

Governos partidários numa democracia recente: Portugal, 1976-1995**

I. INTRODUÇÃO

Este artigo debruça-se sobre o controle exercido pelos partidos políticos no funcionamento dos governos entre 1976 e 1995. Os partidos políticos desempenharam um papel crucial na democratização de Portugal tanto na fase de transição como na fase de consolidação¹. Na fase de transição, entre 1976 e 1982, afirmaram-se como os principais actores políticos, afastando gradualmente os militares de cargos políticos e institucionalizando a primazia das eleições como veículo de representação do eleitorado. Este período de transição terminou com a revisão constitucional de 1982, que extinguiu o Conselho da Revolução e contribuiu para um reforço da posição dos partidos já existentes no sistema político². Este artigo investiga o controle partidário do funcionamento do governo entre 1976 e 1995 para asseverar de que modo a importância conquistada pelos partidos no sistema político, em geral, se reflectiu na instituição do governo. Este estudo pode, assim, con-

* St. Antony's College, Universidade de Oxford e ICS.

** Este artigo constitui parte da minha tese de doutoramento sobre os problemas de coordenação no governo português, 1976-1995.

¹ V., por exemplo, G. Pridham (1984), «Regime transitions in Spain, Portugal and Greece», in *West European Politics*, vol. 7, n.º 2, T. Bruneau (ed.) (1997), *Political Parties in Portugal*, L. Morlino (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis — Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press, e R. Gunther, N. Diamandourous e H.-J. Puhle (1995), *The Politics of Democratic Consolidation*, Londres, Johns Hopkins.

² J. Linz e A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Londres, Johns Hopkins.

tribuir para uma melhor compreensão não só do funcionamento dessa instituição, mas também do papel dos partidos no sistema político português.

Embora alguns estudos europeus de política comparada tenham averiguado o papel dos partidos no funcionamento do governo, esses estudos diziam respeito a democracias consolidadas, e não a democracias recentes³. À primeira vista, o controle exercido pelos partidos políticos portugueses sobre o governo pode parecer absoluto: todos os primeiros-ministros provieram de partidos⁴ e uma percentagem elevada de ministros detinha posições na direcção dos seus partidos. Contudo, o único estudo sobre o governo português desvaloriza o papel dos partidos no funcionamento do governo entre 1976 e 1985⁵. Em primeiro lugar, esse artigo mostra que houve poucos contactos partidários antes da elaboração do programa do governo e que não existiu qualquer *feedback* dos partidos apoiantes em relação a políticas governamentais⁶. Em segundo lugar, indica que as solicitações vindas dos partidos eram de natureza particularista⁷. Em terceiro lugar, chega à conclusão de que o principal meio pelo qual os partidos tentaram influenciar o governo foi através de pedidos de colocação de membros seus nos ministérios e especialmente nas empresas públicas⁸. Portanto, parece existir um paradoxo interessante entre estas duas versões da importância dos partidos que este artigo tentará esclarecer, indo mais além do estudo citado, incluindo dados referentes ao período entre 1976 e 1995, e tomando por base os resultados de entrevistas a trinta e quatro ministros e secretários de Estado, assim como outras fontes secundárias⁹.

Por que razão os partidos políticos participam em governos? A participação dos partidos em governos tem sido explicada de duas maneiras. Estudos

³ V., por exemplo, J. Blondel e M. Cotta (1996), *Party and Government*, Londres, MacMillan, J. Blondel e F. Muller-Rommel (1988), *Cabinets in Western Europe*, Londres, MacMillan, E. Browne e J. Dreijmanis (1982), *Government Coalitions in Western Democracies*, Nova Iorque, Longman, e M. Laver e Shepsle, (1994), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, CUP.

⁴ Com excepção dos governos presidenciais, entre 1978 e 1979.

⁵ P. Portas e V. P. Valente (1988), «O primeiro-ministro: estudo sobre o executivo em Portugal», in *Análise Social*, vol. xxv, n.º 107, pp. 333-349.

⁶ Id., *ibid.*, pp. 335 e 339.

⁷ Id., *ibid.*, p. 338.

⁸ *Loc. cit.*

⁹ Entre 1976 e 1985, o número total de ministros e secretários de Estado da Presidência do Conselho de Ministros foi de 216 (no I Governo o secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros designava-se secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro). Dos 34 políticos entrevistados, 26 tinham sido ministros pelo menos uma vez e 8 apenas secretários de Estado (6 secretários de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, 1 secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares e 1 secretário de Estado do vice-primeiro-ministro). No total, uma vez que muitos fizeram parte de mais de um governo, as experiências *ministeriais* ascendem a 49. Este número corresponde a 24,0% do número total de ministros entre 1976 e 1995. A sua distribuição por partidos é a seguinte: ministros — 8 PS, 11 PSD, 2 CDS, 1 PPM, 4 independentes (em governos presidenciais); secretários de Estado — 2 PS, 1 PSD, 2

pioneiros, que se debruçaram sobretudo sobre partidos americanos, pressupunham que os partidos eram *office-seekers*, ou seja, desejavam participar em governos pelos benefícios que advinham da incumbência dos cargos¹⁰. Estes pressupostos dificilmente podiam explicar por que motivo certos partidos decidiam apoiar governos minoritários sem de facto beneficiarem de cargos governativos ou por que é que as coligações governamentais, por vezes, incluíam mais partidos do que o necessário para perfazer uma maioria na Assembleia. Mais recentemente, um número crescente de estudos tem adoptado o pressuposto de que os partidos são *policy-seekers*, ou seja, que têm objectivos de política ao tomarem posse do seu mandato, o que parece adaptar-se melhor aos dados empíricos recolhidos junto de governos da Europa ocidental¹¹. Indo um pouco mais além, alguns estudos mostraram que é através do controle de ministérios-chave que os partidos numa coligação exercem a sua influência nas políticas dos governos em que participam¹². Assim, é plausível supor que os partidos conjugam os dois objectivos, isto é, não procuram os cargos pelos cargos; procuram-nos como meio de prosseguirem as políticas que consideram optimais¹³.

Partindo deste pressuposto, uma análise do grau de controle do governo pelos partidos que o apoiam deve concentrar-se nas nomeações políticas, bem como na influência partidária sobre as políticas governamentais seguidas. Assim, o presente artigo divide-se em três partes. Na primeira parte discute-se o papel acrescido que os partidos políticos têm vindo a desempenhar na democracia portuguesa. Na segunda parte analisa-se o papel dos partidos na instituição governamental no que concerne ao controle sobre as nomeações. Por «nomeações» entendemos principalmente as nomeações para lugares quer políticos, quer do topo da administração pública. Os postos políticos incluem todos os cargos do governo, nomeadamente os ministros, os secretários e os subsecretários de Estado. Os postos administrativos incluem os lugares do topo da administração pública, nomeadamente os directores-gerais. Este enfoque permitir-nos-á ver até que ponto as ambiguidades ins-

CDS, 2 independentes (em governos partidários), 1 independente (num governo presidencial). Quanto aos ministros, o objectivo foi entrevistá-los em número proporcional à representação do seu partido no governo. Assim, a maioria dos entrevistados eram membros do PSD, seguidos pelos do PS, do CDS e, finalmente, do PPM. Foi também entrevistado pelo menos um ministro de cada um dos governos «presidenciais». O objectivo das entrevistas aos secretários de Estado da Presidência do Conselho de Ministros foi o de entrevistar uma parte significativa do total de secretários de Estado, independentemente da sua filiação partidária, entre 1976 e 1995.

¹⁰ W. Riker (1962), *The Theory of Political Coalitions*, pp. 62-63, cit. in I. Budge e H. Keman (1990), *Parties and Democracy Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, OUP, p. 11.

¹¹ Cf. K. Strom (1990), *Minority Government and Majority Rule*.

¹² M. Laver e K. Shepsle (1994), *op. cit.*

¹³ M. Cotta e J. Blondel (1996), *op. cit.*

titucionais da primeira década de democracia se reflectiram também nas nomeações para essa instituição. A terceira parte prossegue a investigação, concentrando-se no papel dos partidos na definição das políticas governamentais. Esta análise procurará determinar se o aumento de poder partidário no sistema democrático se reflecte também no seu controle sobre o governo.

II. A ASCENSÃO DOS PARTIDOS NUMA DEMOCRACIA RECENTE

É necessário sublinhar a importância gradual que os partidos foram adquirindo no desenvolvimento político de Portugal, ao superarem com êxito o difícil período de transição, e conseguindo a gradual consolidação da democracia¹⁴. Inicialmente, os partidos democráticos uniram-se para impedirem o controle político do país pelos militares mais radicais do MFA (Movimento das Forças Armadas) e seus aliados, que tinham levado a cabo o golpe militar em 25 de Abril de 1974. De facto, a revolução de 1974 não foi organizada pelos partidos. Oficiais de postos intermédios planearam e executaram o golpe, que começou na noite de 24 para 25 de Abril. Em 26 de Abril de 1974, Spínola apresentou um programa político baseado no Programa do MFA, tornado público a 23 de Março. A censura foi abolida, bem como a polícia secreta, todos os presos políticos libertados, e ensaiou-se um compromisso no sentido de encontrar uma solução política para as guerras em África. Foi instituído um governo provisório, estabelecendo-se objectivos de uma democracia pluralista, tais como a liberdade de pensamento, expressão e associação, e foi feita a promessa de eleições para uma Assembleia Constituinte dentro de doze meses. Contudo, o papel dos partidos políticos como instrumento da fase seguinte da vida política da nação não foi especificado, o que levou alguns líderes partidários, nomeadamente Mário Soares, a interrogarem-se quanto aos verdadeiros objectivos de alguns militares. Quando Soares regressou do exílio, imediatamente após a revolução, o general Spínola saudou-o como um antifascista exilado. Conta Soares: «Disse-lhe que não estava ali como exilado, mas sim como secretário-geral do Partido Socialista [...] Sublinhei os objectivos multipartidários do nosso regime [...] porque considerei ambígua a linguagem de alguns dos militares, uma vez que não faziam qualquer referência a parceiros políticos¹⁵.»

