhar no processo de formulação de políticas e explicar a crise governativa aparentemente interminável de Portugal. Irá também ajudar a compreender a evolução do processo legislativo em democracias recentes.

ABORDAGEM

Nas novas democracias, as assembleias legislativas, ainda que se encontrem à margem do processo de formulação da política nacional, poderão desempenhar uma função útil e significativa de «deslocamento». Isto é, os parlamentos «mínimos» (Mezey, 1972) removem o conflito político das ruas, transpondo-o para a assembleia, onde se vai dissipar através da realização de discursos e doudras formas de actividade simbólica.

⁵ Sobre a estabilidade do sistema partidário português veja-se Opello e Claggett, 1984. Nas eleições gerais de 1985, realizadas após ter sido concluído o presente estudo, um novo partido, denominado Partido Renovador Democrático (PRD), obteve 17,9 % dos votos e 45 lugares na Assembleia. É demasiado cedo para se poder determinar se este partido irá sobreviver tempo suficiente para modificar o sistema partidário quadripartido existente em Portugal.

⁶ A relativa paridade que existe entre o presidente e o Parlamento foi fruto da influência do MFA sobre a Assembleia Constituinte durante o período de excepção.

⁷ Para uma análise detalhada da política do processo de revisão veja-se Bruneau, 1981.

Embora um parlamento mínimo seja melhor do que não existir assembleia nenhuma, um parlamento dessa natureza é insuficiente para que haja uma democracia significativa e duradoura. Para que a democracia floresça, as assembleias terão em dada altura de obrigar o executivo a governar através delas, governando com elas. Para serem eficazes e duradouras, as assembleias legislativas terão de ser mais do que «conselhos de conveniência», em que diversas facções políticas se reúnem para se digladiarem na câmara. Terão de tornar-se «conselhos de consenso», locais em que facções rivais se reúnam para resolver as suas divergências e definir objectivos comuns (Sisson e Snowiss, 1979). Os parlamentos viáveis tornam uma democracia mais estável e duradoura, fazendo convergir a atenção do público para a política e promovendo uma atitude geral de apoio ao sistema (Loewenberg, 1971, 1973). Além disso, em sociedades altamente pluralistas, os parlamentos viáveis podem contribuir para a integração de grupos étnicos e comunitários diferentes (Jewell e Eldridge, 1977).

Por conseguinte, a estabilidade e a durabilidade das novas democracias dependem em parte de as suas assembleias serem ou não conselhos de consenso que exerçam algum controlo sobre a formulação da política nacional. A fim de exercerem esse controlo, os parlamentos terão de ser actores políticos por direito próprio, com papéis, normas, expectativas de comportamento e tradições definidos, actores cujas decisões comportam um significado e força distintos. As assembleias institucionalizadas podem impor, e efectivamente impõem, ordem num mundo imperfeito de conflitos políticos, restringindo o faccionismo e as manobras políticas pessoais (March e Olsen, 1984).

O estudo da institucionalização legislativa tem seguido duas estratégias de investigação distintas. Uma delas consiste na análise do papel político da actividade legislativa. Inspirada pela obra de Wahlke, Eulau, Buchanan e Ferguson (1962) sobre as assembleias legislativas dos estados americanos, a análise de papéis políticos tem-se revelado muito útil no estudo das assembleias enquanto instituições, especialmente nos países em vias de desenvolvimento (Jewell, 1970, pp. 494-500). Esta investigação determina quais os conceitos de papel político que existem entre os membros duma assembleia e ainda se os legisladores concordam com esses conceitos. Segundo Kim, 1973, pp. 398-400, o nível de concordância determina a viabilidade e a actuação institucionais de três formas. Em primeiro lugar, as orientações dos conteúdos dos papéis políticos definem as funções que um parlamento pode desempenhar. Em segundo lugar, a estabilidade e a eficácia da assembleia dependem dum consenso sobre os papéis políticos. Sem um nível de concordância mínimo não se pode dizer que o papel político exista e, como os papéis políticos são as pedras basilares das instituições (Katz e Kahn, 1966), também não se pode dizer que a assembleia em si exista enquanto instituição. Em terceiro lugar, o grau de consenso sobre o conteúdo dos papéis políticos afecta o grau de autonomia da assembleia. Assim, na perspectiva da análise de papéis políticos, uma legislatura considerar-se-ia institucionalizada se consistisse «num sistema de papéis políticos inter-relacionados que orienta as actividades dos indivíduos que fazem parte do sistema legislativo» (Hoskins, 1975, p. 144).

A outra estratégia de investigação consiste na análise dos atributos organizacionais das assembleias legislativas. Fortemente influenciada pelos

trabalhos de Eisenstadt (1966) e Huntington (1969), esta abordagem desloca o nível de análise de legisladores individuais para a organização legislativa em si. Segundo Sisson (1973, p. 19), um parlamento encontra-se institucionalizado quando é possível detectar-se a «existência e a permanência de regras, processos e modelos de comportamento válidos que permitem que se atenda a novas configurações de reivindicadores e/ou reivindicações políticas». Os atributos organizacionais dum parlamento existem independentemente dos membros que o compõem e das questões específicas de que se ocupa (Loewenberg e Patterson, 1979, p. 20). Apesar de ligeiras divergências de ênfase, aqueles que utilizaram esta abordagem concordam, dum modo geral, em que os atributos que definem a institucionalização e a viabilidade são o grau de autonomia, a complexidade e o universalismo da assembleia.

Por «autonomia» entende-se a medida em que a legislatura é estruturalmente distinta doutras instituições políticas e grupos sociais. Por «complexidade», a medida em que as estruturas internas da assembleia estão diferenciadas entre si, funcionando de acordo com regras especializadas e uma divisão do trabalho baseada em expectativas de papéis políticos amplamente partilhadas. Por «universalismo», a medida em que as regras internas e a tomada de decisões obedecem a processos e precedentes distintos, e não a interesses pessoais ou particularistas (Sisson, 1973; Polsby, 1968; Loewenberg, 1973; Jewell, 1973; Eldridge, 1977, p. 274). Uma assembleia que seja autónoma, complexa e universalista poderá dizer-se institucionalizada e os seus membros sentirão um *esprit de corps* em relação à organização, identificando-se com ela.

Grande parte da investigação comparada sobre o desenvolvimento legislativo tem seguido a estratégia da análise dos papéis políticos. Os papéis políticos foram, por exemplo, estudados por Hopkins, 1970, no *Bunge* da Tanzânia, por Hoskins, 1971, na Assembleia Nacional da Colômbia, por Mezey, 1972, na Assembleia Legislativa da Tailândia, e por Kim e Woo, 1975, na Assembleia Nacional da Coreia. No entanto, estes estudos não apresentaram quaisquer provas de que as actividades dos legisladores constituíssem um conjunto de papéis políticos inter-relacionados. Nem apresentaram dados que demonstrassem a existência de valores, normas, regras, processos e modelos de comportamento amplamente partilhados que fossem específicos do parlamento. Grande parte destes parlamentos, ou vieram a ser vítimas de intervenção militar —o que, segundo Huntington, 1969, é o indício mais nítido de ausência de institucionalização—, ou vieram a ser de tal forma dominados e penetrados por forças exteriores, como, por exemplo, executivos e partidos políticos, que é impossível dizer-se que tenham qualquer autonomia enquanto organizações e, por conseguinte, que estejam institucionalizados.

Não se pode partir do princípio de que conceitos de papéis políticos elaborados a partir de questionários sejam efectivamente papéis que constituam as pedras basilares da legislatura. É necessário demonstrar que são específicos da própria assembleia, que são aprendidos e que orientam o comportamento dos membros. Duvidamos que os papéis políticos identificados nas obras acima referidas sejam papéis políticos no sentido dos que foram identificados por Wahlke *et al.*, 1962, e, mais recentemente, por

Searing, 1985, no Parlamento Britânico—isto é, aspectos da divisão de trabalho interna específica da instituição, provenientes da tradição e, em grande medida, aprendidos, que orientam o comportamento dos deputados. Além disso, poderá argumentar-se que os papéis identificados em, pelo menos, alguns dos trabalhos de investigação referidos eram pouco mais do que reacções diversas resultantes das diferenças de classe, posição e educação dos legisladores, e não de diferenças determinadas por papéis políticos⁸.

