

A profissionalização política dos deputados portugueses¹

André Freire²

Abstract: Neste artigo pretende-se avaliar a evolução do grau de profissionalização política dos deputados portugueses, analisando diacronicamente o padrão das suas carreiras políticas em termos de passagem pelos órgãos dirigentes dos partidos (nacionais e locais) e por cargos políticos electivos, para no final extrair algumas ilações quanto ao nível de modernização do sistema político e parlamentar português, bem como quanto ao seu eventual fechamento ou abertura relativas. Esta análise centra-se no caso português mas será sempre que possível enquadrada no contexto dos democracias consolidadas da nossa área-cultural.

Palavras-chave: profissionalização; modernização política; recrutamento parlamentar

Introdução

Os processos de modernização política passam sobretudo por um crescendo de diferenciação do sistema político face às outras esferas sociais. Ou seja, passam por uma crescente autonomia sistema político face à sociedade envolvente, seja através da criação de normas próprias para regular

¹ Este trabalho resulta de uma investigação mais desenvolvida sobre os deputados portugueses e que decorreu no CIES-ISCTE (Centro de Investigação e Estudos de Sociologia), entre 2000 e 2001, sob a minha coordenação. O referido projecto foi financiada pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral/Ministério da Administração Interna (STAPE/MAI), e deu origem a um livro: Freire, 2001a. O presente artigo resulta pois como um pequeno extracto, ligeiramente modificado, desse livro.

² Assistente do Departamento de Sociologia do ISCTE, investigador do CIES-ISCTE (Centro de Investigação e Estudos de Sociologia) e do ICS-UL (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa). O autor agradece o amável convite do Professor Doutor António Teixeira Fernandes para apresentar este artigo na revista *Sociologia*.

as suas actividades, seja pela profissionalização dos seus membros (Huntington, 1968; Polsby, 1968; Cruz, 1988; Best e Cotta, 2000). Contudo, a profissionalização política dos parlamentares representa também um processo de certa maneira contraditório face aos ideais democráticos de maior inclusividade. Ou seja, a profissionalização política representa um certo fechamento do acesso às carreiras políticas e, por isso, colide com o ideal de incrementar as possibilidades de participação política e a abertura do acesso aos cargos políticos (Best e Cotta, 2000).

Neste artigo pretendo avaliar a evolução do grau de profissionalização política dos deputados portugueses, analisando diacronicamente o padrão das suas carreiras políticas em termos de passagem pelos órgãos dirigentes dos partidos (nacionais e locais) e por cargos políticos electivos, para no final extrair algumas ilações quanto ao nível de modernização do sistema político e parlamentar português, bem como quanto ao seu eventual fechamento ou abertura relativas. Esta análise centra-se no caso português mas tentarei sempre enquadrar a situação portuguesa no contexto das democracias consolidadas da nossa área gero-cultural.

Os estudos sobre as elites têm uma larga tradição nas Ciências Sociais (Michels, 1912; Pareto, 1916; Mosca, 1923; Mills, 1969; Ysmal, 1985; Offerlé, 1999) e há também já vários estudos sobre as elites (políticas e outras) em Portugal (Sousa, 1984; Cruz, 1988; Pedrosos e outros, 1995; Maurice e outros, 1997; Viegas e Faria, 2001; Freire, 2001a; Pinto, 2001; Pinto e Freire, 2002, entre outros). Todavia, os anteriores estudos sobre os deputados portugueses (Sousa, 1984; Cruz, 1988; Freire, 1998) são historicamente datados e não analisam profundamente a questão da profissionalização política. Retomando os dados apresentados num estudo mais desenvolvido já publicado noutra local (Freire, 2001a), pretendo pois analisar profundamente esta matéria de forma tão actualizada quanto possível. O estudo abrange os deputados eleitos entre a Assembleia Constituinte (1975-1976) e a VIII Legislatura (1999-2002). Para mais informações sobre as opções metodológicas tomadas, nomeadamente em matéria de amostragem, fontes e processos de codificação, ver Freire, 2001a.

Cargos dirigentes nos partidos políticos

Antes da adopção do sufrágio universal (masculino e, mais tarde, também feminino), como o mercado eleitoral era restrito os partidos políticos tinham pouca importância fora dos períodos eleitorais. Ou seja, apenas nestes períodos os partidos tinham uma existência efectiva na tarefa de captação de votos. Mas, mesmo nestas conjunturas eleitorais, os notáveis nacionais e

locais tinham uma preponderância fundamental sobre as ténues organizações partidárias (Duverger, 1987; Best e Corta, 2000; Almeida, 1991). O universo eleitoral era restrito e, por isso, não eram necessárias organizações fortes para angariar votos. Mais, nestas épocas de sufrágio restrito (censitário e/ou capacitário) o grupo (partido) parlamentar tinha um claro ascendente sobre a organização partidária propriamente dita (Duverger, 1987).

Pelo contrário, com o alargamento do mercado eleitoral à maioria da população (masculina e, mais tarde, também feminina) os partidos dominados pelos notáveis ("partidos de quadros") transformaram-se em "partidos de massas" (Duverger, 1987) ou "partidos de integração" (Neuman, 1956).

Em primeiro lugar, com o sufrágio universal acederam à arena parlamentar vários partidos políticos que representavam os interesses dos grupos de baixo estatuto social e económico, sobretudo os trabalhadores manuais assalariados da indústria e agricultura. A generalidade destes novos partidos políticos tiveram uma origem externa à arena parlamentar, muitas vezes formados a partir de movimentos sociais (sindicatos) das classes baixas. Por isso, não admira que nestes casos se verificasse uma clara predominância das organizações partidárias (e, por vezes, sindicais) perante o partido (grupo) parlamentar. Mais, estes novos partidos não eram meras agências eleitorais pois pretendiam socializar e mobilizar os seus constituintes em praticamente todos os domínios da vida (Duverger, 1987; Neuman, 1956).

Em segundo lugar, ao contrário dos deputados com ascendência aristocrata ou burguesa, com um peso muito significativo nos períodos de sufrágio restrito, os políticos oriundos das classes baixas não tinham meios autónomos de sobrevivência que lhes permitissem ingressar na actividade política. Até porque a remuneração regular da actividade parlamentar só começou a ter significado depois do alargamento do sufrágio. Assim, para que os políticos oriundos das classes baixas pudessem exercer o cargo de deputados, os respectivos partidos políticos (e os sindicatos) tinham de lhes proporcionar as condições materiais necessárias. Surgiu desta forma a categoria dos funcionários partidários (típica dos partidos de esquerda: socialistas, trabalhistas, sociais democratas e comunistas), que de algum modo são também os embriões dos políticos profissionais.

Em terceiro lugar, da extensão do universo eleitoral resultou a necessidade de organizações partidárias mais fortes para as tarefas de mobilização do eleitorado. Por isso, a extensão do sufrágio teve efeitos muito significativos na generalidade dos partidos políticos e não apenas nos novos partidos representantes das classes baixas. Ou seja, a transformação dos "partidos de quadros" em "partidos de massas" ou "partidos de integração"

estendeu-se também às organizações partidárias da ala direita do espectro ideológico, nomeadamente aos partidos democrata cristãos e conservadores (Duverger, 1987; Neuman, 1956).

Por tudo isto, na Europa é sobretudo a partir dos anos 1920 que se dão as maiores transformações na arena parlamentar: significativo declínio da presença de deputados com origem aristocrática e dos notáveis (locais e nacionais) não aristocratas; decréscimo da presença de parlamentares com actividades económicas ligadas ao sector primário; aumento da presença dos deputados sem escolaridade universitária, embora este traço tenha declinado fortemente a partir da segunda guerra mundial; aumento do peso relativo dos deputados com profissões ligadas ao trabalho manual na indústria e agricultura, embora com declínio acentuado após a segunda guerra mundial; aumento do peso dos deputados que exercem cargos dirigentes nos partidos políticos (Best e Cotta, 2000: 515-518).

Em Portugal, o sufrágio universal e a livre competição partidária pelo voto popular surgiram pela primeira vez após a revolução de 25 de Abril de 1974. Portanto, algumas das transformações atrás descritas, nomeadamente aquelas que respeitam ao controle partidário do recrutamento parlamentar, só surgiram muito tardiamente tal como o processo de democratização. Aliás, por isso não admira que se tenha pretendido fortalecer as organizações partidárias portuguesas, nomeadamente através do monopólio da apresentação de candidaturas aos cargos políticos electivos colegiais (excepto nas freguesias e, a partir de 1997, nos municípios). De idêntico modo, é compreensível que se tenha procurado fortalecer o papel dos partidos na representação política através da adopção de um sistema eleitoral proporcional com voto em listas fechadas.

A presença de deputados com cargos dirigentes nos partidos políticos é um indicador de modernização e desenvolvimento político (Huntington, 1968; Polsby, 1968; Cruz, 1988; Best e Cotta, 2000). Ou seja, representa uma diferenciação da esfera do político face aos outros subsistemas sociais, a qual se traduz entre outras coisas pela profissionalização das carreiras políticas.

Por outro lado, sendo o voto nas democracias ocidentais sobretudo uma escolha entre partidos com programas políticos e ideológicos alternativos, a existência de deputados socializados na arena partidária, como é o caso dos dirigentes, é uma garantia de que os parlamentares procurarão assegurar o cumprimento dos programas dos partidos nos quais estão integrados.