A maioria dos partidos actuais foi criada no período de 1973-1974. No rescaldo da revolução, houve, de acordo com a descrição de Phillippe Schmitter,

¹⁴ T. Bruneau e A. MacLeod (1986), *Politics in Contemporary Portugal*, Colorado, Lynne Rienner; T. Bruneau (ed.) (1997), *Political Parties in Portugal*; L. Morlino (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis — Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, OUP, para apenas citar alguns.

¹⁵ M. Soares, in *Expresso — Revista*, 25 de Abril de 1981, cit. in J. Medeiros Ferreira, *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, Estampa, p. 319.

«[...] um verdadeiro fervilhar de actividade associativa autónoma, voluntarista, competitiva, não hierárquica e com sobreposições mútuas. Portugal tinha-se subitamente tornado um dos países politicamente mais pluralistas do mundo¹⁶.» Foram fundados nessa época mais de cinquenta partidos políticos, mas só quatro têm mantido um papel permanente na política portuguesa: o PCP (Partido Comunista Português), o PS (Partido Socialista), o PSD (Partido Social-Democrata) e o CDS-PP (Partido do Centro Democrático-Social/Partido Popular). Todos estes partidos foram fundados nesse período, excepto o PCP, que já existia clandestinamente desde os anos 20 em Portugal e tinha apoio a nível de bases principalmente no Sul do país (Alentejo e Setúbal)¹⁷.

O relacionamento entre os partidos e o MFA passou por três fases distintas: de 25 de Abril de 1974 até 11 de Março de 1975, data em que falhou um golpe de direita chefiado pelo general Spínola; depois, uma segunda fase, o chamado Verão quente de 1975, que durou até ao 25 de Novembro de 1975; finalmente, a fase entre essa data e a aprovação da Constituição, em 25 de Abril de 1976¹⁸.

O I Governo Provisório incorporou proeminentes líderes partidários, incluindo Sá Carneiro, pelo PSD, Mário Soares, pelo PS, e Álvaro Cunhal, pelo PCP. Após a queda do I Governo Provisório, os militares aumentaram o número de pastas ministeriais sob a sua alçada. A queda do I Governo Provisório ficou a dever-se à rejeição do seu programa, que era meramente reformista, não revolucionário, quer no que toca à África, quer a Portugal continental, e era apoiado pelo general Spínola, então presidente da República. Nesta primeira fase, os militares expandiram gradualmente a sua base de poder. A radicalização dos militares na procura de um imediato cessar-fogo e da retirada das colónias levou à queda de Spínola em 28 de Setembro de 1974 e à sua substituição pelo general Costa Gomes. A tentativa de Spínola para inverter o processo revolucionário em 11 de Março de 1975 resultou num golpe de Estado falhado. Este facto ajudou a empurrar o MFA para a esquerda e permitiu aos seus líderes — alguns dos quais tinham a esperança de evitar as eleições para a Assembleia Constituinte — tentar esvaziá-las de substância. O MFA assinou o primeiro pacto com os partidos em 11 de Abril de 1975, no qual os partidos tiveram de dar o seu acordo a duas assembleias, uma eleita por sufrágio universal directo, composta pelos partidos, e outra formada por elementos militares, a assembleia do MFA, que formaria parte

¹⁶ P. Schmitter (1975), *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*, Beverly Hills, Sage Publications, pp. 8-9.

¹⁷ J. Pacheco Pereira (1988), «A case of orthodoxy: the Communist Party of Portugal», in Waller e Fenema (eds.), *Communist Parties in Western Europe: Adaptation or Decline?*, Oxford, Basil Blackwell, p. 170.

¹⁸ T. Bruneau (1986), *op. cit.*, p. 27.

de um Conselho da Revolução, sendo o presidente da República eleito por ambas as assembleias. Este pacto, que era, na verdade, um acordo pré-constitucional, «institucionalizaria não apenas uma estrutura política civil, mas também uma militar¹⁹». A razão principal pela qual os partidos concordaram com o pacto foi para tentar assegurar que as eleições constituintes, que já tinham sido marcadas, fossem realmente efectuadas.

Na sequência deste primeiro pacto, o quinhão de poder político exercido pelos partidos diminuiu: a sua participação nos governos provisórios terminou abruptamente ao demitirem-se os ministros do PS e do PSD que integravam o IV Governo Provisório durante o Verão de 1975, numa tentativa para derubar esse governo. A radicalização dos governos provisórios alcançou aqui o seu auge, com os processos de nacionalização de empresas e colectivização da agricultura em curso. As primeiras eleições legislativas para formar uma Assembleia Constituinte, contudo, não legitimaram este deslizar para a esquerda revolucionária. Em vez disso, uma grande maioria votou pelo PS (37,9%), o Partido Socialista, e também pelo PSD (26,4%), o principal partido de centro-direita, com os comunistas a obterem apenas 16,6% dos votos. Com estes resultados, os partidos pluralistas, especialmente o PS, ganharam maior alento para elaborarem a Constituição com maior independência não só dos militares, mas também dos comunistas, uma vez que a Assembleia se libertou das pressões dos militares radicais. Não foi um processo fácil, como se depreende das declarações a um jornal italiano do líder dos comunistas, Cunhal, sobre o significado dos resultados das eleições constituintes: «Se você pensa que o Partido Socialista, com os seus 40%, e os populares-democratas, com os seus 27%, constituem a maioria, está a ser vítima de um equívoco [...] Digo-lhe que as eleições não têm nada ou têm muito pouco a ver com a dinâmica de uma revolução. Asseguro-lhe que não haverá parlamento em Portugal²⁰.»

Resultados eleitorais para a Assembleia Constituinte, 1975

(em percentagem)

[QUADRO N.º 1]

| | UDP | PCP | PS | PSD | CDS | PPM |
|----------------------|-----|------|------|------|-----|-----|
| Resultados | 0,8 | 16,6 | 37,9 | 26,4 | 7,6 | 0,6 |
| | | | | | | |

Fonte: STAPE.

¹⁹ D. Barroso (1989), «O processo de democratização: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica», in M. Baptista Coelho (ed.), *Portugal, o Sistema Político e Constitucional*, Lisboa, ICS, p. 54.

²⁰ Entrevista a Oriana Fallaci, cit. in K. Maxwell «Regime overthrow and the prospects for transition in Portugal», in O'Donnell, P. Schmitter e L. Whitehead *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, p. 127.

A terceira etapa da transição para a democracia começou em 25 de Novembro de 1975, quando o coronel Eanes, comandando algumas divisões militares, pôs fim a um golpe de extrema-esquerda organizado para relançar o impulso revolucionário e a legitimidade dos radicais dentro do MFA. A derrota do golpe deu aos partidos pluralistas, e ao PS em especial, vantagem nas negociações com os militares. Em consequência, os radicais do MFA abandonaram algumas das suas pretensões mais ambiciosas, sem com isto deixarem de procurar manter um lugar no sistema político. O segundo pacto entre o MFA e os partidos foi assinado em 26 de Fevereiro de 1976 e já não menciona qualquer assembleia militar, uma exigência da hierarquia militar. Não obstante, a supervisão pelos militares dos desenvolvimentos políticos e constitucionais foi mantida através da institucionalização do Conselho da Revolução, que devia funcionar como um garante das «conquistas de Abril», e da eleição do presidente da República por sufrágio directo e universal, com poderes substanciais. Assumia-se implicitamente que o cargo de presidente, que também era chefe das forças armadas, seria ocupado por um militar, prolongando desta forma a influência do MFA no sistema para além do período de transição e da revisão constitucional, mas tornando-o também potencialmente civil a longo prazo, à medida que os partidos começassem a controlar a lista de candidatos ao cargo. O facto de nem o PS nem o PSD terem inicialmente sugerido um sistema de governo semipresidencial à Assembleia Constituinte sugere que tal sistema não era o objectivo dos partidos pluralistas, mas sim a solução encontrada para a questão da acomodação dos militares no sistema político²¹.

Em 1982, os dois partidos principais (PS e PSD) acordaram uma reforma constitucional, assegurando a hegemonia dos partidos no processo político. A Lei da Defesa Nacional extinguiu o Conselho da Revolução, subordinando os militares ao governo. Paralelamente, outras instituições foram criadas, todas elas dominadas pelos partidos: primeiro foi instituído um órgão consultivo para o presidente, o Conselho de Estado, cujos membros são escolhidos proporcionalmente pelos partidos representados no parlamento; seguidamente foi criado o Tribunal Constitucional, com uma composição semelhante. Ambas as instituições foram dotadas de poderes anteriormente atribuídos ao Conselho da Revolução, a saber, o do aconselhamento do presidente e o da defesa da Constituição. A dissolução do Conselho da Revolução e a subordinação das forças armadas aos partidos constituíram para alguns observadores a prova da consolidação da democracia em Portugal, já que removeram uma das dualidades inerentes à Constituição de 1976, isto é, a fonte de legitimidade militar-revolucionária em oposição à fonte de legitimidade partidária-pluralista²². Para além disso, foram

²¹ Cf. J. Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, vol 1.