Para evitar perigos desta natureza, este artigo aborda a viabilidade e a actuação da Assembleia da República portuguesa numa perspectiva macroinstitucional, examinando os seus atributos organizacionais—ou seja, o seu grau de autonomia, de complexidade e de universalismo. Não há motivo nenhum para se esperar que um parlamento com apenas cerca de uma década de existência tenha alcançado um grau significativo de viabilidade e autonomia. No entanto, é fundamental determinar para que lado o vento sopra, por assim dizer, se sopra ou não na direcção da institucionalização. Será o Parlamento Português um parlamento mínimo? Em caso afirmativo, haverá indícios de que está a evoluir em direcção a uma autonomia, complexidade e universalismo maiores?

AUTONOMIA

Nas organizações amorfas, não diferenciadas, os membros entram e saem com facilidade e frequência, não há continuidade na adesão dos membros e os membros, no seu conjunto, não se consideram profissionais a tempo inteiro. Nas organizações diferenciadas passa-se o contrário (Polsby, 1968). A diferenciação significa que a organização, para utilizar a expressão de Polsby, «endureceu» os seus limites e se tornou relativamente impenetrável por forças exteriores. Que provas existem, se é que existem, de que se deu um «endurecimento» dos limites da Assembleia da República?

Um indício seria a continuidade de deputados duma eleição para outra. Se a proporção de deputados reeleitos para a Assembleia tiver aumentado ao longo das três eleições gerais realizadas desde 1976, poderá concluir-se que o ingresso se está a tornar mais difícil. O quadro n.º 1 apresenta a percentagem de deputados eleitos para a primeira legislatura e para as seguintes e que foram reeleitos. O índice de rotação de eleição para eleição tem sido extremamente elevado, correspondendo, em média, a 50,7 % do número total de membros da Assembleia. Da eleição de 1976 para a de 1979 foram reeleitos 46,6 % dos deputados; da de 1979 para a de 1980, 63,2 %; e da de 1980 para a de 1983, 42,4 %. Os dados mostram ainda que ao longo destas três eleições se tem vindo a manifestar uma tendência para uma diminuição do número de deputados reeleitos. Assim, dos deputados eleitos em 1976, apenas 46,6 % voltaram a sê-lo em 1979; 39,2 % em 1980; e 24,8 % em 1983.

⁸ A identificação por Hoskins, 1971, dum papel «oportunista» na legislatura colombiana ilustra este problema. Ver também Hopkins, 1970.

**Deputados portugueses reeleitos, 1976-83
(em percentagem)**

[QUADRO N.º 1]

Ano da reeleição	Ano da primeira eleição		
	1976	1979	1980
1979	46,6	—	—
1980	39,2	63,2	—
1983	24,8	36,0	42,4

Os dados do quadro n.º 1 mostram, portanto, muito claramente que a «experiência colectiva» da Assembleia portuguesa, medida em termos da continuidade dos seus membros, é extremamente superficial. Uma enumeração dos indivíduos eleitos para a Assembleia mais de uma vez revela que 42 foram eleitos duas vezes, 44 três vezes e 39 quatro vezes. Isto significa que apenas 125 indivíduos foram eleitos mais de uma vez. Além disso, apenas 39 dos que foram eleitos em 1976 voltaram a sê-lo em 1979, 1980 e 1983.

Existem diversas explicações para este índice de rotação elevado. Uma vez que os deputados portugueses são eleitos a partir de listas elaboradas pelos diversos partidos, a rotação poderá reflectir as decisões dos partidos acerca da posição dos vários indivíduos em cada lista — uma posição elevada numa eleição, baixa numa outra realizada posteriormente. Poderá também, evidentemente, reflectir flutuações na percentagem de votos dos diversos partidos, ou ainda os esforços dos partidos no sentido de aumentarem o apoio de que gozam mediante uma rotação dos candidatos. Por último, poderá reflectir os problemas dos partidos relativamente ao recrutamento de pessoas para se candidatarem às eleições. De todos estes factores, o último será talvez aquele que melhor explica a maior parte das variações, mas de modo nenhum todas. Existem alguns indícios de que em Portugal não se atribui grande importância ao facto de se ser eleito e de se permanecer no cargo (Opello, 1978). A pouca continuidade dos membros que se verifica na Assembleia é assegurada por um quadro de dirigentes partidários (os 39 indivíduos eleitos quatro vezes) e por uma pequena reserva de militantes exteriores ao Parlamento, que fornecem um núcleo de deputados segundo um sistema rotativo. Os restantes deputados, que são a maioria, são recrutados pela primeira vez para cada eleição.

Os dados referidos revelam uma rotação muito elevada de eleição para eleição. E qual é a situação em relação à movimentação dos deputados depois das eleições? Os deputados portugueses podem abandonar o Parlamento as vezes que quiserem, para assumirem cargos no Governo ou por motivo de doença, compromissos profissionais urgentes ou actividades partidárias. As vagas criadas desta forma são preenchidas a partir da lista de candidatos pela qual o deputado foi eleito. O quadro n.º 2 apresenta o número de substituições durante cada uma das sessões das três legislaturas. Este número aumentou constantemente com o decorrer do tempo, atingindo um nível astronómico durante a primeira sessão da terceira legislatura. O número total de substituições ao longo das oito sessões foi de 1489. Destas, 185 destinaram-se a permitir que os deputados assumissem cargos em organismos do governo nacional ou local, ou no sector para-estatal; 84

corresponderam ao preenchimento de vagas criadas por demissões e 5 por morte. Isto significa que bastante mais de 80 % das substituições foram relativamente breves e temporárias.

Substituição de deputados portugueses por sessão legislativa

[QUADRO N.º 2]

Sessão	Número de substituições	Duração média (em dias)
Primeira legislatura		
Primeira sessão	70	186
Segunda sessão	72	162
Terceira sessão	35	213
Quarta sessão	79	84
Segunda legislatura		
Primeira sessão	189	78
Segunda sessão	329	29
Terceira sessão	139	35
Terceira legislatura		
Primeira sessão	576	33

O quadro n.º 2 mostra que o número médio de dias das substituições diminuiu gradualmente desde a primeira sessão da primeira legislatura, tendo sido apenas de 33 dias durante a última sessão a realizar-se antes de este estudo ter sido iniciado. Relacionando estes dados com os elementos relativos ao número de substituições, verifica-se claramente que, com o decorrer do tempo, foi aumentando o número de deputados substituídos temporariamente por períodos de tempo sucessivamente mais curtos. Com efeito, a partir da quarta sessão da primeira legislatura, foi frequente os deputados pedirem autorização para serem substituídos por apenas um dia e essa autorização ser-lhes concedida!

Estarão os mesmos indivíduos a entrar e a sair da Assembleia várias vezes? Os arquivos da Assembleia mostram que o número de 1489 substituições diz respeito, em grande medida, a indivíduos diferentes. Quando um deputado suplente comparece na Assembleia pela primeira vez, ainda que seja apenas por um dia, tem de preencher uma ficha biográfica, que é arquivada pelos funcionários da Assembleia. Na altura em que este estudo foi realizado havia 1281 fichas biográficas diferentes em arquivo, um número que se aproxima muito do número total de substituições temporárias, que era de 1215 (1489 menos os 185 que assumiram cargos no Governo, os 84 que se demitiram e os 5 que morreram). Isto significa que, desde 1976, houve pelo menos 1281 deputados suplentes diferentes que preencheram os 250 lugares da Assembleia.

Estes dados revelam que a rotação de deputados é extremamente elevada e que é muitíssimo fácil ingressar, sair e voltar a ingressar na Assembleia. Na realidade, as tendências patentes nos dados mostram uma evolução alarmante no sentido duma diferenciação cada vez menor dos limites da Assembleia e duma penetração cada vez maior por forças exteriores.

Em entrevistas com numerosos deputados e dirigentes parlamentares foram apresentadas duas explicações para o elevado índice de substitui-

ções. Primeiro, os deputados têm de atender às profissões e actividades que exercem fora da Assembleia, devido a responsabilidades para com clientes e empregados. Depois, ao pedirem a substituição temporária, evitam quebrar a disciplina dos grupos parlamentares quando as suas opiniões pessoais não estão de acordo com as do seu grupo. Isto explica, em parte, a tendência para um maior número de substituições por períodos de tempo mais curtos durante as três últimas sessões. Durante estas sessões, a Assembleia discutiu revisões da Constituição e aprovou várias leis sobre uma questão altamente emotiva, o aborto. Quaisquer que sejam as razões, pode concluir-se que o Parlamento português não consegue preservar os seus limites. Não existe praticamente continuidade na sua composição e o cargo de deputado não constitui uma profissão a tempo inteiro, a não ser no caso dum número muito reduzido de indivíduos. A Assembleia não consegue, portanto, gerir-se enquanto organização independente.