Todavia, a presença de dirigentes partidários na arena parlamentar também pode ser um indicador de uma certa "partidocracia". Ou seja, os processos de profissionalização política são de algum modo contraditórios

com os imperativos democráticos de maior inclusividade (Norris, 1997: 76-78; Best e Cotta, 2000: 523). Por um lado, a modernização política traduz-se numa institucionalização (autonomização e profissionalização) da esfera do político face aos outros subsistemas. Por outro lado, representa um certo fechamento da arena política, nomeadamente em termos de recrutamento, perante as outras esferas da vida social.

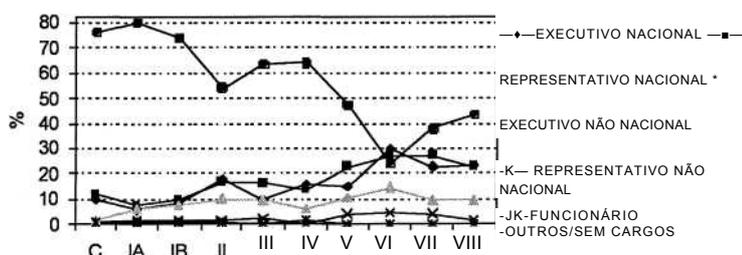


Gráfico 1: Deputados com cargos dirigentes nos partidos, por tipo de cargo

Na Assembleia Constituinte e na I legislatura, as percentagens de deputados sem cargos nos órgãos dirigentes dos partidos representavam cerca entre 75% a 80% do total de parlamentares (Gráfico 1).³ Entre a II e a IV legislaturas, tais valores fixavam-se já à volta dos 60%. Na V legislatura o limiar desceu para baixo dos 50%. Nas legislaturas seguintes (VI, VII e VIII) a percentagem de deputados sem cargos dirigentes nos partidos desceu para valores de cerca de 40% ou menos. Portanto, ultrapassada a fase inicial de fraca institucionalização da democracia e dos partidos políticos, que se traduzia na fraca presença dos seus dirigentes no parlamento, rapidamente se entrou numa fase de forte presença da hierarquia partidária na AR.^{4/5}

³ No eixo horizontal são apresentadas as diferentes legislaturas em análise: C (Constituinte: 1975-76), IA (1976-79), IB (1979-80), II (1980-83), III (1983-85), IV (1985-1987), V (1987-91), VI (1991-95), VII (1995-99) e VIII (1999-2002). Esta mesma nomenclatura será utilizada em todos os gráficos subsequentes. Os dados apresentados neste artigo constam de uma base de dados própria elaborada a partir de várias fontes primárias. As fontes utilizadas, bem como todos os procedimentos metodológicos (amostragem, operacionalização dos conceitos, opções de categorização, etc), podem ser consultadas em Freire, 2001a.

⁴ Foram considerados os cargos exercidos no início de cada eleição. Todavia, nem sempre foi possível determinar a data exacta tendo em conta o carácter incompleto das informações constantes nas fichas biográficas dos deputados e nas biografias publicadas pela AR. Para cada partido político, os cargos/órgãos dirigentes que se enquadram em cada categoria de tipos de órgãos pode ser consultados no anexo 2 de Freire, 2001a.

⁵ Aliás, na categoria "outros/sem cargo" (Gráfico 1) estão também incluídos alguns

Dito de outro modo, estes dados traduzem uma crescente autonomização da esfera do político face aos outros subsistemas sociais e, por isso, podem ser interpretados como sinónimos de crescente modernização do sistema político português. Por outro lado, resultam também de uma crescente partidocracia no recrutamento parlamentar. De qualquer modo, este fenómeno também não deve ser exagerado porque mesmo no período de maior presença de dirigentes partidários na AR (V à VIII legislaturas) há cerca de 30% a 40% de deputados sem tal característica.

Em termos comparativos podemos dizer que estes níveis de "partidarização" do Parlamento Português estão em sintonia com aquilo que se passa geralmente em várias outras democracias ocidentais (Alemanha, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália, Noruega), aliás muitos próximos da média Europeia desde os anos 1970: desde a segunda guerra mundial a presença de dirigentes partidários nos parlamentos varia entre cerca de 30% a 80%, consoante os países, mas a média Europeia situa-se à volta dos 40%/50% (Best e Cotta, 2000: 496-506). Todavia, em alguns países têm-se registado um declínio da presença de dirigentes partidários nas assembleias representativas nacionais, sobretudo desde finais dos anos 1970 (Best e Cotta, 2000: 498 e 519-520). Mas estas serão "novas tendências" nas quais a jovem democracia Portuguesa ainda não se enquadrou, tal como algumas democracias consolidadas.

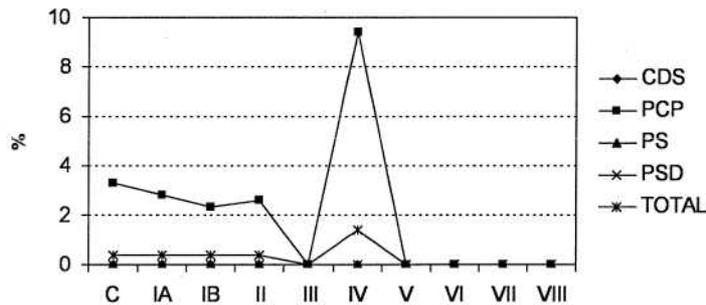


Gráfico 2: Deputados que são funcionários dos partidos, por partido

Em termos de tipos de cargos dirigentes nos partidos políticos podemos ver que prevalecem os de âmbito nacional (executivos e representativos) sobre os de âmbito não nacional (executivos e representativos). Todavia, na

deputados com cargos em organizações autónomas dos partidos - de mulheres, de trabalhadores, etc. Sobre as normas de codificação ver anexos 2 e 3 de Freire, 2001a.

Constituinte e na I (IA e IB) legislaturas as diferenças entre as percentagens de cargos nacionais e não nacionais são muito reduzidas, só começando a tornar-se um pouco mais relevantes a partir da II legislatura. De qualquer modo, é só a partir da V legislatura que as referidas diferenças atingem valores próximos ou superiores a 20%. Portanto, para além do aumento do peso relativo de deputados com cargos dirigentes nos partidos políticos, verifica-se também um aumento da centralização partidária traduzido no crescimento da diferença entre as percentagens de dirigentes nacionais e não nacionais.

A categoria dos funcionários partidários têm sido sempre perfeitamente residual, para além de que constitui uma singularidade do PCR Mas mesmo neste partido constitui uma categoria em marcado declínio (Gráfico 2). Esclareça-se, todavia, que esta categoria estará um pouco subestimada porque sempre que os indivíduos se declaravam funcionários dos partidos e, simultaneamente, exerciam cargos dirigentes nos mesmos foram classificados como dirigentes. Aliás, este mesmo procedimento foi utilizado para classificar as profissões dos deputados (ver Freire, 2001a).

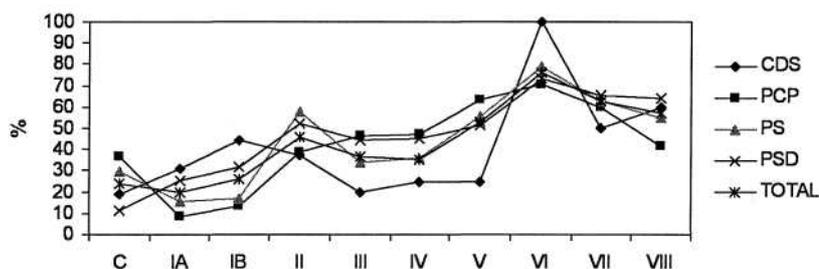


Gráfico 3: Deputados com cargos dirigentes nos partidos, por partido

No Gráfico 3 podemos verificar que o aumento da percentagem de deputados com cargos dirigentes nos respectivos partidos tem sido transversal a todos os quatro maiores partidos portugueses. Apesar de existirem diferenças relevantes entre os diferentes partidos políticos, elas têm um padrão muito irregular consoante as legislaturas, sobretudo no PCP e no CDS que são os partidos que mais se afastam do conjunto da AR (total) em determinadas legislaturas.

Da análise dos estatutos dos partidos e também das entrevistas realizadas junto dos respectivos dirigentes concluiu-se que o PSD é o partido que apresenta um padrão de recrutamento mais descentralizado, no qual as

distritais aparecem como agências fundamentais com as quais os dirigentes nacionais têm de negociar a elaboração das listas de candidatos a deputados (Freire, 2001a: cap. 2).

Por outro lado, daquela análise concluiu-se também que o PCP é o partido com o recrutamento parlamentar mais centralizado (Freire, 2001a: cap. 2): os estatutos prevêem apenas um papel consultivo para os órgãos regionais (e locais) no processo de elaboração das listas de candidatos a deputados (Freire, 2001a: cap. 2, quadro 3.2).

De acordo com os estatutos do PS (Freire, 2001a: cap. 2, quadro 3.2), os órgãos regionais têm um papel importante no processo de elaboração das listas de candidatos a deputados. Todavia, a direcção nacional do partido têm um enorme poder neste processo pois pode designar 30% dos candidatos em cada círculo eleitoral e escolher o lugar que estes irão ocupar nas listas. Portanto, o centro político tem um papel determinante no processo.