²² M. Braga da Cruz (1994), «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português», in *Análise Social*, 4.^a, vol. xxix, n.ºs 125-126, p. 112.

reduzidos, pelo menos *de jure*, os poderes do presidente, na altura o general Eanes, limitando-os ao poder de demissão do governo «para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas» (Constituição da República Portuguesa, artigo 136º), e foi abolido o veto de bolso do presidente, quer quanto às leis da Assembleia, quer quanto aos decretos-leis do governo, figura que consistia na possibilidade de retardar a promulgação de leis. Contudo, o presidente mantém o poder efectivo de vetar qualquer lei originária do parlamento.

Embora os partidos se tenham tornado hegemónicos face ao poder castrense, este poder não foi distribuído igualmente pelos partidos com representação na Assembleia da República. De facto, dois partidos, nomeadamente o PSD e o PS, emergiram como os principais protagonistas políticos nos últimos vinte anos de democracia. De 1976 até 1985, a instabilidade governativa foi uma constante. Em 1987, na sequência de aprovação de uma moção de censura no parlamento, o governo caiu e realizaram-se eleições. Desta vez, o PSD ganhou a maioria absoluta, e pela primeira vez um governo cumpriu o seu mandato, uma proeza repetida em 1991. Em 1995, o PSD perdeu a sua maioria e, em seu lugar, o PS emergiu como maior partido na Assembleia, a quatro lugares apenas de uma maioria absoluta, tendo igualmente cumprido o mandato. Mais recentemente, em 1999, o PS voltou a ganhar as eleições legislativas, embora tenha de novo ficado aquém da maioria absoluta.

Desta forma, a revisão constitucional e os desenvolvimentos eleitorais contribuíram para a institucionalização dos partidos e para a consolidação da democracia. Constitucionalmente, a revisão de 1982 deu ao governo o controle dos assuntos de defesa e reduziu os poderes de veto do presidente, assim como a sua capacidade de demitir o governo. Quanto ao sistema de partidos, as eleições de 1987 constituem um ponto de viragem na história eleitoral portuguesa²³. A evolução do controle partidário sobre o funcionamento do governo será analisada seguidamente para ver em que medida espelha as mudanças ocorridas no sistema político em geral.

III. A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS NAS NOMEAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Em primeiro lugar, a dimensão dos governos é apresentada como indicador da importância das nomeações governamentais desde 1976. Em seguida, será feita uma comparação entre o número de militares, «independentes» e políticos partidários que compuseram os governos entre 1976 e 1995, como

²³ Cf. M. Costa Lobo (1996), «A evolução do sistema partidário português à luz de mudanças políticas e económicas», in *Análise Social*, vol. xxxi, 1996, 5.º, p. 1090.

forma de medir na prática a hegemonia partidária no que respeita às nomeações governamentais. Finalmente, discutir-se-á o controle que os partidos têm vindo a exercer sobre as nomeações no aparelho administrativo.

NOMEAÇÕES POLÍTICAS

Entre 1976 e 1987, o número de membros de cada governo variou consideravelmente. Excluindo os governos presidenciais, o governo mais pequeno foi o primeiro governo minoritário de Cavaco Silva (X). Depois de 1987, já com maiorias monopartidárias, os governos tornaram-se progressivamente maiores. O aumento deveu-se sobretudo ao maior número de secretários de Estado, como pode ver-se no quadro n.º 2, enquanto o número de ministros não divergiu muito dos maiores governos anteriores. Nas entrevistas, as competências acrescidas decorrentes da adesão à UE foram invocadas como a razão principal deste aumento de pessoal político: um ministro da agricultura referiu que o acréscimo das competências do governo em resultado da adesão tinha levado à nomeação de mais um secretário de Estado no seu ministério, enquanto outro argumentou que a organização da presidência portuguesa da UE em 1991, no início do segundo mandato do PSD, motivou o acréscimo generalizado de secretários de Estado. Não obstante, a maioria das nomeações parecem ser políticas: a importância de cada ministro é, em parte, avaliada pelo número de secretários de Estado que possui. Este aumento do número de membros do governo, por si só, contudo, não pode ser associado a um acréscimo do controle *do(s) partido(s)* sobre as nomeações governamentais, já que, como se verá, uma grande proporção de secretários de Estado era, na verdade, «independente».

Membros do governo, 1976-1995

[QUADRO N.º 2]

| Governo | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
|---------------------------|----|----|-----|----|----|----|-----|------|----|----|----|-----|
| Ministros | 18 | 16 | 15 | 17 | 17 | 16 | 18 | 16 | 18 | 15 | 17 | 17 |
| Secretários de Estado . . | 40 | 35 | 29 | 31 | 31 | 38 | 39 | 43 | 38 | 32 | 36 | 44 |
| Subsecretários de Estado | 6 | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | — | — | 7 |
| <i>Total</i> | 66 | 54 | 46 | 51 | 50 | 55 | 59 | 62 | 57 | 47 | 53 | 68 |

N. B. — Os membros do governo no início de cada mandato.

Fonte: Presidência do Conselho de Ministros.

A evolução das nomeações partidárias pode ver-se a seguir, quer em relação ao número de militares no governo (quadro n.º 3), quer ao número

de «independentes», isto é, membros do governo que, à data da tomada de posse, não estavam filiados em qualquer partido (quadro n.º 4).

O número de militares nos primeiros dois governos de partido (1976-1978) deve ser visto como resultado do compromisso implícito entre partidos e militares, dando aos segundos um lugar privilegiado no sistema político. Durante os dois primeiros governos constitucionais entendia-se que o presidente da República, general Eanes, devia sugerir ao primeiro-ministro um nome para ministro da Defesa. De 1979 em diante não foram atribuídos lugares ministeriais aos militares, com excepção do posto de ministro do Mar no XII Governo (1991-1995). Estes desenvolvimentos espelham a evolução no equilíbrio do poder entre os militares e os partidos entre 1974 e 1995.

Militares no governo, 1976-1995

[QUADRO N.º 3]

| Governo | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
|---------------------------|---|----|-----|----|---|----|-----|------|----|---|----|-----|
| Ministros | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | – | – | – | – | – | – | 1 |
| Secretários de Estado . . | 3 | – | 2 | 1 | 1 | – | – | – | – | 1 | – | – |
| Subsecretários de Estado | 1 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |

Fonte: Estatísticas dos governos, www.PSD.pt.

Governos:

I Governo: Defesa, Interior, Obras Públicas; secretários de Estado: Administração Pública, Integração Administrativa, Água e Saneamento; subsecretário de Estado: Interior.

II Governo: Defesa.

III Governo: Defesa, Interior; secretários de Estado: Juventude e Desportos, Comunicação Social.

IV Governo: Defesa, Interior; secretário de Estado: Juventude e Desportos.

V Governo: Defesa, Interior, Comunicação Social; secretário de Estado: Juventude e Desportos.

X Governo: secretário de Estado: Negócios Estrangeiros e Cooperação.

XII Governo: Mar.

A importância política dos ministros militares variou consoante a relação do governo com o presidente da República. Nos primeiros dois governos constitucionais, de 1976 a 1978, à medida que as relações institucionais entre o primeiro-ministro e o presidente se deterioraram, o peso político dos militares no governo diminuiu. Pelo contrário, no III, IV e V Governos Constitucionais, os militares tornaram-se os ministros mais importantes, pelas mesmas razões que anteriormente os tinham prejudicado. Estes governos eram de inspiração presidencial, isto é, não tinham uma origem parlamentar, portanto os ministros militares, representantes do presidente no governo,

tornaram-se indispensáveis para garantir a sua legitimidade. Este aumento da importância dos ministros militares nos governos «presidenciais» foi corroborada nas entrevistas. Quando se perguntou aos ministros de governos de inspiração presidencial quais tinham sido os ministros mais importantes, cinco dos seis entrevistados nomearam o ministro da Defesa. Quando lhes foi perguntado porquê, um respondeu que isso se devia à sua «proximidade ao presidente da República». Por outro lado, apesar do número significativo de militares nos seus governos (quadro n.º 3), só um dos oito ministros do I Governo Constitucional interrogados nomeou um militar como um dos ministros mais importantes, devido, uma vez mais, à sua «proximidade ao presidente».