Quais foram, então, as forças externas que se introduziram no Parlamento e o privaram de autonomia? Entre os deputados, a unidade de organização fundamental é o grupo parlamentar, o conjunto de membros de cada partido representado na Assembleia. Estes grupos controlam os assuntos internos da Assembleia através da Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares, que se reúne semanalmente com o presidente da Assembleia, a fim de fixar a ordem do dia e tomar outras decisões. Conforme se vê no quadro n.º 3, o número de grupos parlamentares tem vindo a aumentar gradualmente desde 1976. Este aumento não se deve ao facto de um maior número de partidos terem obtido lugares. Como já se referiu, o sistema partidário tem-se mantido extraordinariamente estável ao longo da última década. Nalguns casos foram os principais dirigentes de determinados grupos parlamentares que decidiram formar os seus próprios grupos. Noutros, foram os partidos mais importantes que integraram nas suas listas eleitorais indivíduos de partidos insignificantes do ponto de vista eleitoral, ou deputados que se tinham desligado de partidos rivais, numa tentativa de conseguirem um maior peso eleitoral, sob condição de atribuírem a esses indivíduos, depois das eleições, um certo número de lugares e de lhes permitirem que formassem um grupo parlamentar independente. A Associação Social-Democrata Independente (ASDI) e a União de Esquerda para a Democracia Socialista (UEDS) foram formadas a partir de grupos de deputados insatisfeitos do PSD e do PS, respectivamente, que se declararam independentes na 4.ª sessão da primeira legislatura, organizando-se em «partidos», e que nas eleições de 1980 foram integrados nas listas eleitorais do PS e concorreram às eleições integrados na Frente Republicana e Socialista (FRS). O Movimento Democrático Popular (MDP), cuja origem é anterior a 1974, remontando ao tempo da luta contra a ditadura de Salazar e de Caetano, foi integrado nas listas do PCP, que concorreram às eleições sob a sigla da APU (Aliança Povo Unido). O Partido Popular Monárquico foi incluído nas listas conjuntas do PSD e do CDS como um dos parceiros da coligação da Aliança Democrática (AD). Esta prática teve como único resultado uma fragmentação da Assembleia em grupos parlamentares cada vez mais numerosos e mais pequenos, dos quais alguns não eram senão facções elitistas que se imaginavam partidos políticos.

Número de lugares dos grupos parlamentares, por sessão

[QUADRO N.º 3]

Grupo parlamentar	Primeira legislatura				Segunda legislatura			Terceira legislatura
	1.ª sessão	2.ª sessão	3.ª sessão	4.ª sessão	1.ª sessão	2.ª sessão	3.ª sessão	1.ª sessão
PSD	73	73	73	80	82	82	82	75
PS	104	104	104	74	66	66	66	94
CDS	41	41	41	43	46	46	46	30
PCP	41	41	41	44	39	39	39	41
UDP(a)	1	1	1	1	1	1	1	—
MDP	—	—	—	3	2	2	2	3
PPM	—	—	—	5	6	6	6	—
ASDI	—	—	—	—	4	4	4	4
UEDS	—	—	—	—	4	4	4	3
Independentes	3	3	3	—	—	—	—	—
Total ...	263	263	263	250	250	250	250	250

(a) Não pode ser considerada um grupo parlamentar em sentido restrito.

Os grupos parlamentares dos quatro principais partidos são fundamentalmente prolongamentos directos desses partidos no interior da Assembleia; não existe praticamente qualquer distinção entre o partido exterior e o grupo parlamentar. A chefia do partido ao nível parlamentar está intimamente ligada à chefia ao nível externo e é suposto dentro do Parlamento o partido desempenhar um papel subalterno. O partido exterior controla o grupo parlamentar e os próprios deputados através da possibilidade que tem de rejeitar uma nova nomeação daqueles que não satisfaçam as expectativas do partido ou que quebrem a disciplina parlamentar. Os que se opuserem ao grupo são obrigados a assumir o estatuto de «independentes», o que efectivamente impede esses deputados de usufruírem os benefícios de pertencerem a um grupo parlamentar. Se o grupo dissidente for suficientemente numeroso, é possível que venha a constituir-se sob a forma dum novo grupo parlamentar, como fizeram a ASDI e a UEDS.

O conflito entre o partido exterior e o grupo parlamentar tem-se verificado quase exclusivamente ao nível da chefia de ambas as entidades e tem sido um dos motivos principais da instabilidade governamental registada desde 1976. Ao contrário da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, onde as assembleias legislativas surgiram cedo e se institucionalizaram antes de existirem o sufrágio universal e os partidos de massas, Portugal não tem uma tradição parlamentar sólida e os partidos de massas surgiram quase simultaneamente depois de 25 de Abril de 1974. Os quatro principais partidos portugueses são todas organizações nacionais mais ou menos centralizadas e relativamente poderosas que dominam e controlam a vida política do País. Em termos de organização, os partidos têm muito mais força do que a Assembleia. A Assembleia não é de modo algum autónoma em relação a esses partidos e, fundamentalmente, é pouco mais do que um «conselho de conveniência» para os partidos e para os seus dirigentes na luta que travam entre si para conseguirem o controlo da «situação»⁹. Além disso,

⁹ Situação é o termo utilizado pelos Portugueses para designar o governo em funções em determinado momento. Para uma análise do «situacionismo» em Portugal veja-se Robinson, 1979.

dados recolhidos em entrevistas dão a entender que o grau de penetração pelos partidos efectivamente aumentou e que a Assembleia está mais fragmentada, mais amorfa e mais exposta a forças políticas exteriores¹⁰.

COMPLEXIDADE

A fim de se determinar se a Assembleia é uma organização complexa, é necessário perguntar se as suas estruturas e cargos internos se especializaram de acordo com a função e atribuições e se os cargos-chave que nela existem são desempenhados por deputados que adquiriram pelo menos alguma antiguidade — ou seja, que passaram por um período de aprendizagem. É também importante averiguar que proporção dos seus recursos globais a Assembleia atribui a si própria para a sua administração interna. As principais subunidades e posições que é preciso analisar são a presidência e a mesa de Assembleia, as comissões e seus presidentes e os grupos parlamentares e seus dirigentes.

O quadro n.º 4 mostra que houve 15 indivíduos que ocuparam a presidência e a vice-presidência da Assembleia. Desses 15 indivíduos, 5 foram presidentes e os restantes vice-presidentes. Não houve presidente nenhum que ocupasse o cargo durante mais de dois mandatos completos, embora diversos vice-presidentes tenham permanecido mais tempo em funções, havendo um que desempenhou o cargo ao longo das oito sessões que se realizaram desde que a Assembleia existe¹¹. A praxe na Assembleia tem consistido em designar o presidente de entre os deputados do partido com mais lugares na Câmara, ou, no caso de existir um governo de coligação, a presidência ser exercida alternadamente em cada sessão por membros dos partidos da coligação. O presidente não é, porém, de modo algum um dirigente partidário. Os presidentes exercem uma acção de moderação e coordenação dos grupos parlamentares, mas não os dirigem. Os presidentes não têm qualquer poder de decisão para além daquele que lhes é concedido pelos grupos parlamentares na Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares. Carecendo embora desta falta de autoridade institucional, os grupos parlamentares procuram, no entanto, que o cargo seja atribuído a um dos seus membros devido ao prestígio que daí advém para o seu partido¹². A presidência e as vice-presidências não são cargos profissionalmente especializados que se exercem após um período de aprendizagem consoante a antiguidade. O índice de rotação é elevado e é frequente o acesso por via indirecta. Nunca se verificou o caso de um vice-presidente ascender à presidência.

O quadro n.º 4 mostra também que as funções dos secretários da mesa obedecem às mesmas normas que as do presidente e dos vice-presidentes. Bastante mais de metade dos indivíduos que desempenharam o cargo de

¹⁰ Entrevistas com antigos dirigentes de grupos parlamentares revelaram que estes eram mais independentes em relação ao partido exterior nos primeiros anos de existência da Assembleia do que o são actualmente.

¹¹ É o vice-presidente do Partido Comunista.

¹² Os grupos parlamentares procuram obter a maior parte dos cargos dentro da Assembleia por uma questão de prestígio e de maiores regalias pessoais, e não pelas atribuições e poder de decisão inerentes a esses cargos.

secretário apenas permaneceram em funções durante uma sessão. Mais uma vez, só houve um secretário que permaneceu no cargo ao longo das oito sessões da Assembleia realizadas desde 1976¹³. O índice de rotação é elevado e as funções de secretário não são, dum modo geral, consideradas uma especialização profissional nem um degrau na escada que leva à vice-presidência.