O CDS é um caso particular, fruto da transformação recente (após 1991) do partido em CDS/PP (ver Robinson, 1996; Freire, 2001a). Actualmente, antes de cada acto eleitoral cabe à Comissão Nacional (CN) do partido estabelecer as normas a que deve obedecer a elaboração das listas de candidatos a deputados. Quanto a este processo é tudo o que os actuais estatutos dizem (Freire, 2001a: cap. 2, quadro 3.2). Portanto, este normativo deixa uma grande margem de manobra ao centro político. Por outro lado, os dirigentes do CDS/PP entrevistados revelaram-nos que, nas últimas legislativas de 1999, as normas emanadas da CN estipulavam que a direcção nacional tinha o direito de designar o cabeça de lista em todos os distritos, mais os 5 e os 3 primeiros candidatos em Lisboa e no Porto, respectivamente (Freire, 2001a: cap. 2). Portanto, o grau de centralização deste partido parece ser idêntico ao do PS, pelo menos segundo as normas da Comissão Nacional do CDS/PP para as legislativas de 1999. Mas a diferença nas dimensões dos dois partidos são muito grandes e, por isso, arriscaria dizer que o centralismo é ainda maior no CDS/PP do que no PS.

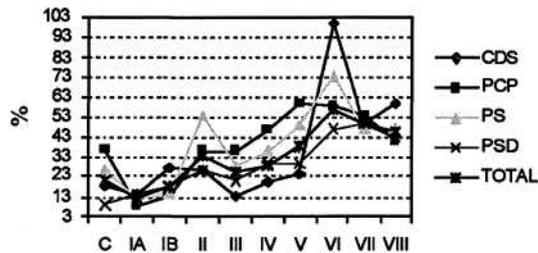


Gráfico 4: Deputados com cargos dirigentes nos órgãos nacionais dos partidos, por partido

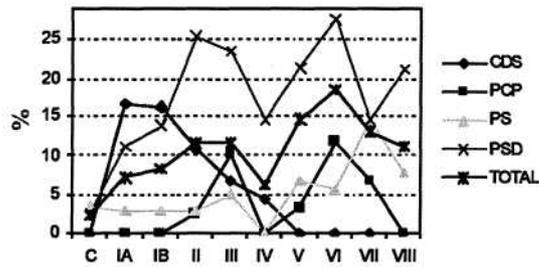


Gráfico 5: Deputados com cargos dirigentes nos órgãos regionais e locais dos partidos, por partido

Todavia, no "velho" CDS era dado mais poder aos órgãos regionais no processo de elaboração das listas, poder este consignado nos estatutos (ver Freire, 2001a: cap. 2, quadro 3.2). Consequentemente, um dos efeitos da passagem do CDS para CDS/PP parece ter sido o da maior centralização no processo de recrutamento parlamentar.

Os Gráficos 4 e 5 permitem-nos analisar alguns efeitos dos processos de recrutamento parlamentar em termos de centralização e descentralização. Ou seja, permitem-nos analisar, para cada partido, qual o peso relativo que têm os dirigentes dos órgãos nacionais (executivos e não executivos) e dos órgãos regionais e locais (executivos e não executivos) dos partidos. Daqui poderemos concluir se o grau de centralização e descentralização no recrutamento tem ou não efeitos sobre os perfis das bancadas parlamentares.

A primeira nota sobre os Gráficos 4 e 5 é a de que, geralmente, em todos os partidos o peso relativo dos deputados com cargos dirigentes nos órgãos nacionais respectivos é maior do que o peso relativo dos parlamentares que são dirigentes de órgãos regionais e locais. Portanto, em todos os partidos o perfil das respectivas bancadas parlamentares aponta para que a centralização seja mais importante do que a descentralização. Dito de outro modo, as diferenças no nível de centralização serão mais de grau do que de qualidade.

Em termos da presença de dirigentes nacionais, as diferenças entre os partidos apontam para um maior grau de centralização nos partidos de esquerda (PCP e PS) do que nos partidos de direita (CDS e PSD), excepto da V legislatura em diante quando o CDS passa a ser o partido mais centralista do sistema.

No caso do CDS esta inversão de tendência tem duas explicações. Na V e VI legislaturas a redução da elite parlamentar levou a que o recrutamento se

tenha reduzido ao círculo mais restrito dos dirigentes máximos: órgãos nacionais. Nas VII e VIII legislaturas o maior centralismo parece resultar das directrizes da nova elite dirigente do agora CD S/PP, aliás traduzidas nas alterações estatutárias (ver Freire, 2001a: cap. 2, quadro 3.2).

Todavia, as diferenças entre os partidos de esquerda e os partidos de direita nas duas primeiras legislaturas não são muito claras, sobretudo na I legislatura. Mais, nesta legislatura (IB) o CDS chega mesmo a exibir maior centralismo do que os dois partidos de esquerda, se considerarmos apenas o peso relativo dos dirigentes em órgãos nacionais dos partidos. Todavia, mesmo nesta legislatura, se compararmos o peso dos dirigentes nacionais (Gráfico 4) com o peso dos dirigentes regionais e locais (Gráfico 5) a situação muda de figura: a esquerda continua a evidenciar-se como mais centralista.

No caso da presença de deputados com cargos dirigentes nos órgãos regionais e locais do partido, o PSD destaca-se claramente como o partido mais descentralizado (Gráfico 5). Este partido tem sempre maiores percentagens de dirigentes regionais e locais do que qualquer outro, excepção feita à I legislatura e à VII, nas quais é ultrapassado pelo CDS e está *ex aequo* com o PS, respectivamente. Aliás, as diferenças entre o PSD e os restantes partidos são geralmente substanciais. Mais, este partido é o único que exhibe regularmente percentagens de dirigentes regionais e locais mais elevadas do que o conjunto da AR (total). Nesta matéria o CDS apresenta um percurso cada vez mais centralista que já vem desde a II legislatura, mas que atinge o grau zero da descentralização da V até à VIII.

O PS e o PCP apresentam geralmente baixos níveis de descentralização nesta matéria, com percentagens de dirigentes regionais e locais quase sempre abaixo do conjunto da AR (total). Todavia, na VII e VIII legislaturas o PS evidencia uma maior descentralização do que nas legislaturas anteriores, traço a que não será alheio o forte crescimento eleitoral do partido em 1995 e 1999. O PS apresenta-se sempre mais descentralizado do que o PCP, excepto nas III e VI legislaturas. A comparação entre o CDS e os dois partidos de esquerda revela dois períodos distintos: até à IV legislatura o CDS era geralmente mais descentralizado; da V legislatura em diante este partido apresenta-se sempre como claramente menos descentralizado do que a esquerda parlamentar.

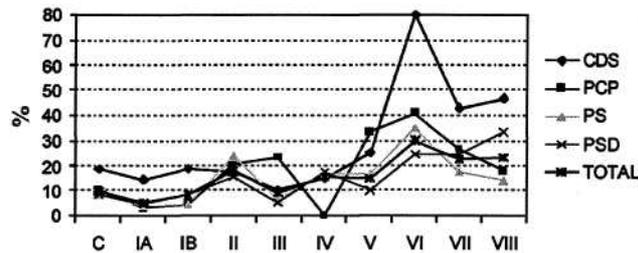


Gráfico 6: Deputados com cargos dirigentes nos órgãos executivos nacionais dos partidos, por partido

No Gráfico 6 apresenta-se o peso que tem o topo da hierarquia partidária (órgãos executivos nacionais) em cada bancada parlamentar. As diferenças entre os partidos não são muito claras e, sobretudo, muito regulares. Exceptuam-se os casos do CDS (Constituinte, I, VI, VII e VIII legislaturas) e do PCP (III, V e VI legislaturas). Aliás, é compreensível que a direcção nacional executiva dos partidos tenha que ter uma presença sólida em todas as bancadas parlamentares. Primeiro, porque os partidos são ainda os agentes fundamentais da representação política e esta passa em larga medida pela arena parlamentar. Segundo, porque se não houvesse uma forte presença da direcção executiva nacional no parlamento correr-se-ia o risco de os partidos terem lideranças bicéfalas, uma dentro e outra fora do parlamento. A maior demarcação dos pequenos partidos (CDS e PCP) face aos grandes (PS e PSD) dever-se-á exactamente às diferenças nas respectivas dimensões.

Cargos em órgãos políticos electivos

Se a presença de deputados com cargos dirigentes nos partidos é já um indicador de profissionalização política, a experiência anterior em cargos políticos electivos é o indicador por excelência de institucionalização (autonomização e profissionalização) da esfera política (parlamentar) face aos outros subsistemas sociais (Gráficos 7 a 15).

Alguns dos cargos políticos considerados (governo nacional e regional; comissões administrativas autárquicas no período pré constitucional) não são efectivamente electivos, mas por facilidade de expressão referimo-nos a todas as funções políticas consideradas como "cargos políticos electivos". De qualquer modo, excepto no período pré constitucional, a nomeação do Primeiro Ministro, que depois nomeia os ministros, pelo Presidente da

República decorre dos resultados eleitorais e, por isso, a designação não é inteiramente imprecisa.

Em termos de experiência política anterior em cargos electivos foram considerados cinco tipos de cargos: deputado; governo nacional; governo regional; autarca; Parlamento Europeu.

