

## A ORGANIZAÇÃO PARLAMENTAR NO SALAZARISMO NO PERÍODO ENTRE GUERRAS

Paula Borges Santos\*

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo focar o papel político desempenhado pelos regimes ditatoriais europeus, fascistas ou nazistas, surgidos no período de Entre Guerras. Poucas investigações foram feitas sobre os órgãos legislativos, o que vem sendo realizado recentemente com mais ênfase pelas ciências jurídicas. Desta forma, este texto é uma contribuição para avaliação do contexto de Portugal, sobre o qual pretende-se demonstrar que o papel político da organização parlamentar e do seu funcionamento é útil para se chegar a níveis mais críticos do conhecimento sobre a complexidade do exercício do poder nos Estados autoritários.

**Palavras-chave:** Portugal, Autoritarismo, Legislativo.

## THE PARLIAMENTARY ORGANIZATION IN SALAZARISM IN THE PERIOD BETWEEN WARS

**Abstract:** This article aims to focus on the political role played by European dictatorships, fascist or Nazi, arising in the period between wars. Few investigations have been made on the legislative bodies, which has been recently held with more emphasis on the legal sciences. Thus, this paper is a contribution to assessment of the context of Portugal, on which it is intended to demonstrate that the political role of parliamentary organization and its operation is useful for reaching the most critical levels of knowledge about the complexity of the exercise of power in authoritarian states.

**Keywords:** Portugal, Authoritarianism, Legislative.

### Introdução

---

\* Instituto de História Contemporânea – Universidade Nova de Lisboa.

O estudo do papel político desempenhado pela organização parlamentar nos regimes ditatoriais europeus, fascistas ou autoritários, surgidos no período de Entre Guerras, tem merecido, até ao momento presente, pouco investimento da generalidade das ciências sociais, nos vários países<sup>1</sup>. Por norma, as referências feitas aos órgãos legislativos e à sua função na organização política de Estado têm surgido integradas em investigações que se ocuparam de outros objetos no âmbito do estudo do fascismo e dos autoritarismos. Dois fatores explicam o reduzido interesse pelo comportamento e funcionamento da organização parlamentar, bem como pela interação que existiu entre os poderes Executivo e Legislativo naqueles regimes. Um primeiro fator assenta no entendimento de que os Estados fascistas e autoritários recriaram instituições parlamentares (inclusivamente preservando, por vezes, a herança liberal na sua designação) sem lhes atribuírem papéis relevantes nos respetivos sistemas políticos. Para tanto, concorreram as investigações sobre partidos únicos ou eleições, que sublinharam a sua sujeição a um apertado controlo clientelista, fomentado desde logo por atos eleitorais não competitivos, destinado a recompensar a lealdade de elementos situacionistas<sup>2</sup>. Um segundo fator é devedor da expansão dos estudos sobre as elites políticas que privilegiaram o conhecimento da composição social das câmaras de representação política ou orgânica (lugar de nascimento, idade, género, habilitações literárias, profissão dos seus membros)<sup>3</sup>. Embora contribuído para um bom

---

<sup>1</sup> Ainda são raros os estudos sobre o tema. Duas importantes exceções são as seguintes obras: GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nascimento, desarrollo u extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012; ALMEIDA, Pedro Tavares, LUZÓN, Javier Moreno (coord.), *Das Urnas ao Hemiciclo. Eleições e Parlamento em Portugal (1878-1926) e Espanha (1875-1923)*, Lisboa, Assembleia da República, 2012.

<sup>2</sup> Cf. HERMET, Guy; ROSE, Richard; ROUQUE, Alain (eds.), *Elections without Choice*, Hong Kong, The MacMillan Press, 1978; RIDOLFI, Maurizio, *Storia dei Partiti Politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Bruno Mondadori, 2008; MORENO FONSERET (coord. de), Roque, *Plebiscitos y Elecciones en las Dictaduras del Sur de Europa (siglo XX)*, Alicante, Marfil, 2003. CRUZ, Manuel Braga da, *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Editorial Presença, 1998.