Número de indivíduos que desempenharam cargos-chave na Assembleia
por número de sessões

[QUADRO N.º 4]

Cargo	Número de sessões								Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Presidente ou vice-presidente.....	5	4	1	3	1	0	0	1	15
Secretário	42	17	9	3	0	1	0	1	73
Presidente de grupo parlamentar ..	17	2	1	3	1	0	0	1	25

Assim, a presidência e a mesa, enquanto subunidades da Assembleia, não constituem uma chefia da Assembleia, nem funcionam independentemente dos grupos parlamentares, de acordo com um conjunto de regras internas específicas. São dominadas e controladas pelos grupos parlamentares, que distribuem estes cargos entre si numa base proporcional. Não tem existido uma chefia constante característica da Assembleia propriamente dita.

Pode ainda avaliar-se o grau de complexidade interna da Assembleia determinando em que medida as suas comissões são órgãos especializados com competências fixas e uma chefia mais ou menos permanente. Ao contrário do Congresso dos Estados Unidos, em que os projectos de lei são automaticamente remetidos para as comissões onde são analisados antes de serem debatidos em plenário, a Assembleia portuguesa inverte o processo legislativo. Embora os projectos de lei sejam enviados para uma das diversas comissões ao serem introduzidos no Parlamento, não são discutidos nem aprovados nesta instância antes de serem apresentados em plenário. No Parlamento português é necessário que um projecto de lei seja aprovado por toda a Câmara (*na generalidade*), podendo depois disso ser novamente remetido à comissão a fim de ser analisado *na especialidade*¹⁴. As comissões apenas têm poderes para resolver os pormenores dos compromissos assumidos pelo plenário ou para aperfeiçoar a redacção do projecto de lei. Não podem alterar a legislação, a não ser que lhes seja concedida autorização para esse efeito por toda a Câmara. Após a discussão na especialidade na comissão, o projecto de lei volta à Câmara para aprovação definitiva (*votação global final*).

O quadro n.º 5 apresenta uma lista das comissões permanentes especializadas da Assembleia. O quadro mostra claramente que o número de comissões tem variado desde que a Assembleia existe. Durante as três pri-

¹³ É o representante do grupo parlamentar comunista.

¹⁴ Nem toda a legislação é automaticamente tratada desta forma. Acontece frequentemente as propostas de legislação serem votadas na generalidade e na especialidade em plenário.

meiras sessões, a Assembleia compreendeu 11 comissões. Na 4.^a sessão, a Comissão para a Educação, Ciência e Cultura foi dividida em três comissões distintas (Educação; Ciência e Investigação, e Cultura e Meio Ambiente), tendo sido criadas sete novas comissões: Comunicação Social, Comércio e Turismo, Energia Industrial e Transportes, Obras Públicas e Habitação, Integração Europeia, Condição Feminina e Juventude. Esta composição manteve-se durante a segunda legislatura. Na 1.^a sessão da terceira legislatura foram extintas seis das sete novas comissões, as Comissões dos Assuntos Constitucionais e dos Direitos e Liberdades fundiram-se e foi reconstituída a Comissão para a Educação, Ciência e Cultura.

Comissões permanentes especializadas da Assembleia da República

[QUADRO N.º 5]

Primeira legislatura	Segunda legislatura	Terceira legislatura
1. Assuntos Constitucionais	1. Assuntos Constitucionais	1. Assuntos Constitucionais,
2. Direitos, Liberdades e	2. Direitos, Liberdades e	Direitos, Liberdades e
Garantias	Garantias	Garantias
3. Trabalho	3. Trabalho	2. Saúde, Segurança Social e
4. Segurança Social e Saúde	4. Segurança Social e Saúde	Família
5. Educação, Ciência e Cul-	5. Economia, Finanças e	3. Trabalho
tura	Planeamento	4. Educação, Ciência e Cul-
6. Economia, Finanças e	6. Agricultura e Pescas	tura
Planeamento	7. Defesa Nacional	5. Economia, Finanças e
7. Agricultura e Pescas	8. Negócios Estrangeiros e	Plano
8. Defesa Nacional	Emigração	6. Agricultura e Mar
9. Negócios Estrangeiros e	9. Equipamento Social	7. Defesa Nacional
Emigração	10. Administração Interna e	8. Negócios Estrangeiros e
10. Equipamento e Ambiente	Poder Local	Emigração
11. Administração Interna e	11. Comunicação Social	9. Equipamento Social e
Poder Local	12. Educação	Ambiente
	13. Ciência e Investigação	10. Administração Interna,
	14. Comércio e Turismo	Poder Local
	15. Energia Industrial e	11. Integração Europeia
	Transportes	12. Condição Feminina
	16. Obras Públicas e Habi-	13. Juventude
	tuação	
	17. Cultura e Ambiente	
	18. Integração Europeia	
	19. Condição Feminina	
	20. Juventude	

Estas modificações revelam que a estrutura das comissões da Assembleia é fluida e está sujeita a alterações, consoante os temas em debate na Assembleia num dado momento. Assim, por exemplo, das sete novas comissões criadas na 4.^a sessão da primeira legislatura, apenas a Comissão para a Integração Europeia sobrevive, devido ao facto de a integração de Portugal na CEE ser um assunto cujo interesse se mantém. Estas modificações dão também a entender que existe uma indefinição considerável relativamente aos limites das atribuições de algumas comissões. Com efeito, acontece frequentemente os projectos de lei serem enviados para comissões que, após uma primeira análise, as remetem de novo ao presidente da Assembleia ao verificarem que o seu conteúdo não era da sua competência.

Uma análise da ocupação das presidências das comissões revelou que era raro um determinado indivíduo permanecer nesse cargo durante muito

mais de uma sessão. Não se encontraram quaisquer provas de que fosse necessário pertencer a uma comissão ou ocupar o cargo de vice-presidente antes de se ser nomeado presidente. Embora os presidentes sejam formalmente eleitos pelas respectivas comissões, esses cargos são efectivamente distribuídos pelos grupos parlamentares consoante a composição partidária da Assembleia. Como é necessário as comissões serem reconstituídas no início de cada sessão, não são dominadas por períodos muito longos por um único indivíduo ou por pequenos grupos de indivíduos. Se bem que os grupos parlamentares procurem colocar nas comissões indivíduos especializados nas questões das respectivas competências, não se verificou uma grande especialização das comissões nem um aperfeiçoamento da competência técnica dos seus membros. Uma vez que pertencer a determinada comissão não confere um prestígio especial, o índice de rotação é elevado, na realidade, excessivamente elevado¹⁵. Não existe um incentivo especial para se permanecer numa comissão a fim de se aprender a forma como exerce a sua actividade e os seus hábitos de comportamento específicos, quaisquer que sejam. São os grupos parlamentares que seleccionam os seus presidentes de comissões e lhes dão as necessárias instruções, tal como aos simples membros das comissões, acerca daquilo que deverão fazer e da forma como deverão votar nas suas reuniões.

As comissões não dispõem, portanto, de meios próprios para influir no processo legislativo e são constituídas em torno das questões específicas que surgem perante a Assembleia durante um determinado período de tempo. Em consequência disto, são microcosmos de conflitos políticos mais vastos que penetram a Assembleia. As comissões não adquiriram maior importância nem se tornaram mais especializadas desde 1976; daí que não se possa falar duma evolução no sentido duma maior complexidade no Parlamento Português¹⁶.

E o que se passa com os grupos parlamentares? São sem dúvida eles as subunidades da Assembleia que se revestem de maior interesse. É, portanto, importante determinar se a chefia destes grupos se tem mostrado estável. O quadro n.º 4 revela que o elevado índice de rotação da chefia doutras subunidades da Assembleia se verifica também ao nível dos grupos parlamentares. Quase 70 % dos 25 indivíduos que foram presidentes dos diversos grupos parlamentares apenas exerceram essa função durante uma sessão. Mais uma vez, só houve um indivíduo que ocupou esse cargo ao longo das oito sessões da Assembleia¹⁷. Isto sugere, tal como o elevado índice de rotação das presidências das diversas comissões, que a presidência dum grupo parlamentar também não é, a longo prazo, uma especialidade profissional altamente desejável dentro da Assembleia. A presidência dum grupo parlamentar é um cargo extremamente vulnerável, já que os presidentes também pertencem à chefia dos diversos partidos fora do Par-

¹⁵ Não constam números precisos dos arquivos da Assembleia. No entanto, o chefe do serviço de apoio às comissões disse-me que em todas as comissões se davam «centenas e centenas» de substituições por sessão.