Em matéria de experiência parlamentar anterior foram considerados três indicadores para cada legislatura. Primeiro, o peso relativo de membros do parlamento que já tinham sido deputados na legislatura imediatamente anterior ("deputado face à última legislatura"). Segundo, o peso relativo de deputados que já tinham sido parlamentares em alguma legislatura anterior ("deputado [alguma vez]"). Terceiro, o número médio de mandatos parlamentares anteriores dos deputados. A codificação dos dados decorreu de uma comparação sistemática dos deputados efectivamente analisados em cada legislatura com os parlamentares que foram considerados nas legislaturas anteriores.

Todavia, os procedimentos de amostragem utilizados resultam em algumas limitações em termos das taxas de reeleição de deputados. Nas primeiras legislaturas (Constituinte à IV), como foi utilizada a matriz dos eleitos publicada em DR (ver Freire, 2001a: cap. 1, secção 1: "amostragem e fontes primárias") para decidir quais os deputados a considerar na análise, alguns dos parlamentares efectivamente analisados nunca exerceram o mandato na legislatura correspondente, seja porque ingressaram no executivo, seja por outro motivo qualquer. Mas, conforme se disse no início do referido trabalho (secção 1: "amostragem e fontes primárias"), nem sempre as fichas disponibilizadas pela AR continham os nomes de todos os deputados eleitos segundo o DR. Da V legislatura em diante, como se recorreu às biografias de deputados publicadas pela AR, os deputados considerados na análise foram aqueles que estavam em exercício efectivo de funções em determinado período da legislatura em causa. Tendo em conta a diversidade de procedimentos de amostragem, é natural que nas primeiras legislaturas (Constituinte até à IV) encontremos vários deputados que foram reeleitos mas que nunca exerceram o mandato e que nas legislaturas subsequentes (V à VIII) estejam mais deputados que foram eleitos pela primeira vez porque apenas são considerados os parlamentares que estavam em exercício de funções em determinado período das legislaturas em causa. Em termos relativos, bem entendido.

Um dos indicadores da experiência política anterior dos deputados foi o que se refere à passagem pelo governo nacional e/ou regional. Em qualquer caso foram apenas considerados os cargos no governo (nacional ou regional)

que são anteriores à legislatura em causa. Os cargos considerados foram os de ministro, secretário de estado e subsecretário de estado.

No caso do governo nacional, a codificação dos dados decorreu de uma comparação sistemática dos deputados efectivamente analisados em cada legislatura com os elencos governativos correspondentes a todas as legislaturas anteriores, mais os cargos no executivo desempenhados no período pré constitucional (governos provisórios).

No caso do governo regional, a informação utilizada foi aquela que consta das fichas biográficas (Constituinte à IV legislatura) ou das biografias publicadas pela AR (V à VIII legislaturas).

Em termos de cargos autárquicos dos deputados foram consideradas as funções exercidas antes de cada legislatura (constitucional e pré constitucional - comissões administrativas), bem como em simultâneo com a legislatura em causa. Como é sabido, apenas os cargos autárquicos executivos são incompatíveis com a função parlamentar (ver Freire, 2001a). Por isso, em muitos casos a função parlamentar é exercida em acumulação com cargos autárquicos representativos. Na maior parte dos casos, a informação constante nas fichas biográficas e nas biografias impediu-nos de separar as funções autárquicas anteriores e concomitantes com o cargo de deputado. Em termos de cargos autárquicos foram considerados os executivos (presidente da câmara municipal e vereadores; membros da junta de freguesia) e os representativos (deputado na assembleia municipal e na assembleia de freguesia).

Por último, utilizando como fonte de informação as fichas biográficas ou as biografias publicadas pela AR, foram considerados os cargos anteriores no Parlamento Europeu (PE). Recorde-se que a primeira eleição de representantes portugueses ao PE ocorreu em 1987.

Note-se que cada cargo político é uma variável autónoma e, por isso, as percentagens apresentadas nos Gráficos 7 a 15 dizem respeito ao peso de relativo dos deputados com cada tipo de experiência política (anterior) face ao total de deputados ou perante o total de deputados em cada partido, consoante se analisa o conjunto da AR ou as diferenças por partidos.⁶ Portanto, as percentagens não somam 100%, já que um mesmo deputado pode ter diferentes experiências políticas. Registe-se ainda que estas regras se aplicam também aos dados apresentados nos gráficos 1 a 6.

⁶ Para uma análise mais detalhada das regras de codificação ver Freire, 2001a.

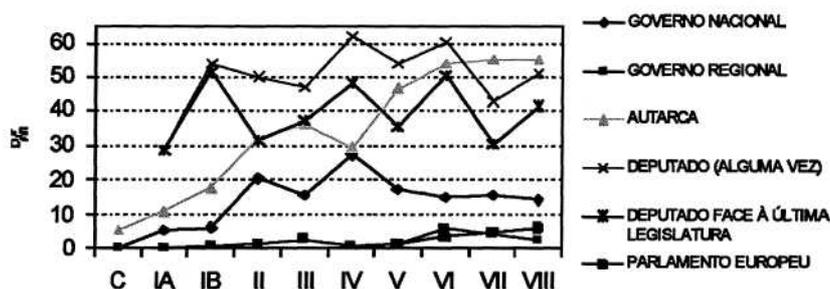


Gráfico 7: Experiência política dos deputados, por tipo de cargos

Em Portugal, face à legislatura imediatamente anterior as percentagens de "novos deputados" (*turnover*) oscilaram entre cerca de 70% (IA, II e VII legislaturas), 60% (III, V e VIII legislaturas) e 50% (IB, IV e VI legislaturas) (Gráfico 7).⁷ Por isso, as percentagens de reeleição de deputados face à legislatura imediatamente anterior ("deputado face à última legislatura") são bastante baixas em termos comparativos (Polsby, 1968; Norris, 1997; Best e Cotta, 2000: 504-506), excepto em países como o Canadá ou em períodos de profunda mudança como foi o caso do colapso da I República Italiana, consubstanciado nas eleições legislativas de 1994 (Briquet, 1999), e da passagem da IV para a V República Francesa (Gaíti, 1999). Por exemplo, para a média dos países europeus analisados por Best e Cotta (2000: 504-506), no período desde a segunda guerra mundial a taxa de "novos deputados" anda à volta de 20%/30%.⁸ Em vários outros países as taxas são semelhantes a estas, sobretudo naqueles que têm sistemas eleitorais com círculos uninominais (Norris e Lovenduski, 1995: 196-197)

Todavia, os resultados apresentados no Gráfico 7 têm algumas limitações resultantes dos efeitos conjugados dos processos de amostragem utilizados e das elevadas taxas de substituições no Parlamento Português.

Por outro lado, não podemos esquecer-nos de dois outros elementos

⁷ Em cada legislatura, a percentagem de "novos deputados" face à legislatura imediatamente anterior é calculada pela diferença entre 100% e as percentagens de parlamentares que tinham estado presentes na legislatura imediatamente anterior.

⁸ Recorde-se que os países analisados comparativamente por Best e Cotta (2000: 493-526) são a Alemanha, a Finlândia, a França, a Grã-Bretanha, a Holanda, a Itália e a Noruega.

fundamentais para a relativização das baixas taxas de profissionalização parlamentar dos deputados portugueses:

Primeiro, em muitas das democracias europeias os governantes podem (ou devem) acumular este cargo com o de deputado. Recorde-se que, de um conjunto de 24 países da OCDE, Portugal está entre os únicos 7 nos quais os governantes não podem ser simultaneamente deputados (Norris e Lovenduski, 1995: 196-197). Aliás, a necessidade de abandonar o cargo de deputado para ingressar no governo é um dos factores fundamentais da elevada taxa de substituições no Parlamento Português (Leston-Bandeira, 2001b). Consequentemente, este é um dos factores que explica as baixas taxas de profissionalização parlamentar dos deputados portugueses aferidas pelos dados constantes nos Gráficos 7, 8, 9 e 10.

Segundo, Portugal é uma jovem democracia com apenas cerca de um quarto de século e, por isso, é "natural" encontrar diferenças significativas com as democracias consolidadas em termos do nível de institucionalização (autonomização e profissionalização) do sistema político. Aliás, na também jovem democracia Espanhola as taxas de reeleição de deputados face à legislatura imediatamente anterior foram as seguintes: 1979, 52,8%; 1982, 36,4%; 1986, 70,9%; 1989, 51,1%; 1993, 64,5%; 1996, 53,3% (Juan Linz e outros in Best e Cotta, 2000: 440). Para este período a média é de 54,8% ou 58,5%, consoante consideremos ou não as eleições de 1982, as quais estiveram ligadas a profundas transformações no sistema partidário espanhol, nomeadamente o colapso da UCD. No caso português, para o período que medeia entre a I (1976) e a VIII (1999) legislaturas a média das percentagens de deputados reeleitos entre cada duas legislaturas foi de 39,4% (ver percentagens base em Freire, 2001a: anexo 3).

Da comparação do caso português com o espanhol podemos tirar duas ilações fundamentais. Primeiro, as duas jovens democracias exibem taxas de reeleição de deputados inferiores à generalidade das democracias consolidadas. Ou seja, a idade/maturidade do sistema democrático parece ser efectivamente um factor explicativo de mais elevadas taxas de "novos deputados" em cada legislatura. Segundo, a Espanha exhibe maior profissionalização parlamentar do que Portugal: em média cerca de mais 15,4% (ou 19,1% se não se considerarem as eleições Espanholas de 1982). Todavia, em Espanha os ministros podem acumular esta função com o cargo de deputados (Norris e Lovenduski, 1995: 197). Esta será muito provavelmente uma das explicações para as diferenças no nível de profissionalização parlamentar entre Portugal e Espanha.