<sup>3</sup> Cf. BEST, Heinrich; COTTA, Maurizio (eds.), *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000. Legislative Recruitment and Career in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press,

conhecimento prosopográfico daquelas instituições, estas investigações confirmaram em larga medida o que vinha sendo realçado sobre as questões do recrutamento dos parlamentares, da sua iniciativa legislativa, da sua utilização pelos ditadores na sua lógica de afirmação do poder. Neste panorama, regista-se que quase não se colocaram novas interrogações sobre os órgãos legislativos, criando-se a ideia de que pouco mais haveria para estudar. O rompimento com esta postura tem sido protagonizado, no essencial, pela ciência jurídica, sobretudo a partir dos estudos dedicados à história do direito público, e especialmente do direito constitucional<sup>4</sup>. Daí se recolhem as principais contribuições para melhor se compreender o papel político dos órgãos legislativos dos Estados fascistas e autoritários e a sua funcionalidade. Significativa é a problematização feita, por vezes em perspetiva histórica e até comparativa, do que foram concepções de soberania, formas de organização dos poderes do Estado, a sua hierarquia, competências, formas de representação política e de representação de interesses.

No caso português, a organização parlamentar do Estado autoritário tem permanecido mal estudada no seu funcionamento e enquanto *locus* de poder, dominando a perceção de que tanto a Assembleia Nacional, órgão de representação política, como a Câmara Corporativa, órgão de representação orgânica, tiveram essencialmente funções de legitimação da governação e de cooptação e integração das elites políticas. Os estudos sobre o corporativismo têm favorecido a observação da Câmara Corporativa, mas, ainda assim, destacando-lhe as funções de tecnicização da decisão e de consulta às organizações de interesses do regime<sup>5</sup>. São apreciações que

---

2000; ALMEIDA, Pedro Tavares de; PINTO, António Costa; BERMEJO, Nancy (eds.), *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment 1850-2000*, London / Portland OR, Frank Cass Publishers, 2003.

<sup>4</sup> Cf. HESPANHA, António Manuel, *Cultura Jurídica Europeia. Síntese de um Milénio*, Coimbra, Almedina, 2012; IDEM, *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Almedina, 2004; VAN CAENEGEM, R.C., *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2009

<sup>5</sup> Cf. J. M. Tavares Castilho, *Os Deputados da Assembleia Nacional (1935-1974)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editores, Lda., 2009; Idem, *Os Procuradores da Câmara Corporativa (1935-1974)*,

seguem muito de perto o trabalho pioneiro de Philippe Schmitter sobre o corporativismo e a política pública em Portugal durante o regime autoritário, onde o autor constatou que a representação corporativa foi secundarizada no sistema político<sup>6</sup>. Longo caminho fez também a ideia de um «limitado pluralismo» do regime estadonovista e das suas instituições. Tem sido comum o entendimento de que, politicamente, as elites que dominaram o *Estado Novo*, sobretudo nas décadas de 1940 a 1970, tinham uma «fisionomia largamente homogénea», para utilizar uma expressão de Hermínio Martins, quanto às suas características sociais e culturais<sup>7</sup>. A convicção de que a comunidade política possuía um baixo grau de pluralidade<sup>8</sup> tem encontrado suporte na observação de que o seu recrutamento se fazia principalmente entre o próprio aparelho de Estado ou entre instituições militares ou educativas prestigiantes. Outro argumento evocado é o da permanência dos mesmos dirigentes nos diversos quadros de poder ao longo de décadas (aquilo a que Philippe Schmitter chamou de «gerontocracia»<sup>9</sup>). Contudo, alguns estudos mostram que, na Assembleia Nacional, a discussão de algumas políticas específicas suscitou resistências ou apoios que foram vitais para a decisão política<sup>10</sup>, pelo que é

---

Lisboa, Assembleia da República e Texto Editores, Lda., 2010; FERREIRA, Nuno Estêvão, *A Câmara Corporativa no Estado Novo: composição, funcionamento e influência*, tese de doutoramento, texto policopiado, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 2009.

<sup>6</sup> Cf. SCHMITTER, Philippe C., *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, ICS: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

<sup>7</sup> Cf. Hermínio Martins, *Classe, Status e Poder*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 1998, p. 40.

<sup>8</sup> Cf. J. M. Tavares Castilho, *Os Deputados da Assembleia Nacional (1935-1974)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editores, Lda., 2009; Idem, *Os Procuradores da Câmara Corporativa (1935-1974)*, Lisboa, Assembleia da República e Texto Editores, Lda., 2010; Rita Almeida de Carvalho e Tiago Fernandes, «A elite política do marcelismo: ministros, secretários/subsecretários de Estado e deputados (1968-1974)» in *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, 2003, p. 67-96; Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto, «Portuguese Ministers 1851-1999: social background and paths to power» in *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment 1850-2000*, editors Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto and Nancy Bermeo, London / Portland OR, Frank Cass Publishers, 2003, p. 18-29.