GOVERNOS SEM PARTIDOS: OS TRÊS GOVERNOS PRESIDENCIAIS, 1978-1979

O III, IV e V Governos Constitucionais (1978-1979) foram constituídos unicamente por «independentes» e oficiais militares. Os objectivos do presidente da República ao formar, em 1978, um governo não partidário não eram claros. Nas palavras de um ministro do primeiro governo de inspiração presidencial, tratou-se «de uma tentativa de dar uma lição a Soares, de mostrar que uma equipa «técnica» funcionaria melhor. O nosso objectivo era tentar melhorar a situação económica do país. Eliminadas as pressões partidárias, teria sido possível melhorar a situação [do país].»²⁴ Contudo, em retrospectiva, o objectivo parece ter sido o de aumentar a preponderância dos poderes do presidente face ao dos partidos no parlamento. Na sua essência, tratou-se de uma tentativa de reforçar o pendor presidencialista do regime, à *la* de Gaulle, ou melhor, tentando obter os mesmos resultados do general francês, sem utilizar os mesmos métodos, visto que não foi efectivamente criado nenhum partido presidencial nesta altura em Portugal à imagem do RPR (*Rassemblement pour la République*). De facto, a formação dos governos de inspiração presidencial tem sido interpretada como uma tentativa de presidencializar o regime dentro do contexto da Constituição existente.²⁵

O presidente Eanes criticou o primeiro e segundo governos constitucionais principalmente através dos seus discursos. Em 15 de Outubro de 1977, falando ao parlamento, sublinhou alguns aspectos da acção do governo que considerava negativos e solicitou uma maior cooperação entre os partidos de modo a garantir-se a estabilidade governamental. Mais tarde, em 25 de Abril de 1978, dois meses após a instituição do segundo governo constitucional, Eanes negou ao primeiro-ministro Soares e ao seu governo, uma vez mais, o seu apoio, afirmando: «[...] nesta data, que devia ser de regozijo e confi-

²⁴ Ministro do terceiro governo constitucional.

²⁵ E. V. Domingos, *Portugal Político*, Lisboa, Rolim p. 185.

ança, não podemos esconder a gravidade da situação.» Esse discurso marcou um ponto de viragem, já que foi seguido de perto pela demissão do governo dos três ministros do CDS.²⁶

Quando o presidente impediu o líder socialista — cujo partido alcançara 36% dos votos nas eleições de 1976 — de formar o terceiro governo constitucional, Mário Soares não teve dúvidas sobre os objectivos políticos do general Eanes. Eanes nomeou o primeiro-ministro do III Governo sem mencionar o seu nome quer ao Conselho da Revolução, quer aos partidos.²⁷ Assim, os executivos formados pelo presidente Eanes devem ser entendidos como mais do que uma mera tentativa para «dar uma lição a Soares».

Nos três governos de inspiração presidencial, o presidente assumiu um papel mais activo nos assuntos quotidianos da governação. De acordo com um ministro, «até mesmo Mota Pinto [o primeiro-ministro do IV Governo] tinha de ter o aval do presidente». Nesse mesmo governo constitucional foi elaborada uma nova lei de defesa nacional que previa a extinção do Conselho da Revolução. Em vez de devolver os assuntos da defesa ao governo em funções, como viria a acontecer em 1982, esta proposta de lei considerava a criação de um Conselho Superior de Defesa Nacional, liderado pelo presidente, que deliberaria sobre todas as questões da defesa. O primeiro-ministro, os chefes de cada ramo militar e alguns ministros fariam igualmente parte dessa instituição.²⁸ O primeiro-ministro passaria então a ser responsável perante o presidente pela execução da política de defesa. Esta lei, que favorecia uma forte intervenção presidencial nos assuntos da defesa, foi apresentada ao parlamento, mas o governo caiu antes de poder aprová-la.²⁹ No governo seguinte, formado para preparar as eleições, liderado por Lourdes Pintasilgo, Eanes foi convidado a presidir a uma sessão do Conselho de Ministros, recebendo, assim, uma legitimidade que nunca tinha alcançado sob os governos partidários do PS.

Além disso, os dois primeiros-ministros do III e IV Governos, respectivamente Nobre da Costa e Mota Pinto, estavam ligados aos dois principais parti-

²⁶ Corroborado em M. Avillez (1996), «Soares – Democracia», in *Público*, Lisboa, pp. 81-82.

²⁷ D. Barroso e P. S. Lopes (1980), *Sistema Partidário e Sistema de Governo*, Lisboa, Bertrand, Lisboa, p. 48. Aparentemente, Eanes solicitou apenas ao Conselho da Revolução que descrevesse o «perfil» adequado para um primeiro-ministro, sem mencionar Nobre da Costa.

²⁸ D. Freitas Do Amaral (1983), «Anexo B: proposta de Lei de Defesa Nacional — Loureiro dos Santos», in *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra, capítulo II, pp. 434-436.

²⁹ Proposta de lei n.º 243/I, de 4 de Maio de 1979.

³⁰ Nobre da Costa foi ministro da Indústria do I Governo Constitucional. Mota Pinto era um dissidente do PSD na altura da sua nomeação para primeiro-ministro do IV Governo. Entrou em desacordo com o líder do partido, Sá Carneiro, mas mais tarde viria a liderar o PSD, desde 1983 até à sua morte prematura, em 1985.

dos,³⁰ e a sua escolha terá constituído uma tentativa de Eanes para criar uma «nova maioria» que ultrapassasse os dois principais partidos existentes, o PS e o PSD, em particular os respectivos líderes na altura, Mário Soares e Sá Carneiro. Um dos ministros do governo de Mota Pinto caracterizou-o, convincentemente, como um governo *kamikaze*, ou seja, um governo com a intenção específica de derrubar aquela Assembleia. Este ministro referiu diversas vezes que o objectivo era fazer leis «ousadas», de modo a levar a Assembleia a provocar a queda do governo, prejudicando simultaneamente a legitimidade da Assembleia. Estas afirmações parecem confirmar que o objectivo daqueles que defendiam os governos «presidenciais» era, com efeito, o de criar um novo partido no parlamento, agrupado em torno do presidente, para suplantar os partidos existentes na primeira legislatura. Outros ministros deste governo, quando interrogados a propósito da natureza *kamikaze* do mesmo, afirmaram saber que o seu governo não duraria muito tempo e deveria provocar eleições antecipadas, apesar de hesitarem em relação ao termo utilizado.

Em 1979 uma notícia de jornal comentava a realização de uma reunião entre políticos ligados às alas esquerda e direita do espectro partidário, alguns deles ex-ministros, que viam com bons olhos o reforço do poder presidencial frente a outras instituições e partidos existentes.³¹ Todos os ministros interrogados a propósito desta reunião e da sua participação nela confirmaram a sua ocorrência. Um dos ministros entrevistados tinha sido enviado pelo presidente Eanes a essas reuniões como observador, devendo transmitir-lhe as resoluções do grupo. O ministro descreveu as reuniões do seguinte modo: «[...] estiveram presentes muitas pessoas importantes que acreditavam que o sistema partidário enfrentava problemas e precisava de mudar. E essas pessoas favoreciam uma «inclinação presidencialista» do sistema e solicitavam o apoio de Eanes.» Esta reunião não resultou em qualquer acção política, mas serve para ilustrar as dificuldades que os partidos existentes enfrentaram durante os primeiros anos de democracia, na sua luta pela hegemonia no sistema político.

As eleições de 1979 assinalaram o fim destes governos de inspiração presidencial com a eleição de uma coligação de direita entre o PSD, o CDS e o PPM. Este foi o primeiro governo em que se verificou uma ausência total de oficiais militares (quadro n.º 3). Esta ausência estava em concordância com o ataque do primeiro-ministro, Sá Carneiro, aos poderes do presidente da República, o general Eanes, e foi o primeiro passo no processo da exclusão dos militares da política. É de assinalar que, embora Sá Carneiro tenha excluído os militares do seu governo, decidiu apoiar um candidato militar, o

³¹ «Reuniões para a criação de um partido presidencialista», in *O Jornal*, 13.7.79. M. Braga da Cruz (1994), *op. cit.*, p. 248, também refere uma destas reuniões em Rio Maior.

general Soares Carneiro, às eleições presidenciais que se avizinhavam. Realizadas em 1981, as eleições deram ao general Eanes, apoiado pelos partidos de esquerda, uma vitória esmagadora.

Número de independentes no governo, 1976-1995

[QUADRO N.º 4]

| Governo | I | II | III* | IV* | V* | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
|---------------------------|----|----|------|-----|----|----|-----|------|----|----|----|-----|
| Ministros | 5 | 1 | 13 | 15 | 14 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Secretários de Estado . . | 18 | 8 | 29 | 31 | 31 | 17 | 14 | 8 | 8 | 13 | 13 | 7 |
| Subsecretários de Estado | 45 | 22 | 3 | 4 | 2 | 44 | 35 | 18 | 21 | 40 | 36 | 15 |
| | 2 | 3 | 3 | 4 | 2 | — | 1 | 1 | 1 | — | — | — |

N. B. — Número de independentes nomeados quando o governo tomou posse.

* Governos não partidários.

Fonte: PSD

Ministros:

I — Aqueles que se filiaram no PS durante o mandato: Plano e Coordenação Económica, Justiça, Transportes e Comunicações. Outros: Indústria e Tecnologia, Comércio e Turismo.

II — Agricultura.

VI — Trabalho.

VII — Negócios Estrangeiros, Reforma Administrativa.

VIII — Negócios Estrangeiros (dois ministros ocuparam o cargo, ambos independentes).

IX — Finanças.

X — Negócios Estrangeiros.

XII — Justiça e Ambiente.