Mas se para cada legislatura utilizarmos como indicador de

profissionalização a percentagem de parlamentares que já alguma vez tinham sido deputados ("deputado [alguma vez]") verificamos que as taxas são mais elevadas do que no caso anterior (Gráfico 7). Em cada legislatura, a percentagem de deputados com alguma experiência parlamentar anterior anda à volta dos 45%/50% (IB, II, III, VII, VIII) ou dos 60% (IV e VI legislaturas). Só na I (IA) legislatura tais valores descem a cerca de 30%. Para o período que medeia entre 1976 (IA) e 1999 (VIII), a taxa média de deputados com alguma experiência parlamentar foi 50,1%. Estes valores estão mais de acordo com a média europeia após segunda guerra mundial, embora ainda bastante abaixo desta. Portanto, este indicador dá-nos informação de um maior grau de profissionalização parlamentar do que o anterior. Ainda assim, as percentagens de "novos deputados" rondam em média cerca de metade da Câmara. Mas, por outro lado, esta reduzida taxa de profissionalização parlamentar representa uma certa abertura do sistema político aos outros subsistemas sociais.

Mas a profissionalização política não se resume à experiência parlamentar. Dos vários tipos de cargos políticos anteriores dos deputados há um outro que se destaca no Gráfico 7, o de "autarca". Com valores inferiores a 10% na Constituinte e I (IA) legislatura, as percentagens de deputados que tiveram experiências anteriores (ou simultâneas) no poder local atinge valores próximos ou superiores a 50% da V legislatura em diante, sendo este exactamente o grande ponto de viragem, o qual coincide exactamente com uma mudança de ciclo político (Leston-Bandeira, 2000 e 2001a). Portanto, a passagem pelo poder local é cada vez mais um ponto importante na carreira política dos deputados. Aliás, na VII e VIII legislaturas a experiência política autárquica tem maior importância relativa do que a experiência parlamentar (medida por qualquer um dos dois indicadores usados no Gráfico 7). Mais, a experiência autárquica e parlamentar são os dois principais elementos de profissionalização política dos deputados portugueses ao longo do período democrático. A partir da V legislatura, a passagem pelo governo local é uma característica de cerca de 50% ou mais dos parlamentares portugueses. Neste caso, a experiência autárquica dos deputados portugueses está em linha com a "média europeia" desde a segunda guerra mundial até final dos anos 1990: entre 40% a 50% (Best e Cotta, 2000: 498-505).

A partir da II legislatura a experiência política dos deputados ao nível do governo nacional assume também algum relevo, embora nunca atinja os 20%, excepto na II e IV legislaturas.

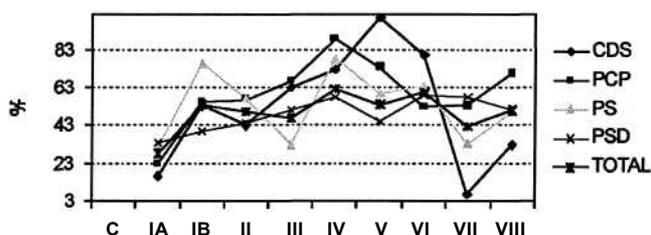


Gráfico 8: Experiência parlamentar dos deputados, por partidos

A experiência política anterior no governo das Regiões Autónomas (RA's) - "governo regional"- e no Parlamento Europeu (PE) é bastante mais reduzida, nunca chegando aos 10% de deputados em cada legislatura. De qualquer modo, a experiência no PE apresenta uma ligeira tendência para crescer, enquanto que a presença de deputados com *curriculum* nos executivos regionais é bastante mais oscilante.

A variável apresentado no Gráfico 8 resulta da contabilização dos deputados que, em cada legislatura, tinham tido experiência parlamentar em alguma legislatura anterior.

As diferenças por partidos são bastante irregulares. Entre a III e a VI legislaturas, o PCP e/ou o CDS apresentam os mais elevados níveis de profissionalização parlamentar, bastante acima do conjunto da AR (total) e dos outros dois partidos. Fora deste período, apenas o PCP apresenta geralmente taxas de profissionalização ligeiramente superiores ao conjunto da AR ou muito próximas deste valor.

No caso do CDS, as baixas taxas de profissionalização parlamentar apresentadas durante a I e II legislatura prendem-se com a libertação dos quadros mais experientes para o executivo. Recorde-se que o CDS participou num governo com o PS (IA legislatura) e em governos da coligação "Aliança Democrática" (AD) (IB e II legislatura). Por outro lado, a passagem de CDS a CDS/PP (VII e VIII legislaturas), explica as baixíssimas taxas de profissionalização parlamentar: a renovação da elite dirigente do partido implicou a entrada de deputados com muito pouca ou nenhuma experiência na AR.

No caso do PS, a presença de indivíduos com maior experiência parlamentar anterior ocorre quando o partido perdeu as eleições: IB, II, IV, V e VI legislaturas. Pelo contrário, quando é este partido que conduz o governo

verificam-se as maiores percentagens de deputados inexperientes na bancada parlamentar: IA, III, VII e VIII legislaturas. Ou seja, quando o partido ganha as eleições isso permite-lhe o controle do executivo e para preencher os lugares neste a bancada parlamentar abre-se a indivíduos sem experiência parlamentar.

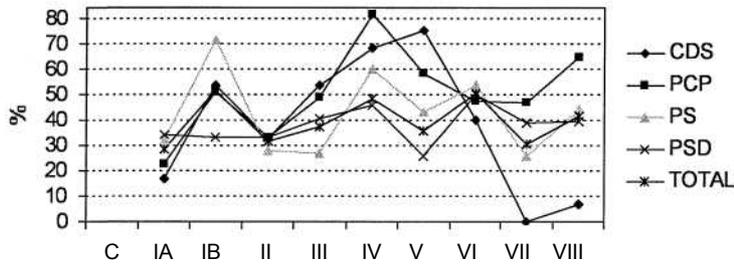


Gráfico 9: Experiência parlamentar dos deputados na legislatura anterior, por partidos

No caso do PSD a situação é diversa do PS: a profissionalização parlamentar do pessoal político apresenta uma certa estabilização à volta dos 50% a partir da III legislatura em diante. Este padrão deve-se em parte à obtenção de uma presença consecutiva no governo em várias legislaturas (da III até à VI legislaturas), e à circulação do pessoal político da AR para o executivo e vice-versa, a qual se traduz num aumento da taxa de profissionalização dos deputados (da III para a IV e da V para a VI legislaturas). Por outro lado, a primeira maioria absoluta do PSD (1987, V legislatura) traduziu-se numa significativa abertura a políticos sem experiência parlamentar anterior.

No Gráfico 9 apresenta-se a experiência parlamentar dos deputados apenas perante a legislatura imediatamente anterior. Para além de algumas diferenças de escala, as taxas de reeleição de deputados nos quatro partidos em análise apresentam um padrão evolutivo basicamente idêntico ao apresentado no gráfico anterior.

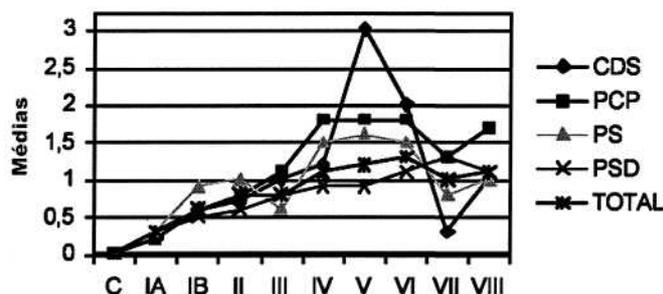


Gráfico 10: Número médio de mandatos parlamentares dos deputados, por partidos

Um último indicador de profissionalização parlamentar diz respeito ao número médio de mandatos dos deputados em cada legislatura (Gráfico 10). Ou seja, para cada legislatura calculou-se o número médio de vezes que os deputados tinham sido eleitos antes.

Conforme pode verificar-se no Gráfico 10, há claramente um aumento do número médio de mandatos parlamentares consoante se avança no tempo. Para o conjunto dos deputados (total), até à III legislatura os valores médios não chegavam a 1,0. Da IV legislatura em diante tais valores médios são sempre praticamente iguais a 1,0 (IV e VII) ou superiores (V, VI e VIII). De qualquer modo, estes valores estão abaixo da "média europeia": cerca de 2,5 para o período desde a segunda guerra mundial (Best e Cotta, 2000: 504-505).⁹ Ou seja, tal como revelaram os indicadores usados anteriormente, também o número médio de mandatos evidencia um baixo nível de profissionalização parlamentar dos deputados portugueses.