¹⁶ Também não se pode dizer que as comissões da Assembleia se tenham tornado tão poderosas e especializadas como as do Congresso dos Estados Unidos. No entanto, é necessário algo mais do que o actual sistema de comissões caótico para que haja uma institucionalização.

¹⁷ Mais uma vez, trata-se do presidente do grupo parlamentar comunista.

lamento. Por conseguinte, são influenciados e estão directamente expostos e envolvidos nas constantes modificações das diversas alianças políticas e nas manobras doutras personalidades partidárias na luta pelo controlo dos seus próprios partidos e pelo controlo da «situação». A intromissão directa da política partidária na Assembleia através dos grupos parlamentares é um problema particularmente grave em Portugal, devido às divisões que o facciosismo e o culto da personalidade provocam nos próprios partidos. Atendendo a que a Assembleia é pouco mais do que um local apropriado para se travar essa luta¹⁸, o que se tem verificado é um processo de ascensão e queda dos presidentes dos grupos parlamentares, e não uma ocupação desse cargo a longo prazo.

Por último, um outro indicio de complexidade é a proporção dos recursos próprios (pessoal e fundos) que um parlamento atribui para sua administração. O quadro n.º 6 mostra que, embora o orçamento global da Assembleia tenha quase quadruplicado desde 1978, a proporção dos recursos financeiros destinados especificamente à gestão da própria Assembleia (ou seja, a serviços parlamentares) baixou de cerca de um terço (29 % em 1978) para cerca de um décimo (13,8 % em 1984) da totalidade dos recursos. Embora tenha havido um aumento diminuto da percentagem de fundos atribuídos ao gabinete do presidente, esse aumento representa apenas cerca de 0,5 % do total. Como se poderá ver nos dados apresentados, uma proporção elevada e crescente do orçamento tem vindo a ser atribuída quer a entidades essencialmente estranhas ao Parlamento, quer aos próprios deputados—ou seja, a subsídios aos partidos políticos¹⁹, despesas de viagem, salários e transferências para organizações como o Conselho de Imprensa, a Comissão Nacional de Eleições, a Provedoria da Justiça, etc.²⁰ A percentagem do orçamento atribuída aos gabinetes dos grupos parlamentares (e, por conseguinte, aos partidos) aumentou também de cerca de 1,5 % para cerca de 4 %. A percentagem do orçamento da Assembleia atribuída aos serviços específicos da sua própria organização interna tem vindo, portanto, a diminuir.

Assim, torna-se evidente que a estrutura interna da Assembleia não se encontra bem diferenciada. A presidência da Assembleia, as vice-presidências, os secretariados da mesa e as presidências das comissões não são de modo algum especialidades profissionais características da organização, não se tratando igualmente de cargos que sejam preenchidos de acordo com a antiguidade ou após um período de aprendizagem. As comissões são penetradas pelos grupos parlamentares, não possuindo poderes indepen-

¹⁸ Um bom exemplo disto verificou-se em 1984, quando Carlos Mota Pinto, que era então vice-primeiro-ministro e ministro da Defesa, foi demitido da presidência do PSD pelos seus adversários dentro do Partido. Mota Pinto retomou imediatamente o seu lugar na Assembleia a fim de prosseguir a sua luta dentro do Partido. Ao voltar para a Assembleia, Mota Pinto exerceu o «direito» ao seu lugar, de que era considerado o *dono*, tal como todos os outros deputados eleitos que exerceram cargos governamentais.

¹⁹ O subsídio é calculado com base em 1/225 do salário mínimo por cada voto obtido pelo partido representado na Assembleia na eleição mais recente. Atendendo a que o salário mínimo aumentou, verificou-se também um aumento do subsídio concedido a cada partido.

²⁰ As entidades subvencionadas são as seguintes: Conselho de Imprensa, Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Adultos, Comissão Nacional das Eleições, Conselho de Comunicação Social, Serviço de Coordenação para a Extinção da ex-PIDE/DGS e Provedoria de Justiça.

Orçamentos da Assembleia da República, 1978-84 (em milhares de escudos)

[QUADRO N.º 6]

Rúbrica	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984	
	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
Gabinete do presidente	987	0,3	1 098	0,3	1 428	0,3	1 698	0,3	2 283	0,3	5 465	0,5	6 800	0,5
Mesa	557	0,2	599	0,2	695	0,1	801	0,1	6 595	0,8	11 070	0,9	13 400	1,0
Serviços parlamentares(a)	99 352	29,0	106 454	26,6	120 217	23,6	143 866	22,2	160 837	18,9	168 241	13,9	176 880	13,8
Honorários dos deputados(b) ...	87 593	25,6	101 000	25,3	119 040	23,3	148 000	22,9	265 510	31,2	354 000	29,1	393 500	30,7
Gabinetes dos grupos parlamentares(c)	5 817	1,7	6 635	1,7	10 140	2,0	15 975	2,5	21 873	2,6	39 900	3,3	54 500	4,3
Contribuições(d)	500	0,2	500	0,1	500	0,1	500	0,1	500	0,1	1 100	0,1	1 300	0,1
Deslocações(e)	32 260	9,4	36 000	9,0	55 000	10,8	80 000	12,4	110 000	12,9	162 000	13,3	175 000	13,7
Subsídios aos partidos(f)	100 000	29,2	127 000	31,8	175 000	34,3	226 000	34,9	271 000	31,9	317 000	26,1	320 000	25,0
Transferências(g)	15 216	4,4	20 710	5,2	27 980	5,5	30 000	4,6	41 402	4,9	155 786	12,8	140 000	10,9
Total	342 432		400 000		510 000		646 840		850 000		1 214 562		1 281 380	

(a) Inclui benefícios, bens de consumo, serviços sociais, contribuições para pensões, etc.

(b) Inclui senhas de presença, viagens individuais, gratificações, pensões.

(c) Inclui honorários e benefícios dos funcionários dos grupos parlamentares.

(d) Para participação na União Interparlamentar e na Associação dos Secretários-Gerais de Paramentos.

(e) Deslocações de deputados em missões oficiais.

(f) Calculado com base em 1/225 do vencimento mínimo por cada voto obtido por cada partido com assento na Assembleia.

(g) Para apoio aos conselhos de imprensa, de eleições e da comunicação social e ao provedor da Justiça.

dentes que lhes permitam intervir no processo legislativo. Além disso, existe uma indefinição considerável no que respeita ao número de comissões necessárias e aos limites das suas competências. Mesmo os próprios grupos parlamentares, que fundamentalmente controlam as outras subunidades da Assembleia, são dominados pelos partidos políticos exteriores à Assembleia.

A sobreposição da chefia dos grupos parlamentares e da chefia dos partidos tem levado a que as divergências ao nível de chefias e as manobras das facções partidárias tenham penetrado a Assembleia, provocando grande instabilidade na chefia dos grupos parlamentares. Tudo isto contribui para que a Assembleia reflecta quase integralmente os conflitos políticos e a luta pelos cargos de chefia que se verificam num contexto político mais vasto e, segundo Jewell, 1973, revela claramente que a Assembleia não é um organismo colectivo independente.

UNIVERSALISMO

O último aspecto organizacional a ser analisado é o universalismo — a medida em que os deputados da Assembleia estão de acordo quanto às regras do jogo parlamentar, em que se têm violado a disciplina de voto partidária na última década, em que se têm desenvolvido as normas da reciprocidade e em que a Assembleia pode afirmar e exigir a lealdade fundamental e bom comportamento dos seus deputados. Atendendo aos dados já apresentados relativamente à autonomia e à complexidade, será de prever um baixo nível no que respeita às normas do comportamento universalista e, com efeito, os elementos de que dispomos confirmam esta previsão. Já se demonstrou que a escolha dos presidentes das comissões e dos grupos parlamentares não é determinada pela antiguidade e que as eleições internas para as comissões não assentam em critérios de mérito. Todas estas decisões são tomadas com base em considerações partidárias. A fim de atender a diferenças partidárias, a Assembleia atribui as presidências, os lugares nas comissões, as vice-presidências, os cargos de secretários, etc., de acordo com uma norma orgânica interna que dá representação a todos os grupos parlamentares na proporção directa do seu peso partidário dentro da Câmara.

Não existe esfera de actividade interna na Assembleia em que não seja aplicada esta norma orgânica proporcional. Muito embora esta norma orgânica permita a coexistência de partidos políticos totalmente antagónicos e de adversários ideológicos, ela dificulta uma tomada de decisões universalista.