Os ministros independentes controlaram pastas importantes tanto em governos minoritários como de coligação, destacando assim Portugal das outras democracias da Europa ocidental, onde ministros não filiados se tornaram extremamente raros.³² A presença de independentes nos governos portugueses parece contrariar, até certo ponto, as teorias que atribuem aos partidos o objectivo exclusivo da procura de cargos (*office-seeking nature*). Especificamente, se os partidos se preocupassem apenas com a detenção de cargos, procurariam maximizar o seu número de pastas, não convidando

³² R. Andeweg, e L. Nijzink (1995), «Beyond the two-body image: relations between ministers and Mps», in H. Doring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's, p. 159.

independentes a dirigir qualquer ministério. Em Portugal, a decisão de nomear um ministro «independente» para uma pasta importante tem servido para diminuir as tensões políticas entre os parceiros de coligação. Por exemplo, no II e no IX Governos, dois ministros independentes foram nomeados para as pastas da Agricultura e das Finanças, ambas de importância vital para a formação das coligações. Em 1978, a questão da reforma agrária era uma das mais importantes, visto ir lidar com o poder fáctico adquirido pelo Partido Comunista nas propriedades agrícolas colectivizadas. Quanto à importância do ministro das Finanças em qualquer executivo ela não precisará de ser reafirmada. Em 1983, a percepção negativa da actuação económica do PS nos dois primeiros governos constitucionais poderá ter levado à nomeação de um independente para o cargo, Ernâni Lopes, aumentando, assim, a credibilidade do governo.

Entre os secretários de Estado, especialmente nos governos do PSD, o número de independentes é muito substancial (quadro n.º 4). Esta proporção é especialmente relevante para a compreensão do papel desempenhado pelos partidos na nomeação do pessoal político, já que os secretários de Estado possuem um poder administrativo substancial sobre os assuntos quotidianos dos ministérios e são constitucionalmente membros do governo.³³ As entrevistas revelaram, no entanto, que os secretários de Estado «independentes» são, de facto, mais *dependentes* do ministro que servem, já que não possuem uma base de poder político autónoma. Assim, o ministro pode, de um modo geral, confiar mais amplamente nestes secretários de Estado. À medida que aumenta a politização dos serviços administrativos, aumenta, provavelmente, a necessidade dos ministros de terem ao seu serviço secretários de Estado «independentes», isto é, «da confiança pessoal» do ministro.³⁴ O facto de haver um maior número de independentes nos governos do PSD do que nos governos do PS poderá ser um indicador de diferenças na organização interna desses partidos, nomeadamente de uma maior autonomia do executivo do PSD em relação ao resto do partido. Uma vez na posse das pastas, a liderança do PSD não parece sentir tanta necessidade de retribuir o apoio na forma de cargos de secretário de Estado às bases do seu partido. É interessante notar, pois, que, apesar das duras batalhas que os partidos travaram para conquistar hegemonia constitucional sobre outros potenciais actores institucionais, a filiação partidária não parece ter-se tornado uma condição indispensável para ser membro do governo, especialmente nos lugares de secretários de Estado.

³³ CRP, artigo 139.º

³⁴ De facto, diversos secretários de Estado independentes afirmaram que o facto de não possuírem laços partidários era vantajoso, já que podiam ser mais leais aos seus ministros.

NOMEAÇÕES PARTIDÁRIAS NO APARELHO ADMINISTRATIVO

É extremamente difícil calcular o número de nomeações partidárias dentro do aparelho burocrático, apesar de ser reconhecidamente uma das mais importantes formas através das quais os partidos portugueses aumentam o seu domínio sobre o sistema político.

Uma breve análise da relação entre o poder político e a administração pública desde 1974 pode contribuir para uma melhor compreensão da partidarização do Estado. Uma das consequências da revolução foi o saneamento dos mais altos funcionários do Estado Novo³⁵. De facto, a ruptura na transição portuguesa não se restringiu aos actores políticos do regime, estendendo-se também aos funcionários do Estado. Para garantir um Estado favorável à democratização, os funcionários públicos que simpatizavam com o antigo regime foram afastados dos seus cargos e substituídos por apoiantes da revolução de 1974. Estabeleceu-se um *comité de saneamentos e reclassificação interministerial*, com delegações em todos os ministérios³⁶. Embora não se conheça o número preciso dos saneamentos, estes parecem ter variado consideravelmente de ministério para ministério. No início de 1975 foi aprovada legislação que permitiu exonerar funcionários públicos que tivessem demonstrado comportamentos antidemocráticos no período que sucedeu ao golpe, que se mostrassem incapazes de se adaptarem ao novo regime democrático ou que fossem geralmente incompetentes³⁷. Mais tarde foram aprovadas leis de reabilitação que reintegraram uma parte significativa dos saneados. De uma maneira geral, contudo, estes não recuperaram as posições que detinham antes de 1974.

Entre 1976 e 1985 o elevado grau de instabilidade governamental garantiu um número de substituições ainda maior nos lugares cimeiros da burocracia, com cada ministro substituindo os directores-gerais à medida que tomavam posse do cargo. Contudo, importa notar que, à parte os funcionários superiores, os ministérios não foram todos igualmente vulneráveis à influência dos partidos. O nível de conhecimentos técnicos necessários para ocupar cargos administrativos condicionou a sua partidarização, já que é mais difícil substituir funcionários públicos de carreira em posições técnicas do que em cargos puramente administrativos. Assim, a politização variou de ministério para

³⁵ V. L. Graham (1983), «Bureaucratic politics and the problem of reform in the state apparatus», in L. Graham e H. Makler, *Modern Portugal: the Revolution and its Consequences*, pp. 235-236.

³⁶ A. C. Pinto (1998), «Dealing with the legacy of authoritarianism: political purges and radical right movements in Portugal's transition to democracy 1974-1980», in S. Larsen *Modern Europe after Fascism*, Nova Iorque, Boulder, p. 1686.

³⁷ Cf. Decreto-Lei n.º 147-C/75, de 21 de Março, in *Diário do Governo*, 1.ª série, n.º 62, 21-3-75, p. 430(4), in A. C. Pinto (1998), *op. cit.*, p. 1686.

ministério e mesmo, dentro de cada um, entre os seus diferentes departamentos e institutos. De acordo com Costa Pinto, os saneamentos foram numerosos nos Ministérios da Educação e do Trabalho e reduzidos no Ministério dos Negócios Estrangeiros³⁸.

A primeira administração socialista enfrentou especiais dificuldades com a função pública: durante o período revolucionário, entre 1974 e 1976, ocorreu uma radicalização de certos sectores da função pública, especialmente nos ministérios «sociais». A maior parte dos ministros do primeiro governo entrevistados realçaram o facto de o seu mandato ter sido muito dificultado pelo comportamento dos funcionários pertencentes ao seu ministério. Os ministros queixaram-se de falta de confiança nos funcionários públicos e dos problemas vividos com as reivindicações de outros funcionários do Estado, tais como os professores e os empregados de empresas recentemente nacionalizadas. A solução para o problema da radicalização da função pública foi a partidarização dos ministérios. Na altura, os ministros socialistas procuraram colocar apoiantes do seu partido em posições-chave dentro de cada ministério, uma prática que tem sido mantida por todos os governos. Um ministro do PSD da década de 90 afirmou que a função pública estava a ser minada por uma excessiva partidarização, especialmente às mãos do seu próprio partido, o PSD, entre 1985 e 1995. Segundo este ministro, «depois da revolução, a função pública deixou de ser técnica e passou a ser altamente politizada. Sempre lutei contra isso, porque destrói a integridade da função pública. O meu partido é em grande medida responsável por isso, por ter mexido na hierarquia e ter sempre promovido as pessoas pelas suas filiações políticas.» De facto, os entrevistados de *todos* os governos declararam que o seu partido exercera uma pressão considerável para que «a sua gente» fosse promovida dentro da burocracia. Era esta a forma mais comum pela qual o partido exercia pressão sobre os ministérios, o que corrobora as conclusões do estudo anterior de Portas e Valente.

Com a transição do autoritarismo para a democracia, a administração pública foi não só saneada, como substancialmente aumentada para fazer face aos deveres do Estado democrático. Enquanto um censo de 1968 registava um total de 160 919 empregados da função pública nos ministérios centrais, este total aumentou para 302 604 em 1978³⁹. Mesmo tomando em linha de conta o facto de que 40 000 novos funcionários eram, na verdade, funcionários públicos das ex-colónias transferidos para Portugal após o iní-

³⁸ A. C. Pinto (1998), *op. cit.*, p. 1688.

³⁹ A. Barreto e C. V. Preto (1996), in A. Barreto, *A Situação Social em Portugal, 1960-1996*, Lisboa, ICS, p. 161. É importante ter em conta que estes números incluem professores e médicos, que inflacionam consideravelmente os valores, e empregam uma quantidade desproporcionada do total. Contudo, não existem números desagregados apenas para o pessoal empregado nos ministérios centrais.

cio da descolonização, o aumento é, mesmo assim, muito elevado. Este aumento nos quadros da função pública ilustra o potencial dos partidos do governo para aumentarem a sua influência no Estado.