<sup>9</sup> Cf. Philippe C. Schmitter, *ibidem*, p. 15.

<sup>10</sup> Cf. Fernando Rosas, *O Estado Novo nos Anos Trinta, 1928-1938*, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa, Editorial Estampa, 1996, p. 193-194; Paula Borges Santos, *A Questão Religiosa no Parlamento (1935-1974)*, Vol. III, Lisboa, Assembleia da República, 2011. Fernando Rosas registou o confronto, naquela câmara, na segunda metade da década de 1930, entre o que classificou de «lobby ruralista» e os interesses da indústria e do

apressado concluir-se pela não relevância da organização parlamentar no sistema de decisão do autoritarismo português ou considerar-se que, ao longo de todo o regime, os deputados agiram unanimemente, sem expressarem os seus interesses e sem discordarem entre si.

Mais interessante do que procurar aferir o nível de pluralidade do sistema político (classificando-o em alto ou baixo), pode ser o esforço de identificação de mecanismos utilizados para organização da diversidade inerente à composição dos órgãos legislativos e para contenção a concorrência e conflitualidade entre os interesses aí representados. Pensa-se que esta pode ser uma via capaz de ilustrar o modo e a forma como essas instituições tiveram a capacidade de afetar a formulação de políticas, para além do que indicam as funções que constitucionalmente lhes cabiam. Neste artigo procura-se fazer esse exercício, sob a forma de síntese. Para tanto, começa-se por identificar as mudanças introduzidas pela Constituição Política de 1933, quanto à organização, dada no sistema político português, aos poderes executivo e legislativo. Avalia-se depois quais foram as modalidades de autoridade e de condução política que o Governo seguiu em relação ao órgão legislativo, a Assembleia Nacional, e à Câmara Corporativa. Pretende-se com este texto demonstrar que a temática do papel político da organização parlamentar e do seu funcionamento é fecunda e útil para se chegar a níveis mais críticos do conhecimento sobre a complexidade do exercício do poder nos Estados autoritários.

### **O recurso ao constitucionalismo para se determinar a nova ordem institucional**

---

comércio. Também a análise dos debates parlamentares sobre matéria religiosa, que desenvolvi, aponta para a existência de interesses divergentes entre deputados de sensibilidade laicista e outros de sensibilidade católica (sendo que mesmo entre os que assumiram a sua identidade católica subsistiram diferentes posições políticas e eclesiais).

A ditadura criou uma nova ordem institucional que fixou por via do constitucionalismo. Com esta opção, a classe política expressou o desejo de evitar a arbitrariedade, mas também a exigência de possuir um modelo de governo que se submetesse à lei (um Estado *com* Direito). Esta aspiração por uma «normalidade constitucional» não se dissociava da vontade de normalização da vida pública, com o que se pretendia marcar uma rutura face aos anos da I República assinalados por fortes lutas políticas, com expressão parlamentar, e Ministérios de curta duração. Neste horizonte, a Constituição de 1933, embora conservando bastantes elementos da Constituição de 1911, promoveu adaptações da ordem pré-existente. A nova Lei Fundamental criou uma câmara exclusivamente política, a Assembleia Nacional, concebida como órgão legislativo por excelência, e instituiu uma segunda câmara com funções consultivas, mas sem poder legislativo deliberativo, a Câmara Corporativa. Alargou a esfera de intervenção do Governo no poder legislativo, sendo declarada a inexistência de responsabilidade política do Executivo perante a Assembleia Nacional, embora se admitissem dispositivos de controlo parlamentar do Governo.