Embora exista dentro da Assembleia um consenso generalizado quanto à norma orgânica proporcional, o mesmo não se passa em relação às normas funcionais que regulam o funcionamento da organização em si. A Assembleia possui efectivamente normas escritas (o Regimento) e outros documentos destinados a regular o comportamento dos seus deputados e funcionários (o Estatuto dos Deputados e o Regulamento). No entanto, o Regimento da Assembleia já sofreu diversas alterações desde 1976 e em 1983 foi efectuada uma extensa revisão. Além disso, grande parte das revisões não se destinaram a controlar o comportamento de indivíduos, mas a

facilitar o funcionamento da Assembleia, atendendo à sua penetração por forças exteriores²¹.

Uma análise das votações realizadas desde 1976, quer relativamente a propostas de lei, quer a projectos de lei, mostra que as votações na Assembleia obedecem rigorosamente às orientações dos partidos e que os grupos parlamentares votam sempre em bloco. Além disso, uma apreciação de diversos debates realizados ao longo do período em análise não mostrou que tivesse havido um aumento sensível de cortesia ou do «clima de simpatia», para utilizar a expressão de Polsby, no tom das intervenções. Na realidade, uma das modificações recentes do Regimento da Assembleia permite que um deputado apresente um protesto formal contra outro que creia ter manchado a sua reputação (*ofensa à honra*) durante um debate. O registo dos debates está, e sempre esteve, recheado de insultos, risos de troça, assobios, pateadas, evidentemente um clima de antagonismo. Os debates das sessões plenárias são obviamente considerados oportunidades para se vociferar contra inimigos políticos, e não para se procurar resolver divergências e alcançar objectivos comuns.

O Parlamento Português não evoluiu, nitidamente, na direcção duma tomada de decisões universalista e não pode afirmar a lealdade fundamental e bom comportamento dos seus deputados. Entrevistas realizadas com numerosos deputados de todos os grupos parlamentares mostram que, na sua grande maioria, eles se sentem sobretudo delegados dos partidos políticos, aos quais, em última análise, devem lealdade. A função de cada deputado é promover os interesses do seu partido político e, ao votar, o deputado segue exclusivamente o exemplo do seu grupo parlamentar. Só houve duas ocasiões desde 1976 em que os deputados, no seu conjunto, foram libertados da disciplina do grupo parlamentar: as votações sobre o aborto e a sua despenalização. Os deputados mostraram, porém, uma tendência muito acentuada para votar em bloco com os respectivos grupos parlamentares, tendo sido muito poucos os que assumiram posições contrárias às do seu grupo. Isto significa que a chefia do partido controla indirectamente os deputados, ainda que estes tenham a liberdade de agir individualmente.

As entrevistas com os deputados revelaram também que os legisladores portugueses não só têm consciência de que o seu comportamento está fortemente vinculado ao partido, como consideram que esse comportamento é legítimo e, além disso, o que se espera dum deputado. A ideia dum deputado livre e independente tem pouco significado e é estranha ao contexto político português. Tal como os deputados italianos (Di Palma, 1977), os deputados portugueses consideram-se responsáveis perante os partidos, e não perante os Parlamentos ou os seus constituintes. O eleitorado não é para eles, essencialmente, senão a arraia-miúda do partido ao nível local, e é o partido que confere estrutura e unidade às necessidades e exigências dos seus constituintes. Além disso, nenhum dos entrevistados considerava que a Assembleia tivesse qualquer independência em relação aos partidos, nem qualquer poder de decisão próprio. Nenhum deles mostrou qualquer

²¹ A fim de superar as ausências dos deputados, por exemplo, as novas regras regimentais baixaram o *quorum* das sessões plenárias e das comissões, podendo estas últimas actualmente reunir-se em qualquer local do território nacional.

estima pela Assembleia nem manifestou lealdade para com ela enquanto unidade organizacional²².

EFICÁCIA DA ASSEMBLEIA ENQUANTO ÓRGÃO DE DECISÃO

Põe-se agora a questão de determinar até que ponto a Assembleia é eficaz em termos de formulação de políticas. Poderá responder-se a esta pergunta avaliando o contributo da Assembleia em matéria de política nacional em Portugal durante a última década. Existem várias maneiras de proceder a essa avaliação. A mais directa consistiria simplesmente em contar o número de propostas de legislação apresentadas e calcular a percentagem efectivamente aprovada. Poderá supor-se que uma legislatura que aprove um elevado número de propostas terá um bom rendimento. Porém, tal como Di Palma, 1977, realçou, esta abordagem enferma da ideia de que «quantidade é igual a qualidade», ou seja, que legislação abundante implica legislação importante. O melhor método de avaliação consistiria em determinar em que medida a legislação criada procura efectivamente resolver os problemas económicos e sociais da comunidade. As propostas desse tipo, que poderão ser em número reduzido, mostrariam que a legislatura é na realidade um órgão de decisão eficaz com um papel importante no processo de formulação de políticas.

Di Palma, 1976, criou um método destinado a avaliar o rendimento legislativo que leva em conta o problema da qualidade. Segundo ele, se a legislação envolver níveis elevados de agregação e concordância entre os deputados, isso significa uma maior eficácia por parte da instituição legislativa. Essa legislação constituiria um meio de avaliar a capacidade da legislatura, enquanto órgão independente, para contribuir para a formulação da política nacional. A avaliação aqui efectuada procura determinar em que medida a Assembleia da República portuguesa produz legislação e até que ponto essa legislação agrega e concilia interesses diversos.

A fim de se verificar o que aconteceu às propostas apresentadas na Assembleia desde que esta foi criada, em 1976, apresenta-se no quadro n.º 7 o destino dado a todas as propostas apresentadas desde a 1.ª sessão da primeira legislatura até à 1.ª sessão da terceira legislatura, em 1984, ano em que foi realizado o presente estudo.

O quadro revela dois aspectos interessantes que estão relacionados com a questão da eficácia do Parlamento enquanto órgão de decisão. Em primeiro lugar, verifica-se uma nítida tendência para um decréscimo do número de propostas apresentadas ao longo do período em análise. Em segundo lugar, o índice de êxito das propostas do Governo é consideravelmente mais elevado do que o das propostas particulares, ou seja, as propostas apresentadas pelos grupos parlamentares. Ao longo das oito sessões analisadas, o índice de êxito legislativo do Governo variou entre um valor máximo de 67 % e um valor mínimo de 27 %. Por outro lado, o índice de êxito das propostas particulares baixou gradualmente dum valor máximo de 47 % na 2.ª sessão da primeira legislatura para um valor mínimo de

apenas 3 % durante a 3.^a sessão da segunda legislatura. Se bem que o índice de êxito de 21 % das propostas particulares verificado na 1.^a sessão da terceira legislatura sugira uma inversão desta tendência, essa inversão é mais aparente do que real, conforme se irá mostrar a seguir.

Destino da legislação na Assembleia portuguesa (em percentagem)

[QUADRO N.º 7]

Sessão	Propostas de lei do Governo			Número	Projectos de lei da Assembleia			Número
	Sem debate	Rejeitadas	Aprovadas		Sem debate	Rejeitados	Aprovados	
Primeira legislatura								
1. ^a sessão	28,4	4,2	67,4	129	41,3	17,3	41,3	75
2. ^a sessão	41,6	2,3	55,4	84	27,2	25,4	47,2	55
3. ^a sessão	57,1	4,7	38,0	63	71,1	5,4	23,3	201
4. ^a sessão	61,3	0,9	37,7	106	94,2	2,4	2,9	206
Segunda legislatura								
1. ^a sessão	42,3	0,0	57,6	59	77,7	8,1	14,1	234
2. ^a sessão	56,1	0,0	43,8	73	84,2	7,4	8,3	108
3. ^a sessão	77,7	0,0	22,2	9	88,4	7,6	3,8	26
Terceira legislatura	39,0	0,0	61,6	87	75,3	3,4	21,2	381

As tendências verificadas nos índices de êxito legislativo sugerem que, inicialmente, havia uma maior equiparação entre o Governo e a Assembleia enquanto parceiros no processo de formulação de políticas, mas que gradualmente a Assembleia foi ultrapassada por governos posteriores. O quadro n.º 7 mostra claramente que o índice de êxito da legislação efectivamente incluída na ordem dos trabalhos da Assembleia é bastante elevado, especialmente no que diz respeito às propostas de lei do Governo. Por outras palavras, são poucas as propostas de facto rejeitadas pela Assembleia; o insucesso deve-se ao facto de não serem sequer debatidas. Com efeito, não foi rejeitada nenhuma proposta de lei do Governo desde a 1.^a sessão da segunda legislatura e a percentagem de propostas rejeitadas durante a primeira legislatura foi apenas de 1 % a 4 %. O índice de participação do Governo na ordem dos trabalhos é também consideravelmente mais elevado do que o dos grupos parlamentares. Fundamentalmente, o governo toma as suas decisões noutro local e recorre à Assembleia para obter uma aprovação formal, o que consegue controlando a ordem dos trabalhos da Assembleia.