No caso do CDS verificam-se claramente três períodos em termos do número médio de mandatos parlamentares dos respectivos deputados. Até à IV legislatura os referidos valores são idênticos aos do conjunto da AR (total), embora subam um pouco com o retorno de governantes ao Parlamento com o fim das coligações AD (III e IV legislaturas). Na V e VI legislaturas, a forte contracção da dimensão do grupo parlamentar leva a uma enorme elevação da experiência parlamentar dos deputados do CDS. Com a passagem do CDS a CDS/PP regista-se uma entrada esmagadora de deputados com pouca ou

⁹ Esta média Europeia refere-se exclusivamente aos países analisados comparativamente por Best e Cotta (2000: 493-526).

nenhuma experiência parlamentar: VII legislatura. Na VIII verifica-se um retomar da convergência com o conjunto da AR, embora ligeiramente abaixo do PSD e do PCR

Os deputados do PCP são os que revelam maiores níveis médios de mandatos parlamentares, em cada legislatura: até à III legislatura os valores são praticamente idênticos ao conjunto da AR (total); da IV legislatura em diante estão sempre acima do total de deputados. Mais, a partir da IV legislatura o número médio de mandatos parlamentares dos deputados comunistas está sempre acima do mesmo número para os outros partidos, excepto na V e VI (abaixo do CDS) e na VII (*ex aequo* com o PSD).

Nos casos do PS e do PSD o número médio de mandatos dos seus deputados oscila geralmente de acordo com as vitórias e derrotas eleitorais: menor nas primeiras, dada a circulação dos deputados mais experientes para o executivo, e maior nas segundas, quando os veteranos regressam do governo para a AR.

Assim, os picos de deputados mais experientes registam-se na I (IB), II e da IV à VI legislaturas, no caso do PS; no PSD estes picos ocorrem sobretudo nas VII e VIII legislaturas.

A experiência política dos deputados resultante da sua passagem pelo governo da nação apresenta notáveis (e expectáveis) diferenças entre os partidos.

Salvo nos governos provisórios (período pré constitucional), o PCP nunca esteve no governo. Por isso, não admira que seja este o partido cujos deputados exibem menores níveis de experiência governativa: geralmente com valores inferiores a 10% e abaixo de todos os outros partidos.

O CDS foi o único dos quatro partidos em análise que não esteve nos governos provisórios do período pré constitucional. Por isso, não admira que os níveis de experiência governativa dos seus deputados sejam os mais baixos de todos na I legislatura. Todavia, entre 1979 e 1983, exclusive, o CDS esteve sempre no governo: com o PS (1978-1979) e com a AD (1979-1983). Daí que as respectivas percentagens de deputados com experiência governativa se elevem a partir na II legislatura. Todavia, as percentagens são maiores quando o partido deixou o executivo: da IV à VI legislaturas. Nas duas últimas legislaturas (VII e VIII) os baixos níveis de experiência governativa revelam a renovação da elite dirigente do partido com a passagem a CDS/PP.

Nos casos do PS e do PSD as oscilações nas percentagens de deputados com experiência governativa traduzem sobretudo as vitórias e derrotas eleitorais destes dois partidos. Quando estes partidos perderam as eleições foi quando tiveram maiores percentagens de deputados com experiência no

executivo nacional: 1979 (IB), 1980 (II), 1985 (IV), 1987 (V) e 1991 (VI), para o PS; 1983 (III), 1995 (VII) e 1999 (VIII), para o PSD.

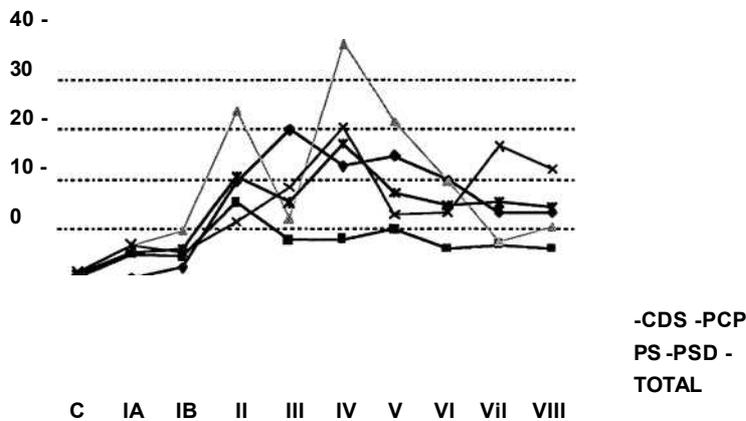


Gráfico 11: Deputados com experiência política no governo nacional, por partidos

Este padrão tem duas situações singulares. O PS tem as maiores percentagens de deputados que passaram pelo governo da nação na IV legislatura. Neste caso, o aparecimento do PRD, que reduziu o PS à sua mais baixa percentagem de votos (20,8%) e número de mandatos (57) de sempre, explica tal subida. Curiosamente, apesar de ser o partido mais votado na IV legislatura, é também nesta data que o PSD apresentam a mais elevada percentagem de deputados com experiência governativa. Apesar de o PSD ter maior percentagem de votos e número de mandatos do que em 1983 (III), este partido mudou de liderança (de Mota Pinto para Cavaco Silva). Aliás, o novo líder começou por denunciar a coligação PS/PSD ("bloco central") e levou, por isso, a que o PR convocasse eleições antecipadas. Tendo vencido estas, Cavaco Silva parece terá relegado os antigos veteranos do PSD (governantes durante a coligação PS/PSD) à bancada parlamentar e terá optado por renovar as equipas governativas.

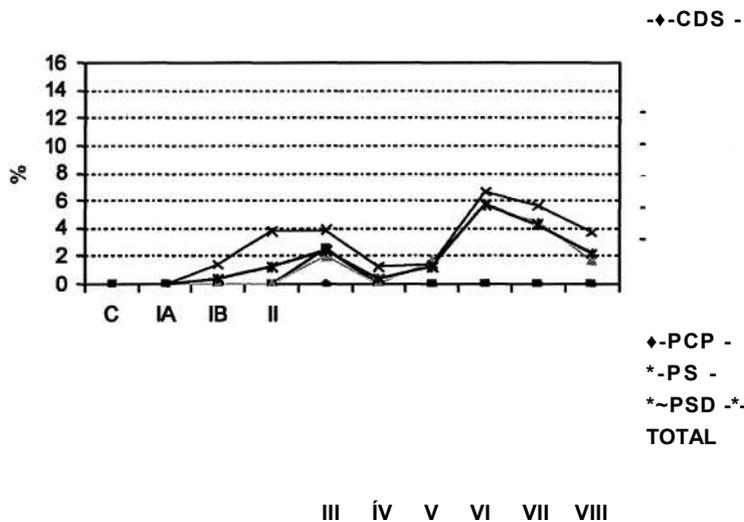


Gráfico 12: Deputados com experiência política nos governos regionais, por partidos

O PSD tem dominado quase exclusivamente os governos das RA's dos Açores e da Madeira. Na Madeira este partido tem dominado o governo sempre com maiorias absolutas de votos e mandatos no Parlamento Regional. Nos Açores tal domínio absoluto do PSD foi interrompido em 1996 e 2000. Em 1996 o PS ganhou as eleições em percentagem de votos (45,8%) mas ficou empatado com o PSD em mandatos parlamentares (24). De qualquer modo, o PS liderou só o governo regional dos Açores entre 1996 e 2000. Nas eleições de 2000 o PS venceu com maioria absoluta de votos e mandatos. Portanto, não admira que a experiência política no governo regional das RA's seja sobretudo apanágio do PSD. Todavia, mesmo antes de 1995 o PS denota percentagens não negligenciáveis de deputados com experiência no governo regional. Os deputados dos outros dois partidos estão praticamente excluídos desta passagem pelo executivos regionais.

Conforme se disse atrás, a experiência política autárquica é cada vez mais importante nas carreiras parlamentares, sendo superior à experiência parlamentar nas duas últimas legislaturas. Em todos os partidos há uma clara tendência para a subida do peso relativo das carreiras autárquicas como porta de acesso ao Parlamento, excepto no caso do CDS. Salvo neste partido, o padrão evolutivo denota uma irregularidade dificilmente interpretável.

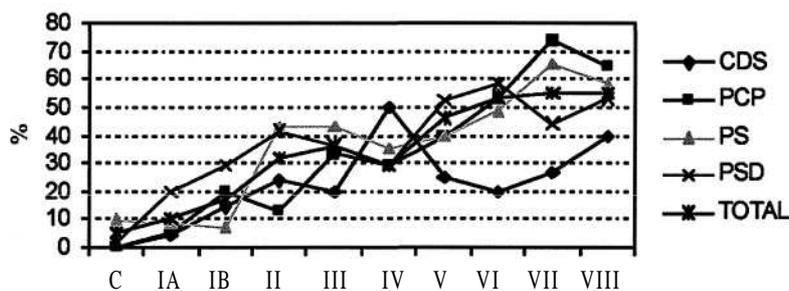


Gráfico 13: Experiência política autárquica dos deputados, por partidos

Na V e VI legislaturas o grupo parlamentar do CDS ficou reduzido ao círculo dirigente mais restrito, evidenciado este uma muito reduzida experiência autárquica. Daí a forte quebra que se verifica nestas duas legislaturas. A passagem a CDS/PP, bem como o crescimento eleitoral do partido, indica um certo retomar da importância da experiência autárquica como ponto de passagem para a carreira parlamentar.