IV. A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS NAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

Antes de analisar os dados recolhidos nas entrevistas ministeriais no que concerne ao papel dos partidos apoiantes na formulação de políticas governamentais é interessante discutir a distribuição das pastas entre os parceiros de coligação entre 1978 e 1985, período durante o qual houve cinco governos de coligação (v. apêndice B). As coligações dependem de uma série de factores, incluindo o resultado eleitoral de cada partido, o número de partidos envolvidos na coligação e as preferências ministeriais de cada partido. Se os partidos portugueses são de facto actores com objectivos de política, *policy-seekers*, então é plausível assumir que terão preferências por diferentes pastas ministeriais. Trata-se, claro, de uma indicação limitada, já que o número de casos é muito reduzido⁴⁰. Olhando para o apêndice B, denotam-se algumas tendências. Assim, o PSD tendeu a escolher pastas associadas aos partidos liberais, tais como as da Justiça e da Educação, o CDS, como pequeno partido conservador, deteve frequentemente as pastas ligadas aos interesses do Estado, como as da Defesa e dos Negócios Estrangeiros, e o PS controlou grande parte dos ministérios sociais, como seria de esperar de um partido socialista⁴¹. No entanto, embora a escolha de pastas não pareça ser inteiramente arbitrária, não se verifica também qualquer padrão claro. Por conseguinte, a ligação entre partidos e as políticas governamentais será aprofundada com base nas entrevistas realizadas.

Sem pretender analisar todo o processo de tomada de decisões governamentais, só consideraremos neste estudo o papel do partido na origem e formulação de propostas legislativas, tanto salientes como rotineiras. O objectivo é investigar a ligação entre o partido como organização e o pessoal político que, sob o seu nome, foi eleito para governar.

O PAPEL DOS PARTIDOS NAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS SALIENTES

O papel do partido *apoiantes* não parece ser significativo no que diz respeito à origem nem à formulação de algumas políticas salientes, como se

⁴⁰ O número de casos é 5, ao passo que em I. Budge e H. Keman (1990), *op. cit.*, o número mínimo de casos para qualquer dos vinte países estudados é 13.

⁴¹ Os pressupostos sobre a preferência de pastas dos diversos partidos são baseados em I. Budge e H. Keman (1990), *op. cit.*, p. 97.

depreende de relatos da elaboração de duas leis fundamentais para o desenvolvimento da democracia em Portugal: a Lei da Reforma Agrária, de 1977, e a Lei de Defesa Nacional, de 1982⁴². Por diferentes razões, ambos os ministros que propuseram estas leis precisaram de solicitar o apoio de *outros* partidos: o ministro da Agricultura fazia parte de um governo minoritário e precisava de obter uma maioria no parlamento; o ministro da Defesa previa um veto presidencial à sua lei e precisava de uma maioria de dois terços na Assembleia para o contrariar. Contudo, em ambos os casos, a formulação da lei foi originalmente realizada no gabinete do ministro, sem qualquer contributo por parte dos serviços públicos, dos membros dos partidos ou de quaisquer outros membros do governo⁴³. Depois de ser formulada, e antes de alcançar o Conselho de Ministros, o debate alargou-se consideravelmente, apesar de não ter incluído o partido apoiante⁴⁴. O ministro da Agricultura, António Barreto, afirmou que subsequentemente precisara de solicitar o apoio dos membros do Partido Socialista para o seu projecto, uma vez apresentado ao parlamento, ao passo que o ministro da Defesa, Freitas do Amaral, afirmou explicitamente ter contado desde o início com o apoio dos partidos da AD. Esta diferença de estratégia pode estar relacionada com a posição no partido dos ministros em questão: o ministro da Defesa era na altura líder do CDS, ao passo que o ministro da Agricultura não possuía uma base partidária segura. Assim, nestes dois casos que envolveram três partidos governamentais (PS, PSD e CDS) não houve papel para os partidos como organizações na formulação de políticas antes de elas terem sido apresentadas ao parlamento. Depois de discutidas em Conselho de Ministros, houve, no caso do PS, um maior envolvimento do que no caso da AD. Contudo, estas duas políticas não são talvez comparáveis devido à sua saliência⁴⁵. Por isso, é necessário fazer uma análise do envolvimento dos partidos na sua formulação de propostas legislativas correntes.

⁴² A. Barreto, «A elaboração da Lei de Bases da Reforma Agrária», e D. Freitas do Amaral, «A elaboração da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas», in *A Feitura das Leis*, vol. 1, Oeiras, INA, 1986. Neste livro é apresentado um terceiro caso de formulação da acção política: o da lei para a criação de um tribunal constitucional. O autor é um dos dois académicos sem filiação política encarregados da formulação do projecto de lei. O seu projecto foi preparado à porta fechada e depois apresentado ao governo, que formou então um comité *ad hoc* de ministros para analisar o projecto. Assim, uma vez mais, o partido como organização não parece contribuir de modo significativo para a formulação das políticas.

⁴³ A. Barreto, *op. cit.*, p. 144, e D. Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁴ Barreto refere que teve de solicitar apoio político para a medida entre os membros do partido. Freitas do Amaral afirma explicitamente ter contado desde o início com o apoio dos partidos da coligação. A posição partidária destes dois ministros pode ser responsável pelas suas diferentes atitudes em relação aos seus partidos: Freitas do Amaral era líder do CDS, o segundo maior partido da coligação, e Barreto era um membro (relativamente) recente do PS e tinha poucos contactos fora de Lisboa.

⁴⁵ Os ministros entrevistados que estiveram envolvidos em acções políticas de largo alcance afirmaram que o processo é substancialmente diferente do das acções políticas de rotina.

O PAPEL DOS PARTIDOS NA FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS CORRENTES

Como pode ser observado nos quadros seguintes, cada ministro deu várias respostas quanto à origem e formulação das suas propostas. Embora metade dos ministros entrevistados tenha participado em mais do que um governo, a natureza partidária desses governos nunca foi invocada como uma razão para as diferenças na origem ou formulação das políticas. Naturalmente, o tipo de governo (de coligação ou maioritário, por exemplo) influenciou consideravelmente o processo de *policy-making* nas etapas posteriores do processo, especialmente na tomada de decisões, mas as etapas iniciais, isto é, de origem e formulação de propostas legislativas, parecem depender sobretudo dos ministros em questão e da maneira de trabalhar de cada ministro.

Donde surgiu esta proposta?

[QUADRO N.º 5]

| Ministros (total) | Programa eleitoral do partido | A pedido do primeiro-ministro | Iniciativa própria | Relatórios ministeriais | Grupos de pressão | Programa do governo | Secretário de Estado | Outros |
|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------------|-------------------|---------------------|----------------------|------------|
| 20 | 2 5,8% | — — | 12 35,2% | 9 26,4% | 1 2,9% | 5 14,7% | 2 8,8% | 3* 2,9% |

Outros: grupos alargados de pessoas, conselheiros pessoais, conselheiros de gabinete.

N. B. — Múltiplas respostas possíveis.

Fonte: Entrevistas.

Na maior parte dos casos (35,2%), os ministros afirmaram ter tomado a iniciativa para as políticas do seu ministério. Em segundo lugar, as propostas tinham a sua origem em relatórios ministeriais realizados por funcionários do Estado (26,4%). No seu conjunto, os ministros dos primeiros dois governos constitucionais (1976-1978) referiram menos os relatórios ministeriais como fonte das propostas legislativas: a principal tarefa dos ministros era reinstaurar a estabilidade da função pública, o que implicava uma série de despedimentos tanto ao nível da função pública como das indústrias recentemente nacionalizadas, sendo-lhes muito difícil confiar nos serviços, que eram, obviamente, hostis a tais propostas.

A terceira fonte de propostas legislativas mais citada pelos ministros foi o programa governamental (14,7%). Uma vez convidados a fazer parte do governo, normalmente pelo primeiro-ministro⁴⁶, os ministros são responsá-

⁴⁶ Os dados mostram que, em Portugal, o executivo do partido, as facções do partido e o primeiro-ministro controlam a selecção dos ministros. O grupo parlamentar, o líder parlamentar e a organização do partido não se envolvem nesse processo [v. L. Dewinter (1995), «The role of parliament in government formation and resignation», in H. Doring, *op. cit.*, p. 131].

veis pela elaboração do programa do seu ministério. Este parece ser essencialmente um exercício pessoal entre o ministro e os seus assessores, que é mais tarde coligido com os outros programas ministeriais. De facto, os três ministros entrevistados que substituíram outros a meio do mandato e não tinham, pois, elaborado o programa do seu ministério não se sentiram obrigados a segui-lo. Seja como for, a formulação de medidas provenientes do programa governamental não implica o seguimento das linhas de orientação do partido, já que o partido como organização não se envolve formalmente no estabelecimento do programa do governo⁴⁷.

Quem participou na formulação desta proposta?

[QUADRO N.º 6]

| Ministros (total) | Secretários de Estado | Directores-gerais, serviços | Consultores | Partido | Outros ministros |
|-------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------|---------|------------------|
| 20 | 12 34,2% | 11 31,4% | 9 25,7% | — — | 2 5,7% |

N. B. — Múltiplas respostas possíveis.

Fonte: Entrevistas.

A formulação propriamente dita das propostas legislativas é feita sobretudo pelos secretários de Estado (34,2%) ou por altos funcionários (31,4%) (quadro n.º 6). De facto, enquanto os ministros podem tomar a iniciativa de uma proposta legislativa, os secretários de Estado tendem a conhecê-la mais de perto. A institucionalização, a partir de 1985, de reuniões de secretários de Estado como um conselho preparatório para o Conselho de Ministros reforçou esta tendência. É menos claro se os ministros de governos de coligação confiam em secretários de Estado de um partido diferente para a elaboração das propostas. O desafio, de acordo com um ministro PSD durante o bloco central, «é trabalhar com eles, impedindo ao mesmo tempo que ganhem crédito político pelas propostas».