Mas o que se passa relativamente à qualidade da legislação? Que tendências se verificam no que respeita ao nível de agregação da legislação introduzida pela Assembleia, designadamente quanto a propostas particulares? Embora seja apenas aprovado um número reduzido de propostas particulares, estas terão talvez um elevado nível de qualidade; ou seja, implicarão possivelmente um elevado grau de concordância e agregação entre os grupos parlamentares e entre os seus deputados.

A fim de avaliar o nível de qualidade, aplicou-se à legislação apresentada na Assembleia de 1976 a 1984 o método de Di Palma para a determinação do nível de agregação. A legislação foi classificada consoante a proposta tivesse por objecto a comunidade nacional, uma camada compósita

e numerosa dessa comunidade constituída à volta de actividades e instituições diversas, mas definíveis, ou grupos ou sectores mais pequenos e mais homogéneos da comunidade nacional empenhados em actividades únicas e/ou especializadas.

Como se poderá ver no quadro n.º 8, o âmbito da legislação do Governo é acentuadamente mais nacional, tendo por conseguinte um maior poder de agregação, do que o das propostas particulares. Ao longo das oito sessões, apenas 9,5 % das propostas do Governo foram de carácter sectorial. Assim, 90,5 % de toda a legislação governamental teve por objecto a comunidade nacional ou uma vasta camada constituída à volta de actividades diversas. As propostas particulares mostraram uma maior tendência para contemplar interesses tanto nacionais como sectoriais. Em média, 59,9 % das propostas particulares apresentadas ao longo das oito sessões tiveram por objecto a comunidade nacional e 40,1 % sectores específicos. No que respeita às propostas particulares, os dados do quadro n.º 8 mostram que a proporção entre propostas de âmbito nacional e sectorial tendeu acentuadamente para o lado das primeiras durante a 1.ª e a 2.ª sessões da primeira legislatura.

Qual a natureza da legislação governamental e qual o conteúdo da abundante legislação sectorial introduzida pelos grupos parlamentares? Uma análise da legislação mostrou que 64% de todas as propostas do Governo continham um pedido de autorização formal para legislar em áreas constitucionalmente reservadas à Assembleia Legislativa — ou seja, autorização para efectivamente levar a cabo a política interna e externa do Governo em nome da comunidade nacional. A legislação de orientação sectorial dos grupos parlamentares, apelidada de «bagatela» por alguns

Nível de agregação da legislação apresentada na Assembleia, por sessão (em percentagem)

[QUADRO N.º 8]

Sessão	Propostas do Governo		Projectos da Assembleia	
	Sectoriais	Nacionais	Sectoriais	Nacionais
Primeira legislatura				
1.ª sessão	10,9	89,1	13,3	86,7
2.ª sessão	20,2	79,8	18,2	81,1
3.ª sessão	1,6	98,4	57,7	42,3
4.ª sessão	15,1	84,9	50,9	49,1
Segunda legislatura				
1.ª sessão	10,2	89,2	54,3	45,7
2.ª sessão	6,8	93,2	28,7	71,3
3.ª sessão	0,0	100,0	50,0	50,0
Terceira legislatura				
1.ª sessão	11,5	88,5	47,8	52,2

deputados portugueses, teve quase sempre por objecto elevar uma aldeia a vila. Nalguns casos, essa legislação pretendia demarcar oficialmente uma determinada região vinícola. O objectivo destas «bagatelas» era, essencialmente, conferir ao partido um maior peso eleitoral, já que o número de cargos eleitorais aumenta quando uma aldeia é elevada a vila. Os grupos parlamentares introduzem projectos de lei destinados a alterar o estatuto

dessas localidades quando estão seguros do seu peso eleitoral, ou nos casos em que o facto de o grupo apoiar uma modificação dessa natureza vá reforçar esse peso eleitoral.

Como se poderá ver no quadro n.º 9, as «bagatelas» constituem uma proporção considerável da legislação introduzida pelos grupos parlamentares, especialmente os quatro grupos importantes em termos eleitorais. Foi a aprovação em série dessas «bagatelas» que durante a primeira sessão da terceira legislatura levou a que o nível de êxito das propostas particulares (ver quadro n.º 7) aumentasse dum valor reduzido de 3,8 % na sessão anterior para 21,2 %. 70 % das propostas particulares aprovadas nessa sessão foram «bagatelas», tendo todas elas sido aprovadas por unanimidade, sem debate, no mesmo dia.

Este breve exame da actuação legislativa reforçou as conclusões da análise organizacional acima apresentada, ao mostrar claramente que a Assembleia se encontra à margem do processo de formulação de políticas e que não tem contribuído de forma significativa para a política nacional em Portugal desde que foi criada, há dez anos.

CONCLUSÕES

A Assembleia da República portuguesa não apresenta quaisquer indícios de se estar a institucionalizar e pouco contribui, se é que contribui sequer, para o processo de formulação de políticas. A Assembleia não sobreviveu às investidas dos partidos políticos, que têm vindo gradual-

«Bagatelas» apresentadas na Assembleia, por grupo parlamentar (em percentagem)

[QUADRO N.º 9]

Grupo parlamentar	Primeira legislatura				Segunda legislatura			Terceira legislatura
	1.ª sessão	2.ª sessão	3.ª sessão	4.ª sessão	1.ª sessão	2.ª sessão	3.ª sessão	1.ª sessão
PSD	0,0	0,0	52,1	73,9	73,2	45,5	40,0	64,9
PS	14,3	0,0	28,6	71,4	53,8	31,3	0,0	40,5
CDS	0,0	0,0	57,7	66,7	55,8	33,3	50,0	70,0
PCP	0,0	0,0	52,8	57,3	56,2	9,5	12,5	43,5
ASDI				0,0	0,0	0,0	0,0	2,0
PPM				0,0	40,0	11,1	0,0	0,0
MDP				0,0	0,0	0,0	0,0	9,1
UDP	0,0	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0	
UEDS					0,0	0,0	100,0	6,3
Independentes	0,0	0,0	37,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Percentagem do total	1,3	0,0	48,3	55,8	46,6	20,4	34,6	43,0

mente a conquistar uma parcela cada vez maior do seu terreno e que passaram a controlar todas as suas actividades. A Assembleia poderá ser um local conveniente para os partidos políticos portugueses e os seus dirigentes travarem as suas lutas políticas. Uma vez que o verdadeiro poder de decisão reside noutros órgãos, principalmente no Governo, mas também nas hierarquias dos partidos, a Assembleia é pouco mais do que uma concha

oça pela qual têm de passar as *élites* políticas a fim de receberem o aval democrático. Se bem que exista entre os deputados um consenso considerável quanto ao papel político da actividade legislativa, esse papel político não é um aspecto específico da organização em si. Os deputados consideram-se delegados dos vários partidos representados na Assembleia, e não deputados da Assembleia que pertencem a determinado partido. A Assembleia tem permanecido nitidamente à margem do processo de formulação de políticas e ocupa-se de actividades que poucas repercussões directas têm do nível da política nacional.

Esta situação é fruto da evolução política de Portugal²³. Ao contrário de muitas democracias amadurecidas, como, por exemplo, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos ou a Suécia, em que os partidos políticos começaram por ser facções de *élite* dentro de assembleias preexistentes, Portugal constituiu partidos de massas fora do Parlamento, tendo simultaneamente criado uma assembleia democrática, já que esta não existia anteriormente²⁴. Carecendo da independência e da autonomia que advêm da experiência, a Assembleia da República portuguesa foi presa fácil dos partidos políticos na sua luta pelos cargos públicos e pelo controlo da situação. Assim, não possuindo a vantagem dum órgão parlamentar suficientemente institucionalizado para conseguir eliminar o radicalismo do conflito político (Steel e Tsurutani, 1986), Portugal, desde 1974, tem-se assemelhado ao Portugal da Primeira República, que se caracterizava por um facciosismo, um culto da personalidade, uma instabilidade governamental e um *impasse* político extremos (Wheeler, 1978).