Na última fase do Estado liberal tinha sido particularmente vivo o debate sobre a organização parlamentar. Na realidade, a discussão permanecera em aberto e, entre 1932 e 1933, à semelhança do sucedido em anteriores momentos constituintes, voltaram a discutir-se questões como o sistema eleitoral ou as opções monocameralismo/bicameralismo. Tendências contraditórias expressaram-se no seio da plataforma de correntes políticas que viabilizaram o salazarismo. Por um lado, existiram forças políticas que aspiraram a construir um novo edifício parlamentar na linha da tradição liberal. Por outro, houve também elementos que exprimiram a vontade de supressão do sistema parlamentar. Várias propostas foram discutidas na imprensa (especialmente nos meses de Junho e Julho de 1932, ainda que o debate se tenha prolongado até Fevereiro de 1933): alguns republicanos de pensamento liberal defenderam o regresso à ordem constitucional, suspensa em 1926, e ao modelo de sistema parlamentar bicameralista

então vigente; alguns integralistas, preferindo discutir princípios gerais e não o projeto constitucional propriamente dito, criticaram duramente o restabelecimento de um regime parlamentar e do sistema pluripartidário; o Governo e homens próximos de Salazar começaram por defender a legitimação corporativa da nova ordem política e do sufrágio orgânico. No termo do debate do projeto constitucional, contudo, o Executivo modificou o seu posicionamento nesse último aspeto e optou pelo sufrágio direto para a escolha da totalidade dos 90 deputados da Assembleia Nacional, numa cedência ao que era reclamado por alguns setores republicanos.

A reorganização do sistema político em Portugal, no momento de constitucionalização do regime autoritário, não foi algo incomum na Europa do período Entre Guerras. Recorde-se que, em Espanha, Franco institucionalizou posteriormente as Cortes Españolas que, embora mantendo o nome tradicional da câmara parlamentar, seguiam um novo modelo orgânico e funcionaram entre 1942 e 1976. Em Itália, Mussolini, depois de um período de convivência política com a Camera dei deputati del Regno d'Italia (entre 1922 e 1939), substituiu-a pela Camera dei Fasci e delle Corporazioni, que manteve atividade entre 1939 e 1943. Esta última câmara laborou ao lado do Senado, mantido como órgão consultivo e plenamente “fascisticizado” depois da reforma de 1939. Destaca-se esta informação para sublinhar que o *Estado Novo* foi pioneiro, entre as ditaduras da Europa do Sul, na institucionalização acabada de um sistema representativo claramente distinto do herdado do período liberal.

### **Evoluções no modelo de relação entre os poderes Executivo e Legislativo**

No caso português, o modelo de relação entre Executivo e Legislativo, definido em 1933, sobreviveu ao longo de todo o regime, mas alguns ajustamentos foram introduzidos em momentos de revisão constitucional. Dessas alterações decorrem o que

se podem considerar ser, *grosso modo*, três fases distintas da relação entre aqueles dois poderes. A primeira passada entre 1935 e 1951, em função das alterações constitucionais de 1935, 1938 e 1945, aponta para um reforço dos poderes do Governo em detrimento da Assembleia Nacional. Logo em 1935, ano de entrada em funcionamento das câmaras políticas, a ratificação dos decretos-leis pela Assembleia passou a ser exigida apenas para os casos em que aqueles houvessem sido publicados durante o funcionamento efetivo da câmara, e, em 1945, os decretos-leis tornaram-se leis emanadas pelo Governo e possuidores da mesma hierarquia que as leis votadas na Assembleia, dispensando-se até a sua aprovação por esta câmara (consideravam-se aprovados desde que um número mínimo de cinco deputados não requeresse a ratificação). Neste período ocorreu ainda a valorização do papel consultivo da Câmara Corporativa junto da Assembleia e do Governo (na apreciação de decretos-leis a publicar ou de propostas de lei a apresentar à Assembleia).

Na segunda fase, ocorrida entre 1951 e 1971, assiste-se, na sequência das revisões constitucionais de 1951 e 1959, a um reforço da competência legislativa da Assembleia Nacional e a um melhoramento dos mecanismos de interpelação das câmaras políticas face ao Governo, com o poder concedido à Assembleia de apreciar os atos do Governo e da Administração, a faculdade dos deputados formularem perguntas ao Governo e da Câmara Corporativa lhe formular sugestões de providências.