No que respeita aos funcionários públicos, os ministros PS dos dois primeiros governos foram uma vez mais aqueles que menos afirmaram confiar nos serviços públicos para a formulação de políticas. Um ministro PS disse ter procurado evitar o envolvimento de funcionários públicos nas primeiras etapas da formulação de propostas: «Nessa altura [1976-77] não era viável fazer fosse o que fosse por via do aparelho de Estado, por receio a fugas de informação para a imprensa [...] Eu tinha um grupo de assessores com ca-

⁴⁷ Portas e Valente (1988) chegam às mesmas conclusões.

pacidades técnicas, mas acima de tudo que me eram leais. Era tudo absolutamente confidencial. Essa era uma boa maneira de lidar com toda e qualquer questão sempre que não queria o envolvimento dos serviços.»

Quanto aos ministros que recorreram a funcionários do Estado para a formulação de políticas, fizeram-no principalmente para obterem pareceres técnicos. As questões politicamente sensíveis eram tratadas com os secretários de Estado ou com os assessores. A distinção entre questões técnicas e políticas, contudo, é por vezes difícil de estabelecer. Por exemplo, nos ministérios sociais (educação, saúde, trabalho, segurança social) muitas decisões técnicas são tão explicitamente políticas que os ministros preferiam recorrer a outras fontes para a elaboração das propostas legislativas. Um ministro «social» do PSD, na década de 90, descreveu do seguinte modo o seu método de trabalho: «Rodeei-me de assessores, substituindo-os aos funcionários do ministério. Procurei estabelecer reuniões com os directores-gerais, mas não existia abertura suficiente. Por conseguinte, não confiava neles em matéria de decisões políticas, apesar de não serem totalmente substituíveis.» Um outro ministro «social» do PSD, nos anos 80, afirmou: «Os serviços trabalhavam nas propostas, mas eu supervisionava tudo. Estava sempre a verificar o trabalho deles.» Alguns ministros elogiaram os serviços públicos pela sua lealdade e conhecimentos técnicos. Estes ministros pertenciam normalmente a ministérios como os das Finanças, da Indústria, das Obras Públicas e dos Transportes e referiam-se a determinados institutos públicos dos seus ministérios com uma longa tradição de serviço. Quatro ministros — responsáveis pela Agricultura, pela Educação, pela Segurança Social e pela Qualidade de Vida — atribuíram aos grupos de pressão um papel substancial no fornecimento de conhecimento técnico e opiniões, bem como uma influência geral sobre a elaboração das propostas.

Apesar de os ministros, de um modo geral, não atribuírem aos seus partidos qualquer papel na formulação de propostas legislativas, três ministros dos primeiros governos PS afirmaram que o partido como organização tinha inibido a formulação de algumas políticas. Estes ministros consideraram que, na altura, o PS se opôs às suas políticas e lamentaram não terem tido mais peso político dentro dos órgãos executivos nacionais daquele partido de modo a conquistarem os apoios necessários. Um exemplo dramático foi o caso da agricultura: o ministro Lopes Cardoso foi expulso do partido sob a acusação de ser trotskista pouco tempo depois de ter sido forçado a demitir-se do governo. De um modo geral, as substituições de ministros socialistas do primeiro para o segundo governo (só cinco ministros passaram do I para o II Governo Constitucional) ilustram a necessidade de renegociar a posição política do governo não só com o novo parceiro de coligação, como também com o próprio PS.

Outros ministros lamentaram terem entrado em desacordo com os objectivos políticos da liderança dos seus partidos, especialmente com as suas estratégias de coligação, mas nenhum deles relacionou tais aspectos com políticas propriamente ditas, como no caso do PS. Isto pode dever-se à natureza minoritária do I Governo Constitucional. Em 1976, o primeiro-ministro, Mário

Soares, decidiu diversificar as suas alianças na Assembleia, negociando a aprovação de leis com partidos diferentes, evitando, assim, fornecer demasiado poder político a qualquer dos partidos com assento parlamentar. Para tal incluiu no seu governo alguns ministros capazes de negociar à esquerda do partido, com os comunistas, outros à direita, com o PSD, quando necessário. Esta amplitude ideológica dentro do governo, necessária à aprovação das leis no parlamento, criou grandes tensões não só com o partido como entre os ministros, conduzindo a um considerável grau de desacordo político⁴⁸.

À direita, alguns ministros do PSD que participaram nos governos AD atribuíram importância ao «gabinete sombra» do PSD que tinha sido formado em 1978 com vista à formulação de políticas e à estruturação da oposição aos governos de inspiração presidencial. Um tema recorrente nas entrevistas aos ministros do PSD foi o papel do primeiro-ministro em isolá-los das pressões partidárias particularistas aquando da formulação de propostas legislativas. Isto ficou especialmente claro nos governos da AD (1979-1982), mas é também referido por ministros em funções no período de governação maioritária (1987-1995). No primeiro governo, o primeiro-ministro Sá Carneiro foi o líder incontestado do seu partido. Após a sua morte, o seu sucessor, Francisco Balsemão, teve de estabelecer compromissos com diversos órgãos dentro do seu partido, tais como os TSD (Trabalhadores Sociais-Democratas) e a JSD (Juventude Social-Democrata), para conseguir apoio para a sua liderança e o seu cargo de primeiro-ministro. À medida que a liderança de Balsemão foi sendo contestada no interior do partido, aqueles que no partido o apoiavam faziam pressão no sentido de adquirirem mais poder sobre políticas e nomeações. Os ministros dos dois governos liderados por este primeiro-ministro, tanto do PSD como do CDS, queixaram-se de que Balsemão, ao contrário de Sá Carneiro, era incapaz de os proteger das «solicitações», já que a sua liderança dependia de certas secções do partido. Pelo contrário, diversos ministros afirmaram que depois de 1987 as pressões partidárias diminuíram. Provavelmente, devido à natureza maioritária do governo.

Por conseguinte, o partido como organização não é referido pelos ministros como fonte de propostas legislativas nem como um actor importante na formulação destas. Apesar desta aparente ausência de participação efectiva do partido no funcionamento do governo, os ministros dos dois principais partidos, o PSD e o PS, atribuíram influência ao partido na sua *performance* governamental.

V. CONCLUSÕES

A hegemonia dos partidos no sistema político espelha-se na evolução das nomeações partidárias durante os primeiros vinte anos da democracia. Os

⁴⁸ M. Soares, *op. cit.*, p. 37.

partidos conseguiram de facto excluir os militares de todos os postos governamentais importantes e anularam as tentativas para «presidencializar» o executivo nos finais dos anos 70. Além disso, embora não tenha sido feita uma análise sistemática da partidarização da função pública, todos os entrevistados confirmaram que este fenómeno era bastante significativo. Contudo, o controle dos partidos sobre as carreiras governamentais não é total, já que o número de «independentes» ao nível ministerial, especialmente ao nível de secretários de Estado, tem sido considerável entre 1976 e 1995.

No que diz respeito à elaboração de políticas, os partidos como organizações não desempenham um papel activo nem como fonte de políticas, nem como participantes na sua formulação. Contudo, os ministros do PS entre 1976 e 1978 deram importância ao executivo do partido como base indispensável de apoio para a formulação de políticas. Por sua vez, os ministros do PSD realçaram a importância do primeiro-ministro em impedir as pressões particularistas exercidas pelas bases do partido. Apesar de os partidos não participarem activamente na origem e formulação de políticas, parecem ter de facto importância na autonomia de acção de cada ministro.

Portanto, os partidos possuem maior controle sobre as nomeações do que sobre a formulação de políticas governamentais, ou seja, os seus objectivos parecem ser mais *office-seeking* do que *policy-seeking*. Esta afirmação não é categórica: o controle de nomeações não é total, uma vez que a maioria dos governos partidários incluíram uma quantidade considerável de independentes. Além disso, a distribuição das pastas em governos de coligação parece seguir tendências ideológicas e os ministros necessitam do consenso político dos seus partidos para a formulação de políticas, ainda que não ao nível da própria formulação das propostas — o que confere um papel determinante ao partido apoiante. Assim, o artigo de Portas e Valente foi parcial, pelo que o presente estudo poderá contribuir para uma mais profunda compreensão do papel desempenhado pelos partidos no governo.

Quanto ao paradoxo inicialmente apresentado, a saber, a força dos partidos frente a outros actores institucionais e a sua relativa fraqueza no controle do funcionamento dos governos, poderá ser explicado se considerarmos a distribuição de poder dentro dos próprios partidos. A importância do *timing* do aparecimento dos partidos políticos para o subsequente desenvolvimento da democracia foi já sublinhada por numerosos autores. As origens partidárias podem ser subdivididas naquilo que Duverger designa como parlamentares e extraparlamentares⁴⁹. Existem diversas diferenças nestes dois tipos de partidos: os partidos extraparlamentares tendem a ser relativamente mais centralizados, mais coerentes e mais disciplinados do que os partidos de origem eleitoral ou parlamentar.