Caso Portugal pretenda possuir um dia uma democracia representativa eficaz e estável, a Assembleia terá de se tornar autónoma enquanto organismo colectivo capaz de dar um contributo independente para a formulação da política nacional. Isto não significa que o Parlamento Português tenha de se tornar um parlamento «maximalista», como o Congresso dos Estados Unidos. Significa apenas que a Assembleia terá de alcançar uma certa autonomia organizacional e estar em posição de poder compelir os governos a governarem com o seu acordo.

Segundo Jewell, 1973, a solução do problema da independência e autonomia legislativas reside na relação entre os partidos ao nível do Parlamento e do círculo eleitoral. Haverá que encontrar um meio de se «parlamentarizarem» e «desradicalizarem» os partidos políticos, como parece ter acontecido recentemente em Itália (Leonardi, Nanetti e Pasquino, 1978) e como as democracias parlamentares estabelecidas parecem ter conseguido num período inicial da sua existência. Portugal terá de tornar o partido parlamentar independente do partido exterior ao Parlamento, de forma que a Assembleia possa desenvolver os seus próprios papéis políticos, normas, expectativas de comportamento e tradições. Será necessário dar atenção e atribuir recursos aos processos internos, em prejuízo das exigências externas dos partidos. A Assembleia terá de se tornar uma organização que seja uma fonte importante de gratificação e poder para os deputados, com o seu próprio *esprit de corps*. Será necessário fomentar normas de conduta

²³ A Assembleia portuguesa possui as características duma legislatura do século XIX. Ver Thompson e Silbey, 1985.

²⁴ Para uma análise mais pormenorizada veja-se Opello, 1985.

profissionais entre os deputados, de modo a criar na Assembleia o clima de simpatia de que ela tão nitidamente carece neste momento. Uma evolução neste sentido iria reforçar o poder e a autoridade da Assembleia enquanto organização e conferir-lhe a capacidade necessária para contribuir de forma significativa para o processo de formulação da política nacional.

BIBLIOGRAFIA

- BRUCE, Neil, 1975, *Portugal the Last Empire*, Toronto, Wiley.
- BRUNEAU, Thomas, 1981, «Politics in Portugal 1976-1981 and Revisions of the Constitution», comunicação apresentada na Conferência do SSRC sobre Transformações Contemporâneas na Europa Meridional, Madrid.
- DI PALMA, Giuseppe, 1976, «Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament», in *Legislative Studies Quarterly*, n.º 1, pp. 147-180.
- , 1977, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press.
- DUVERGER, Maurice, 1980, «A New Political System Model: Semi-Presidential Government», in *European Journal of Political Research*, n.º 8, pp. 165-187.
- EISENSTADT, S. N., 1966, *Modernization: Protest and Change*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- FIELDS, Rona, 1976, *The Portuguese Revolution and the Armed Forces Movement*, Nova Iorque, Praeger.
- HARSGOR, Michael, 1976, *Portugal in Revolution*, Beverley Hills, CA, Sage Publications.
- HOPKINS, Raymond F., 1970, «The Role of the M. P. in Tanzania», in *American Political Science Review*, n.º 64, pp. 754-771.
- HOSKINS, Gary W., 1971, «Dimensions of Representation in the Colombian National Legislature», in W. H. Agor (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, Nova Iorque, Praeger.
- , 1975, «Dimensions of Conflict in the Colombian National Legislature», in G. R. Boynton e C. L. Kim (eds.), *Legislative Systems in Developing Countries*, Durham, NC, Duke University Press.
- HUNTINGTON, Samuel P., 1969, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- JEWELL, Malcolm E., 1970, «Attitudinal Determinants of Legislative Behaviour: The Utility of Role Analysis», in Allan Kornberg e Lloyd D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, NC, Duke University Press.
- , 1973, «Linkages Between Legislative Parties and External Parties», in Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nova Iorque, McKay.
- JEWELL, Malcolm E., e ELDRIDGE, Albert F., 1977, «Conclusion: The Legislature as a Vehicle of National Integration», in Albert F. Eldridge (ed.), *Legislatures in Plural Societies: The Search for Cohesion in National Development*, Durham, NC, Duke University Press.
- KATZ, Daniel, e KAHN, Robert L., 1966, *The Social Psychology of Organizations*, Nova Iorque, Wiley.
- KIM, Chong Lim, 1973, «Consensus on Legislative Roles Among Japanese Prefectural Assemblymen», in Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nova Iorque, McKay.
- KIM, Chong Lim, e WOO, Byung-Kyu, 1975, «Political Representation in the Korean National Assembly», in G. R. Boynton e C. L. Kim (eds.), *Legislative Systems in Developing Countries*, Durham, NC, Duke University Press.
- LEONARDI, Robert, NANETTI, Raffaella, e PASQUINO, Gianfranco, 1978, «Institutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy», in *Legislative Studies Quarterly*, n.º 3, pp. 161-185.
- LOEWENBERG, Gerhard, 1971, «The Influence of Parliamentary Behavior on Regime Stability», in *Comparative Politics*, n.º 3, pp. 177-200.

- , 1973, «The Institutionalization of Parliament and Public Orientations to the Political System», in Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nova Iorque, McKay.
- LOEWENBERG, Gerhard, e PATTERSON, Samuel C., 1979, *Comparing Legislatures*, Boston, Little, Brown.
- MARCH, James G., e OLSEN, Johan P., 1984, «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», in *American Political Science Review*, n.º 78, pp. 734-749.
- MAXWELL, Kenneth, 1976, «The Thorns of the Portuguese Revolution», in *Foreign Affairs*, n.º 54, pp. 250-270.
- MEZEY, Michael L., 1972, «The Functions of a Minimal Legislature: Role Perceptions Among Thai Legislators», in *Western Political Quarterly*, n.º 25, pp. 686-701.
- OPELLO, Walter C., Jr., 1978-a, «The Parliament in Portuguese Constitutional History», in *Iberian Studies*, n.º 7, pp. 22-29.
- , 1978-b, «The New Parliament in Portugal», in *Legislative Studies Quarterly*, n.º 3, pp. 309-334.
- , 1981, «Local Government and Political Culture in a Portuguese Rural Country», in *Comparative Politics*, n.º 13, pp. 271-289.
- , 1985, *Portugal's Political Development: A Comparative Approach*, Boulder, CO, Westview.
- OPELLO, Walter, C., Jr., e CLAGGET, William, 1984, «The Dynamics of West European Party Systems: The Portuguese Case», in *Polity*, n.º 17, pp. 165-178.
- POLSBY, Nelson W., 1968, «The Institutionalization of the U. S. House of Representatives», in *American Political Science Review*, n.º 52, pp. 144-168.
- PORCH, Douglas, 1977, *The Portuguese Armed Forces and the Revolution*, Londres, Croom Helm.
- ROBINSON, Richard, 1979, *Contemporary Portugal*, Londres, Allen & Unwin.
- SCHMITTER, Phillippe C., 1975, «Liberation by golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal», in *Armed Forces and Society*, n.º 2, pp. 5-33.
- SEARING, Donald D., 1985, «The Role of the Good Constituency Member and The Practice of Representation in Great Britain», in *Journal of Politics*, n.º 47, pp. 348-381.
- SISSON, Richard, 1973, «Comparing Legislative Institutionalization: A Theoretical Exploration», in Allan Kornberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, Nova Iorque, McKay.
- SISSON, Richard, e SNOWISS, Leo M., 1979, «Legislative Viability and Political Development», in Joel Smith e Lloyd D. Musolf (eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham, NC, Duke University Press.
- STEEL, Brent, e TSURUTANI, Taketsugu, 1986, «From Consensus to Dissensus: A Note on Postindustrial Political Parties», in *Comparative Politics*, n.º 18, pp. 235-248.
- THOMPSON, Margaret Susan, e SILBEY, Joel H., 1985, «Historical Research on 19th Century Legislatures», in Gerhard Loewenberg, Samuel Patterson e Malcolm Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press.
- WAHLKE, John C., EULAU, Heinz, BUCHANAN, William, e FERGUSON, Le Roy C., 1962, *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, Nova Iorque, Wiley.
- WHEELER, Douglas L., 1978, *Republican Portugal: A Political History 1910-1926*, Madison, University of Wisconsin Press.
- WIARDA, Howard J., 1975, «The Portuguese Revolution: Towards Explaining the Political Behavior of the Armed Forces Movement», in *Iberian Studies*, n.º 4, pp. 54-61.