Na última fase, marcada pela revisão de 1971, regista-se o melhoramento das condições de trabalho da Assembleia Nacional, bem como o reforço da sua capacidade legislativa e fiscalizadora <sup>11</sup>. No tocante à Câmara Corporativa, as mudanças introduzidas recaíram sobre a reforma da organização das secções correspondentes aos

---

<sup>11</sup> Cf. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 8.<sup>a</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2009,, pp. 309-310; Marcelo Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 4.<sup>a</sup> ed. Lisboa, Coimbra Editora, 1963, pp. 499 e 502, 511; Domingos Fezas Vital, «Parecer sobre a proposta de lei n.º 110: Alterações à Constituição e ao Acto Colonial» in *Diário das Sessões*, suplemento ao n.º 176, de 16 de Junho de 1945, p. 642(6); J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* Coimbra, 3.<sup>a</sup> ed, Almedina, 1999, p. 794.



vários interesses de ordem administrativa, moral, cultural e económica representados naquela câmara, e sobre a proibição de ser tratado, na ordem do dia das reuniões da Câmara, qualquer assunto não anunciado com uma antecedência de pelo menos 24 horas<sup>12</sup>.

### **A hegemonia do poder Executivo**

Não sendo aqui o lugar para problematizar esta evolução na configuração dos poderes executivo e legislativo, nem de verificar se a *praxis política* contrariou a verdade formal da Constituição nos aspetos assinalados, cumpre, porém, dizer que da cultura política dominante no regime fez parte o entendimento de que era necessário um Executivo com forte poder legislativo, dado que se tinha das assembleias legislativas a visão de que eram órgãos pesados na sua composição e com mecanismos de ação que não se coadunavam com a velocidade legislativa exigida pela vida moderna. Em consequência, atribuía-se às câmaras de representação política um papel predominantemente fiscalizador. Esperava-se que as assembleias fizessem a crítica aos atos ou omissões do Governo menos conformes ao interesse da comunidade, e louvassem as medidas governamentais.

Em 1942, Salazar, dirigindo-se aos Governadores Civis numa reunião preparatória do ato eleitoral de Novembro desse ano, enunciava esse pensamento ao dizer que o Parlamento (i.e., a Assembleia Nacional) era, «na vida política e constitucional da Nação, um auxiliar do Governo». Considerava o Executivo como o «moderno polarizador da vontade nacional», pelo que aquela câmara política constituía uma necessidade «para fortalecer o Governo», devendo «fiscalizá-lo e exercer sobre ele

---

<sup>12</sup> Cf. «Alterações aprovadas à Constituição Política da República Portuguesa» in *Revisão Constitucional 1971: Textos e Documentos*, Lisboa, Gráfica Brás Monteiro, s/d, pp. 344-357.

o necessário e prudente “controle”», «um certo poder de crítica» para «substituir a liberdade de imprensa e reunião, nem sempre seriamente orientadas, instruídas e informadas». A Assembleia era identificada como «organização do direito de representação popular e de fiscalização da administração pública», que «representa, estuda e aprecia os movimentos da opinião pública; [...] fiscaliza os atos do Governo, aprovando e discutindo o Orçamento Geral do Estado e as respectivas Contas»<sup>13</sup>.

A visão explanada nessa intervenção do presidente do Conselho remetia para um princípio de unidade política, assente na colaboração entre Assembleia Nacional e Governo, particularmente útil à sua estratégia de conservação e concentração de poder pessoal. Tinha a vantagem de reforçar a imagem de estabilidade do Executivo, omitindo as desvantagens que pesavam sobre a qualidade do próprio Governo, ancorado em resultados eleitorais não concorrenciais, enquadrados por uma forte burocracia e produzidos num quadro de pluralismo limitado e carente de mobilização política, face à inexistência de partidos políticos no sistema. Quanto ao papel da câmara política, o que se exaltava era a sua função de agrupamento veiculador de interesses da coletividade, alcançada, na prática política, mediante o direito de intercessão dos deputados junto do Governo.

De passagem e sem prosseguir, neste estudo, a aferição e análise destes aspetos, cumpre mencionar que esta realidade política foi alvo de algum debate e questionamento no interior do regime, designadamente nos momentos constituintes (sobretudo, a partir do pós II Guerra Mundial). Alguns deputados denunciaram o desequilíbrio de funções existentes entre os órgãos de soberania, pugnaram pelo alargamento de matérias da exclusiva competência legislativa da Assembleia Nacional, pelo aumento do seu período normal de funcionamento, pela recuperação e extensão do instituto da ratificação a todos os decretos-lei publicados pelo Governo, pela atribuição

---

<sup>13</sup> Cf. «Anexo II: Lição de Salazar para reunião dos Governadores Civis» in Rita Almeida de Carvalho, *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra (1945-1949)*, Lisboa, Assembleia da República, 2002, pp. 284-286.

de competência aos tribunais para avaliarem da inconstitucionalidade orgânica ou formal de diplomas (mesmo aqueles que houvessem sido promulgados pelo chefe de Estado), que resultassem da infração do preceito constitucional que estabelecia quais as matérias que eram de exclusiva competência da Assembleia<sup>14</sup>.