Os partidos governamentais (PS, PSD, CDS) portugueses não evoluíram, de modo significativo, a partir de organizações extraparlamentares: em 1974, as suas ligações à sociedade eram bastante ténues, especialmente quando comparados com as origens de alguns partidos extraparlamentares europeus. De facto, os primeiros cargos políticos que os líderes partidários assumiram imediatamente após o 25 de Abril de 1974, e escasso tempo depois da fundação dos seus partidos, foram os de ministros nos governos provisórios, ao passo que mesmo os cargos parlamentares são assumidos apenas em 1975, depois de eleita a Assembleia Constituinte. Por isso, os acontecimentos entre 1974 e 1975 fortaleceram ainda mais a liderança partidária face às bases e mesmo ao grupo parlamentar. Entre 1974 e 1975, a instabilidade dos governos provisórios e os desenvolvimentos políticos favoreceram a concentração de um elevado poder discricionário dos líderes partidários, reforçando a sua preponderância face ao resto do partido. O sistema eleitoral contribuiu para o reforço deste pendor inicial em favor da liderança partidária e em detrimento das bases partidárias. Assim, a origem dos partidos parece ter influenciado consideravelmente a distribuição de poder dentro do partido, que depois se reflectiu no modo como os representantes partidários assumiram o poder político. De facto, o poder parece concentrar-se esmagadoramente na liderança do partido. Quando o partido chega ao poder e os líderes partidários se transformam em governo, o intercâmbio com a organização do partido torna-se mínimo.

APÊNDICE A

| Governo | Data de tomada de posse | Data de exoneração | Duração (meses) | Partidos | Base parlamentar (porcentagem) | Tipo de gabinete |
|------------------------------|-------------------------|--------------------|-----------------|--------------------|--------------------------------|------------------|
| Soares (I) | 23-07-76 | 09-12-77 | 17 | PS | 40 | M |
| Soares (II) | 23-01-78 | 28-07-78 | 6 | PS, CDS | 54 | CM |
| Nobre da Costa | 29-08-78 | 15-09-78 | 1 | Não partidário | — | NP |
| Mota Pinto | 22-11-78 | 11-06-79 | 7 | Não partidário | — | NP |
| Pintasilgo | 31-07-79 | 27-12-79 | 5 | Não partidário | — | NP |
| Sá Carneiro | 03-01-80 | 09-12-80 | 11 | AD (PSD, CDS, PPM) | 51 | CM |
| Balsemão (I) | 09-01-81 | 14-08-81 | 7 | AD (PSD, CDS, PPM) | 53 | CM |
| Balsemão (II) | 04-09-81 | 23-12-82 | 15 | AD (PSD, CDS, PPM) | 53 | CM |
| Soares (III) | 09-06-83 | 12-07-85 | 25 | PS, PSD | 70 | CM |
| Cavaco Silva (I) | 06-11-85 | 17-08-87 | 21 | PSD | 35 | M |
| Cavaco Silva (II) | 17-08-87 | 31-10-91 | 50 | PSD | 59 | PM |
| Cavaco Silva (III) | 31-10-91 | 28-10-95 | 48 | PSD | 59 | PM |

M — minoria; CM — coligação maioritária; PM — partido maioritário; NP — não partidário.

Apêndice B: A distribuição de pastas nos governos de coligação, 1978-1985

| | Finanças | Negócios Estrangeiros | Defesa | Administração Interna | Justiça | Indústria | Trabalho | Educação | Assuntos Sociais | Saúde | Equipamento Social | Agricultura | Transportes | Obras Públicas | Reforma Administrativa | Comércio e Turismo | Integração Europeia | Qualidade de Vida | Cultura | Mar |
|----------------|----------|-----------------------|--------|-----------------------|---------|-----------|----------|----------|------------------|-------|--------------------|-------------|-------------|----------------|------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|---------|-----|
| PS | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| II | X | | | X | X | X | X | X | X | X | X | | X | X | | | | | X | |
| IX | | X | | X | | | | | | | | | | | | | | | | X |
| PSD | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| VI | X | | | X | X | X | X | X | X | | | X | X | | | X | | | | |
| VII | | | | X | X | X | X | X | | | | X | X | X | | | | | | |
| VIII | X | | | X | X | X | X | X | | | | X | | | | | | | | |
| IX | | | | | X | | X | X | | | | | | | | | | X | | |
| CDS | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| II | | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| VI | | X | X | | | | | | X | | | | | X | X | X | | | | |
| VII | | | X | | | | | | | | | | | X | | | | | | |
| VIII | X | | X | | | | X | | X | | | X | | X | | | | | | X |

BIBLIOGRAFIA

- ANDEWEG, R., e NIJZINK, L. (1995), «Beyond the two-body image: relations between ministers and Mps», in H. Doring (1995), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nova Iorque, St. Martin's, p. 160.
- AVILLES, M. (1996), «Soares — Democracia», in *Público*, Lisboa.
- BARRETO, A. (1986), «A elaboração da Lei de Bases da Reforma Agrária», in *A Feitura das Leis*, vol. 1, Oeiras, INA.
- BARRETO, A., e PRETO, C. V. (1996), *A Situação Social em Portugal, 1960-1996*, Lisboa, ICS, p. 161.
- BARROSO, D. (1989), «O processo de democratização: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica», in M. Baptista Coelho (ed.), *Portugal, o Sistema Político e Constitucional*, Lisboa, ICS, p. 54.
- BARROSO, D., e LOPES, P. S. (1980), *Sistema Partidário e Sistema de Governo*, Lisboa, Bertrand.
- BRAGA DA CRUZ, M. (1994), «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português», in *Análise Social*, vol. XXIX, n.ºs 125-126, 1.º-2.º, pp. 237-265.
- BRUNEAU, T. (ed.) (1997), *Political Parties in Portugal*.
- BRUNEAU, T., e MACLEOD, A. (1986), *Politics in Contemporary Portugal*, Colorado, Lynne Rienner.
- BUDGE, I., e KEMAN, H. (1990), *Parties and Democracy Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, OUP.
- CAMPINOS, Jorge (1978), *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, Perspectivas & Realidades.
- COSTA LOBO, M. (1996), «A evolução do sistema partidário português à luz de mudanças políticas e económicas», in *Análise Social*, vol. XXXI, 1996, 5.º, pp. 1085-1116.
- COTTA, M., e BLONDEL, J. (1996), *Party and Government*, Londres, Routledge.
- DE WINTER, L. (1995), «The role of parliament in government formation and resignation», in H. Doring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nova Iorque, St. Martin's.
- DOMINGOS, E. V., *Portugal Político*, Lisboa, Rolim
- DUVERGER, M. (1959), *Political Parties*, Paris, PUF.
- FRAIN, M. (1996), *PPD e a Consolidação do Regime Democrático*, Lisboa, DN.
- FREITAS DO AMARAL, D. (1983), «Anexo B: proposta de Lei de Defesa Nacional — Loureiro dos Santos», in *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*, capítulo II, Coimbra, pp. 434-436.
- FREITAS DO AMARAL, D. (1986), «A elaboração da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas», in *A Feitura das Leis*, vol. 1, Oeiras, INA.
- GRAHAM, L. (1983), «Bureaucratic politics and the problem of reform in the state apparatus», in L. Graham e H. Makler *Modern Portugal: the Revolution and its Consequences*.
- HERR, R. (1992), *Portugal: the Long Road to Democracy and Europe*, Califórnia, International and Area Studies.
- LAVER, M., e SHEPSLE, K. (1994), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, CUP.
- LEWIS, P., «Salazar's ministerial elite 1932-1968», in *The Journal of Politics*, vol. 40, pp. 622-626.
- LINZ, J., e STEPAN, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, John Hopkins Press.
- MAXWELL, K., «Regime overthrow and the prospects for transition in Portugal», in O'Donnell, P. Schmitter e L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*.
- MEDEIROS FERREIRA, J., *O Comportamento Político dos Militares no Século XX*, Lisboa, Estampa.
- MIRANDA, J., *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, vol. 1.

- MORLINO, L. (1998), *Democracy between Consolidation and Crisis — Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, OUP.
- PACHECO PEREIRA, J. (1988), «A case of orthodoxy: the Communist Party of Portugal», in Waller e Fenema (eds.), *Communist Parties in Western Europe: Adaptation or Decline?*, Oxford, Basil Blackwell, p.170.
- PINTO, A. C. (1998), «Dealing with the legacy of authoritarianism: political purges and radical right movements in Portugal's transition to democracy 1974-1980», in S. Larsen, *Modern Europe after Fascism*, Nova Iorque, Boulder, p. 1686.
- PORTAS, P., e VALENTE, V. P. (1990), «O primeiro-ministro», in *Análise Social*, vol. xxv, n.º 107, pp. 333-349.
- RIKER, W. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, pp. 62-63, cit. in I. Budge e H. Keman, (1990), *Parties and Democracy Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, OUP.
- ROSE, R. (1969), «The variability of party government», in *Political Studies*, 17.
- SHMITTER, P. (1975), *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*, Beverly Hills, Sage Publications.
- SILVA LEAL, A. (1982), «A organização do Estado depois da revolução de 1974», in *Análise Social*, vol. xviii n.ºs 72-73-74, pp. 927-945.
- STROM, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*.
- WILDENMANN (1986), *Visions and Realities of Party Government*, Berlim, de Gruyter.