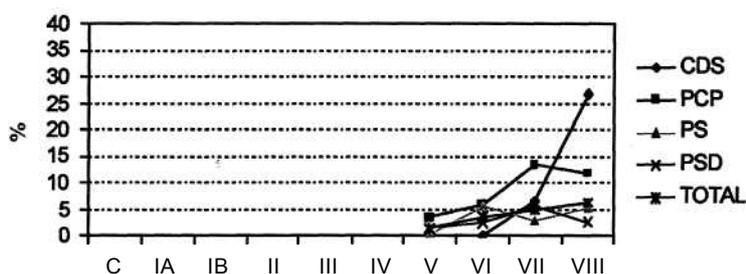


Gráfico 14: Deputados com experiência política no Parlamento Europeu, por partidos

Em todos os partidos as percentagens de deputados com experiência política no Parlamento Europeu (PE) são relativamente baixas.¹⁰ Todavia, em todos há uma certa tendência de crescimento da importância deste tipo de capital político. Mas é sobretudo nos pequenos partidos que este tipo de experiência têm maior importância relativa e que denota maior crescimento. No caso do PCP estas duas características vem desde as primeiras eleições ao PE (1987, V legislatura). No CDS estes dois traços só surgem com a passagem a CDS/PP (VII e VIII legislaturas). De algum modo é como se se verificasse uma certa compensação face ao défice que estes dois partidos têm perante o PS e o PSD em matéria de experiência governativa (nacional e regional).

A finalizar analisa-se a experiência política dos deputados em sentido lato. Ou seja, no Gráfico 15 apresentam-se as percentagens de deputados que já tiveram experiência política em pelo menos uma das funções anteriormente consideradas: parlamentares (alguma vez), governativas (nacionais e regionais), autárquicas e no PE.

¹⁰ Apesar de a primeira eleição para o PE ter ocorrido em 1987, em simultâneo com a eleição de deputados à V legislatura, nesta legislatura já há alguns parlamentares com experiência no PE. Trata-se, obviamente, de indivíduos que interromperam o mandato no PE para regressar à AR. Aliás, recorde-se que a fonte utilizada para a V legislatura é a biografia de deputados publicada pela AR e que nas biografias constam os parlamentares que estavam em exercício de funções em determinado período da legislatura posterior ao seu início.

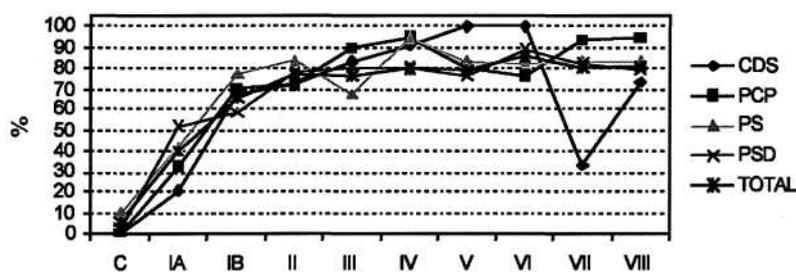


Gráfico 15: Experiência política dos deputados, por partidos

Este último indicador dá-nos uma imagem de elevados níveis de profissionalização política dos deputados portugueses: a partir da IV legislatura em diante, os deputados que têm pelo menos uma experiência anterior num cargo político electivo rondam sempre valores à volta dos 80% ou mais (total). Ou seja, a partir da IV legislatura a abertura do sistema parlamentar a (novos) políticos situa-se à volta de 20%. Portanto, se por um lado isto indicia uma forte profissionalização do pessoal político, por outro lado aponta para uma muito fraca abertura do sistema político à renovação das elites dirigentes.

A única excepção ao padrão anteriormente referido é o CD S/PP na VII legislatura e, embora em muito menor medida, na VIII legislaturas. A explicação reside na total renovação da elite dirigente do partido: VII legislatura. Na VIII legislatura os jovens políticos do CDS/PP já adquiriram alguma experiência política e, por outro lado, há uma certa recuperação de políticos experientes do "velho" CDS. De qualquer modo, apesar da recuperação, na VIII legislatura o nível de experiência política dos parlamentares do CDS/PP fica ainda cerca de 10% abaixo do conjunto da AR (total).

O PCP apresenta-se muitas vezes como o partido com mais políticos experientes. A partir da III legislatura é sempre assim, excepto na V e VI onde não só é ultrapassado pelo CDS, o qual ficou restringido ao círculo mais restrito da elite dirigente mais experiente (100%), como se situa em níveis idênticos (V) ou mesmo abaixo (VI) do conjunto da AR. Portanto, parece ter-se verificado aqui um esforço significativo de renovação do pessoal político.

Em geral, o PS e o PSD são os partidos que mais se aproximam dos valores do conjunto da AR e, por isso, são estas formações políticas que mais incorporam políticos sem experiência. Os únicos desvios mais salientes são algumas das legislaturas que corresponderam a derrotas eleitorais do PS, a

seguir às quais a bancada parlamentar deste partido ficou "povoada" de muitos políticos experientes: I (1979), II (1980) e IV (1985) legislaturas. A vitória de 1983 (III) apresenta também um desvio significativo em relação ao conjunto da AR, embora de sinal contrário: entrada de mais parlamentares sem experiência política anterior.

Conclusões

A modernização política consubstancia-se sobretudo numa forte diferenciação entre o sistema político e os outros subsistemas sociais. Nesta matéria, a profissionalização das carreiras políticas ("viver de e para a política", segundo a expressão de Max Weber) é um dos indicadores mais importantes da modernização do sistema político. Os dados portugueses sobre esta matéria não são lineares.

Em matéria de profissionalização partidária, ao longo das várias legislaturas analisadas registou-se um forte crescimento da presença de dirigentes dos partidos na arena parlamentar e, portanto, tem havido um claro crescendo de profissionalização. Desde a V legislatura em diante os deputados que são simultaneamente dirigentes (nacionais, regionais e locais) dos partidos anda à volta dos 50% ou mais. Note-se que estes valores estão relativamente em consonância com aquilo que se verifica nas democracias consolidadas da nossa área geo-cultural. Por isso, podemos dizer que a modernização do sistema político português, no que à profissionalização partidária dos deputados diz respeito, segue os padrões das democracias industrializadas.

Todavia, em matéria de experiência parlamentar anterior os dados revelam taxas mais baixas do que as que se verificam geralmente nas democracias da nossa área geo-cultural. Mas, na minha perspectiva, estes dados tem que ser relativizados por dois motivos essenciais. Primeiro, Portugal tem uma democracia ainda jovem e, por isso, é "natural" algum défice de institucionalização política. Segundo, ao contrário do que se passa na esmagadora maioria dos países da OCDE os deputados portugueses têm de suspender o mandato quando ingressam no executivo e, por isso, as taxas de reeleições são geralmente mais baixas em Portugal do que nesses outros países.

Mas a profissionalização política não passa apenas pela arena parlamentar. A experiência nas autarquias, que teve nas duas últimas legislaturas maior relevo do que a experiência parlamentar, no governo (nacional e regional) e no Parlamento Europeu são também percursos a ter em conta. Considerando os deputados que tiveram pelo menos uma destas experiências políticas antes do ingresso na carreira parlamentar, verificou-se

que a partir da IV legislatura em diante as percentagens de "profissionais da política" atingia sempre valores à volta dos 80% ou mais.

Estes valores e a sua constância desde a IV legislatura podem, portanto, ser interpretados como indicadores de uma forte modernização do sistema político e parlamentar português. Mas a "outra face da moeda" de tal nível de profissionalização é uma fraca abertura do sistema político à renovação das elites dirigentes. Ou seja, há uma certa tensão entre a profissionalização dos deputados, com a conseqüente modernização do sistema político, e as exigências de inclusividade que caracterizam os ideais democráticos. Enquanto a democratização se refere a uma abertura dos canais para a participação política e a um recrutamento parlamentar socialmente diversificado, a profissionalização refere-se a uma crescente standardização e auto-controle no recrutamento parlamentar, restringindo-se, portanto, o acesso à arena parlamentar (Best e Cotta, 2000: 495).

Mais, da forte profissionalização política que caracteriza as elites das democracias ocidentais decorrem muitas das críticas que dizem respeito ao "autocentramento" da classe política (Pasquino, 2000: 40-72). Assim, apesar da reduzida experiência parlamentar dos deputados portugueses em termos comparativos, considero que mais do que falar-se apenas em elevadas taxas de profissionalização política, estamos perante um indício de um relativo fechamento do sistema político face aos outros subsistemas sociais.

Não partilho da perspectiva que defende que os parlamentos devem ser um espelho da sociedade em que se integram em termos da sua composição social. Pelo contrário, parece-me bastante mais importante a congruência entre as posições políticas e ideológicas dos partidos e dos deputados perante os seus eleitores, uma matéria abundantemente estudada no estrangeiro (Biorcio e Mannheim, 1995; Dalton, 1985; Klingemann, 1995; Holmberg, 1989; Miller e outros, 1999), mas nunca avaliada em Portugal, pelo menos do meu conhecimento. Esta é pois, na minha perspectiva, uma linha de pesquisa que urge desenvolver como forma de avaliar o ajustamento das opções dos representantes políticos (partidos, deputados, governantes) face às preferências dos seus eleitores, e, portanto, contribuir para avaliar o grau de "reponsividade" (*responsiveness*) do sistema político face ao sistema social envolvente.

Todavia, pensamos também que a AR poderia beneficiar com uma maior integração de indivíduos com experiências de vida diversas e, por isso, propus noutra local que o Parlamento português, e os seus agentes fundamentais (partidos e deputados), considerassem a inclusão de mais mulheres, jovens e políticos não profissionais nas listas de candidatos dos partidos (Freire, Araújo, Bandeira, Lobo, e Magalhães, 2002; Freire, 2002).