### **A governamentalização das câmaras políticas no salazarismo**

A Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa foram, ao longo de todo o regime, alvo de controle por parte dos presidentes do Conselho, designadamente quanto ao seu funcionamento e às matérias que aí se trabalhavam. Tal comportamento dos chefes do Executivo encontrou-se facilitado pelo reduzido número de meses em que a Assembleia exercia funções e pelas limitações dos poderes funcionais dos deputados e procuradores, estabelecidas pelos Regimentos das câmaras. Todavia, eram, sobretudo, mecanismos e práticas informais de disciplina governamental, como as que determinavam a vinculação e a subordinação direta dos presidentes da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa ou do *leader* parlamentar ao chefe do Governo, que tornavam eficaz a governamentalização das câmaras políticas.

Através de uma comunicação permanente (mediante informações por correspondência, audiências ou contactos telefónicos) com o presidente da Assembleia, o chefe do Executivo fornecia instruções de voto para propostas de lei, projectos de lei e ratificação de decretos-lei<sup>15</sup>. Seleccionava ainda os avisos prévios aceites para debate, determinava as convocações de sessões extraordinárias da câmara e o número de

---

<sup>14</sup> Um dos debates mais intensos sobre estas matérias ocorreu durante o período constituinte de 1959. Para detalhe da argumentação e das posições aí esgrimidas, veja-se: A. Carlos Lima, *Órgãos da Soberania: A Assembleia Nacional. Um debate*, Lisboa, Moraes Editores, 1971, pp. 31-387.

<sup>15</sup> Cf. PT/TT/AOS/CO/PC – 6 A, Pt. 4, fls. 10-12: memorando de Salazar, datado de 1 de Dezembro de 1961; PT/TT/AOS/CO/PC – 6 A, Pt. 5, fls. 90-98: ofício do presidente da Assembleia Nacional, [Mário de Figueiredo], para Salazar, datado de 9 de Janeiro de 1963.

sessões ordinárias por semana, estabelecia os períodos de férias de Natal e de Páscoa, acompanhava os avisos de renúncia aos mandatos de deputados e as autorizações concedidas para aqueles intervirem nos trabalhos parlamentares. Quando sucedia a Assembleia não ter diplomas em número suficiente que lhe ocupassem os trabalhos – o que amiúde acontecia não só pelo reduzido número de iniciativas legislativas indicado pelo Governo, pela ausência de projectos de lei propostos pelos deputados, ou por atrasos na apresentação à Assembleia dos pareceres da Câmara Corporativa sobre diplomas previstos para discussão – era ainda para o chefe do Executivo que o presidente da Assembleia apelava<sup>16</sup>. Nessas circunstâncias, este acabava por arrastar a discussão de algumas propostas de lei por mais algumas sessões ou escolhia (depois de auscultar o presidente do Conselho) um ou outro aviso prévio para debate. Sem autonomia no exercício de funções face ao chefe do Governo, o presidente da Assembleia representou quase sempre o papel de um seu conselheiro político, entre outros. Avançava, nessa medida, algumas sugestões relativas ao relacionamento da Assembleia com o Governo e ao funcionamento daquela câmara política (o que incluía pronunciar-se, por exemplo, sobre os critérios que deveriam orientar a constituição das listas da UN de candidatos a deputados ou avaliar o desempenho dos parlamentares, recomendando ou não a sua permanência no cargo<sup>17</sup>), transmitia informações sobre o

---

<sup>16</sup> De acordo com a Constituição, a Assembleia Nacional podia iniciar a discussão da iniciativa legislativa sem ter recebido o parecer da Câmara Corporativa, caso esta ultrapassasse o prazo normal (30 dias) para a elaboração dos textos a submeter à Assembleia. Podia também a Assembleia encurtar, tal como o Governo, o prazo concedido à Câmara Corporativa para a elaboração do parecer em casos de urgência. Contudo, a Assembleia nunca chegaria a exercer tais faculdades, segundo Marcelo Caetano, «por cortesia para com a Câmara e por necessidade de conhecer a sua opinião» (Cf. Marcelo Caetano, *ibidem*, p. 525). A explicação fornecida por Caetano oblitera, na realidade, a razão de ser de tal comportamento da Assembleia, o qual se deveu sobretudo à subordinação que aquela câmara mantinha perante o presidente do Conselho, não antecipando qualquer ação (mesmo que formalmente o pudesse fazer) sobre a intervenção daquele governante.

<sup>17</sup> Cf. PT/TT/AOS/CO/PC – 17 A, Pt. 6, fls. 428-433: nota [de José Alberto dos Reis, na qualidade de presidente da Assembleia Nacional], para Salazar, datada de 1938; PT/TT/AOS/CO/PC – 17 A, Pt. 1, fls. 53-55: nota de José Alberto dos Reis, na qualidade de presidente da Assembleia Nacional, para Salazar, datada de Setembro de 1942; Cf. PT/TT/AOS/CO/PC – 6 A, Pt. 30, fls. 702-703 e fl. 729: notas de José

clima político em geral ou sobre a receção de algumas decisões do Executivo pelos deputados (por exemplo, reações de desagrado de alguns parlamentares quando o Governo optava por publicar importantes diplomas no interregno de trabalhos da Assembleia, impedindo assim que esta se pronunciasse sobre o seu teor)<sup>18</sup>.

Enquanto responsável pela ligação entre o Governo e os deputados, o *leader* prestava também diversas informações ao presidente do Conselho, umas estritamente relacionadas com a atividade parlamentar, outras de carácter mais geral, acabando por desempenhar também o papel de seu conselheiro político (era, por exemplo, escutado sobre a renovação de mandatos dos deputados ou sobre a inclusão de candidatos a parlamentares nas listas da UN)<sup>19</sup>.

A figura do *leader* recaía sobre um deputado designado por Salazar, depois de auscultar o presidente da câmara e alguns deputados que integravam o seu núcleo de conselheiros políticos. Incumbia-lhe garantir a articulação entre o Executivo e os parlamentares, ou, por outras palavras, cabia-lhe o fornecimento aos deputados de orientações acerca da vontade do Governo e assegurar que aquelas eram acatadas nos trabalhos parlamentares. Logo na primeira sessão da I Legislatura da Assembleia Nacional, Salazar designou vários deputados da sua máxima confiança, chamados «orientadores», que responsabilizou no sentido de garantirem a articulação das relações entre o Executivo e a câmara. O número excessivo de «orientadores» que designou

---

Soares da Fonseca, na qualidade de *leader* parlamentar, para Salazar, datadas de 26 de Agosto e de 29 de Setembro de 1965.

<sup>18</sup> Cf. PT/TT/AOS/CP – 237: cartas de José Alberto dos Reis, na qualidade de presidente da Assembleia Nacional, para Salazar, datadas de 8 de Março de 1937 e de 29 de Outubro de 1940; PT/TT/AOS/CP – 235: cartas de Albino dos Reis Júnior, na qualidade de presidente da Assembleia Nacional, para Salazar, datadas de 12 de Dezembro de 1949 e de 29 de Abril de 1950; PT/TT/CO/PC – 6 A: carta de Mário de Figueiredo, na qualidade de presidente da Assembleia Nacional, para Salazar, datada de 24 de Janeiro de 1964.

<sup>19</sup> Cf. PT/TT/AOS/CO/PC – 6 A, Pt. 17, fls. 412-413: carta de José Soares da Fonseca, na qualidade de *leader* parlamentar, para Salazar, datada de 13 de Junho de 1964; PT/TT/AOS/CO/PC – 6 A, Pt. 30, fls. 717-728: carta de José Soares da Fonseca para Salazar, datada de 24 de Setembro de 1965; PT/TT/AOS/CO/PC – 6 A, Pt. 29, fl. 619 e fls. 675-678: cartas de José Soares da Fonseca para Salazar, datadas de 1 de Fevereiro e de 2 de Junho de 1965.