Mas a inclusão de mais políticos não profissionais nas listas dos partidos políticos à AR pode ser deixada ao critério destes (auto-regulação) ou ser estimulada ou imposta por via legislativa. A inclusão de políticos não profissionais nas listas dos partidos não se justifica apenas para que o Parlamento possa beneficiar da integração de deputados com experiências diversas, mas também para evitar o "auto-centramento" da classe política (Pasquino, 2000: 40-72). Ou seja, para evitar que as elites políticas comecem a pautar as suas acções mais por estratégias de sobrevivência própria e menos pelo serviço à causa pública através do cumprimento das propostas pelas quais foram eleitas.¹¹ Todavia, estabelecer limites legais à reeleição de deputados pode também fornecer incentivos perversos. Ou seja, os eleitos que sabem que não podem recandidatar-se ficam menos constrangidos na sua actuação do que aqueles que terão de submeter-se a sufrágio e que, por isso, terão de tornar a prestar contas (Pasquino, 2000: 61-66; Freire, 2001b: 205-210). Ou seja, a limitação legal do número de mandatos poderá induzir uma actuação irresponsável por parte dos representantes políticos, e, por isso, defendi noutro local que a via da auto-regulação será mais desejável (Freire, 2002).

Finalmente, estimular um maior ajustamento das opções políticas e ideológicas dos representantes políticos face às preferências dos seus eleitores passará também por outras medidas que incrementem as ligações entre os eleitores e os seus eleitos, nomeadamente algumas mudanças no sistema eleitoral, a democratização intrapartidária da selecção dos candidatos às eleições e a descentralização do processo de recrutamento parlamentar, medidas que também já propusemos noutro local (Freire, Araújo, Bandeira, Lobo, e Magalhães, 2002; Freire, 2002; sobre a democratização do recrutamento parlamentar, ver também Miranda, 1999).

Referências Bibliográficas

- Almeida, Pedro Tavares de (1991), *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel.
- Best, Heinrich, e Cotta, Maurizio (2000), *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press
- Biorcio, Roberto, e Mannheim, Renato (1995 [1998]), "Relationships between citizens and political parties", in Klingemann, Hans-Dieter, e Fuchs, Dieter (org.), *Citizens and The State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 206-226

¹¹ Sobre esta matéria e para o caso português, ver a entrevista de Medina Carreira ao jornal *Público* em 12/11/2001: 18-20.

- Briquet, Jean-Louis (1999), "L'impératif du changement. Critique de la classe politique et renouvellement des parlementaires dans la crise italienne (1992-1994)", in Offerlé, Michel, 1999, pp. 255-278.
- Cruz, Manuel Braga da (1988), "Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária", *Análise Social*, Vol. XXIV, 100, Lisboa, ICS, pp. 97-126.
- Dalton, Russell J. (1985), Political parties and political representation: party supporters and party elites in nine nations", *Comparative Political Studies*, 18, pp. 267-299.
- Dogan, Mattei (1999), "Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers", in Offerlé, Michel, 1999, pp. 171-200.
- Duverger, Maurice (1987 [1967]), *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, editora Guanabara.
- Freire, André (1998), "Lógicas de recrutamento parlamentar: Os Deputados Portugueses, 1975-1999", *Sociologia Problemas & Práticas*, 28, pp. 115-148.
- Freire, André (2001a), *Recrutamento Parlamentar: Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, STAPE/MAI.
- Freire, André (2001b), "Presidentes e eleições presidenciais no Portugal democrático", in António Costa Pinto (coordenador), *Os Presidentes da República Portuguesa*, Temas & Debates/Círculo de Leitores.
- Freire, André (2002), "Recrutamento parlamentar e reforma das instituições", in Pinto, A.C., e Freire, A. (2002).
- Freire, André, e António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Lobo, Pedro Magalhães (2002) *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais.
- Gaítí, Brigitte (1999), "«Syndicat des anciens» contre «forces vives» de la Nation. Le renouvellement politique de 1958", in Offerlé, Michel, 1999, pp. 279-308.
- Gallagher, Michael, e Marsh, Michael (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage
- Holmberg, Sören (1989), "Political representation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 12, pp. 1-36.
- Huntington, Samuel P. (1968), *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Klingemann, Hans-Dieter (1995 [1998]), "Party positions and voter orientations", in Klingemann, Hans-Dieter, e Fuchs, Dieter (org.), *Citizens and The State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 183-205.
- Leston-Bandeira, Cristina (1998), "Relationship between Parliament and Government in Portugal: an expression of the maturation of the political system", in Norton, Philip (org.) (1998), pp. 142-166.
- Leston-Bandeira, Cristina (2000), "A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação", *Análise Social*, Vol. XXXV, 154-155, pp. 175-206.
- Leston-Bandeira, Cristina (2001a), "The Portuguese Parliament during the first two decades of democracy", *West European Politics*, Vol. 24, 1, pp. 137-156.
- Leston-Bandeira, Cristina (2001b), "Parliament and citizens in Portugal: still looking for the links", in Norton, Philip (2001), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, London, Frank Cass (no prelo).

- Lima, Pedro, e outros (1991), "Classificações de profissões nos Censos 91", *Sociologia, Problemas & Práticas*, 10, pp. 43-66.
- Magalhães, José (1999), *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Magone, José (2000), "Political recruitment and elite transformation in modern Portugal 1870-1999: The late arrival of mass representation", in Best, Heinrich, e Cotta, Maurizio (2000), pp. 341-370.
- Mair, Peter, e Katz, Richard (1995 [1997]), "Party organization, party democracy and the emergence of the cartel party", in Mair, Peter, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press, 93-119.
- Maurice, Ana Saint, e outros (1997), *Caracterização Sociográfica das Mulheres Eleitas para as Autarquias Locais 1993*, Lisboa, STAPE.
- Michels, Roberto (1912 [1989]), "A base conservadora da organização", "A demografia e a lei férrea da oligarquia", in Cruz, Manuel Braga da, *Teorias Sociológicas: Os Fundadores e os Clássicos*, Lisboa, FCG, 1989, pp. 479-498.
- Miller, Warren, e outros (1999), *Policy Representation in Western Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Mills, Wrigth (1969), *L'Elite du Pouvoir*, Paris, Maspero.
- Miranda, Jorge (1999), "Estudo com vista a uma nova lei dos partidos políticos", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XL, 1-2, pp. 541-571.
- Mosca, Gaetano (1923 [1989]), "A classe política", in Cruz, Manuel Braga da, *Teorias Sociológicas - Os Fundadores e os Clássicos*, Lisboa, FCG, 1989, pp. 405-422.
- Neuman, Sigmund (1956, 1990), "The party of democratic integration", in Mair, Peter (org.), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1996), "Legislative recruitment", in LeDuc, Lawrence, e outros (1996), pp. 184-215.
- Norris, Pippa (org.) (1997), *Passage to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris, Pippa, e Lovenduski, Joni (1994), *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offerlé, Michel (1999), *La Profession Politique: XDP-XX^e Siècles*, Paris, Belin.
- Pareto, Vilfredo (1916 [1989]) "Os resíduos", "Circulação das elites", "Forma geral da sociedade", in Cruz, Manuel Braga da, *Teorias Sociológicas: Os Fundadores e os Clássicos*, Lisboa, FCG, pp. 433-438, 449-464.
- Pasquino, Gianfranco (2000), *La Classe Política*, Madrid, Acento Editorial.
- Pedroso, Paulo, e outros (1995), "Mulheres parlamentares e ex-parlamentares: trajetórias pessoais e carreiras políticas", in Bettencourt, Ana Maria, e Pereira, M. Margarida Silva (org.), *Mulheres Políticas: as Suas Causas*, Lisboa, Quetzal, pp. 289-323.
- Pinto, António Costa (2001), "O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945)", *Análise Social*, XXXV, 157, pp. 1055-1078.
- Pinto, António Costa, e André Freire (orgs.) (2003), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta.

- Polsby, Nelson (1968), "The institutionalization of the U.S. House of the Representatives", *American Political Science Review*, 62, pp. 144-168.
- Robinson, R. (1996), "Do CDS ao CDS/PP: o partido do centro democrático social e o seu papel na política portuguesa", *Análise Social*, XXXI (138), pp.951-974.
- Sá, Luís (1994), *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, Caminho.
- Sawicki, Frédérick (1999), "Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique", in Offerlé, Michel, 1999, pp. 135-170.
- Scarrow, Susan, e outros (2000), "From social integration to electoral contestation: the changing distribution of power within political parties", in Dalton, Russell, e Wattenberg, Martin P., *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 129-156.
- Sousa, Marcelo Rebelo de (1983), *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, Livraria Cruz, 1983.
- Sousa, Vinício Alves da Costa (1984), *Caracterização da Classe Política Portuguesa*, Lisboa, Instituto Damião de Góis.
- Ysmal, Collete (1985), "Elites et leaders", in Grawitz, Madeleine, e Leca, Jean, *Traité de Science Politique - UAction Politique*, Vol. 3, Paris, PUF, pp. 603-642.
- Viegas, J. M. L. e Sérgio Faria (2001), *As Mulheres na Política*, Oeiras, Celta.