revelou-se, todavia, ineficaz, conduzindo a que logo na segunda sessão daquela legislatura fosse reduzido o seu número. De entre os três «orientadores» iniciais, Augusto Cancela de Abreu, Albino dos Reis Júnior e Carneiro Pacheco, ficaram apenas em «exercício de funções» os dois últimos. Em poucas circunstâncias essa função recaiu sobre um só deputado. Com a saída de Carneiro Pacheco para a pasta da Instrução Pública em Janeiro de 1936, ficaram como «orientadores» Albino dos Reis e Mário de Figueiredo (este até 1940, ano em que foi designado ministro da Educação Nacional). Quando, em 1945, José Alberto dos Reis foi substituído na presidência da Mesa da Assembleia Nacional por Albino dos Reis Júnior, Mário de Figueiredo, ocupando as funções de *leader*, seleccionaria Ulisses Cortês e Artur Marques de Carvalho para *subleaders*. Entre 1955 e 1960, Camilo de Mendonça secundaria a ação de Figueiredo, desempenhando o papel de *subleader*. Com a nomeação de Mário de Figueiredo para presidente da Assembleia Nacional, em 1961, José Soares da Fonseca tornou-se o novo *leader* na câmara, passando a ter dois novos *subleaders* a secundá-lo: Tito Arantes e Luís Sá Linhares.

Por comparação com o presidente da Assembleia, o *leader* interveio de forma mais direta nos casos em que ocorriam conflitos entre deputados. Nessa ação, para o que consultava o chefe do Executivo e se consertava com o presidente da Assembleia, o *leader* agia, sobretudo, nos corredores do hemiciclo, nas sessões de estudo ou nas comissões parlamentares<sup>20</sup>, evitando que nas sessões plenárias a conflituosidade se

---

<sup>20</sup> Na revisão constitucional de 1938, estabeleceu-se que a par das sessões plenárias, a Assembleia possuiria sessões de estudo. Por determinação regimental posterior, as sessões de estudo foram consagradas ao exame dos projectos ou propostas de lei e respetivos pareceres da Câmara Corporativa, bem como da matéria dos avisos prévios. As sessões de estudo eram integradas por deputados designados pelo presidente da Assembleia. A partir da revisão da Constituição em 1945, a Assembleia abandonou a organização em sessões de estudo e adotou o modelo das comissões permanentes ou eventuais. As comissões permanentes seriam constituídas no começo de cada legislatura e teriam, em todo o tempo da sua duração, a incumbência de realizar um estudo especializado dos «vários problemas submetidos à sua apreciação». As comissões eventuais seriam criadas, pelo presidente da Assembleia, para «fins determinados», e dissolver-se-iam logo que terminada a sua missão. Às reuniões das comissões, que não eram públicas, podiam assistir os membros do Governo (Cf. Marcelo Caetano, *ibidem*, p. 509).

manifestasse e fosse tornada pública. Em boa medida, o disciplinar dos interesses, mas também das críticas e resistências, transportados pelos deputados, fazia-se com recurso à argumentação de que lhes cabia, sobretudo, garantir a prevalência e a defesa dos «interesses da nação» (interpretados, na realidade, pelo Governo e traduzidos nas suas iniciativas legislativas).

Sob o *leader* recaía ainda a missão de controlar as votações das iniciativas legislativas submetidas à apreciação da Assembleia, cabendo-lhe evitar que os deputados contrariassem com o seu sentido de voto a vontade do chefe do Governo para o diploma em causa. Habitualmente era também o responsável pela modelagem de conteúdos de avisos prévios de teor político considerado «sensível» (entenda-se crítico ou desfavorável para com a ação governativa), bem como pelos projectos de moções que encerravam a discussão de muitos avisos prévios, quer redigindo-os, quer inspirado a outro deputado o alcance do que se pretendia. Nos casos em que os conteúdos dos avisos prévios continham alguma crítica a aspetos da governação, trabalhava-se para fazer passar uma mensagem que enaltecisse e apoiasse alguma dimensão da política governativa ou para estabelecer consensos entre posições antagónicas dos deputados<sup>21</sup>. Com este tipo de intervenção, não raras vezes, a intenção do deputado proponente do aviso prévio perdia-se ou era desvirtuada.

Durante o salazarismo, foi, sobretudo, através das intervenções antes da ordem do dia que os deputados (alguns deles sacerdotes) garantiram a expressão dos seus interesses. Ainda assim recorreram pouco à possibilidade, prevista no Regimento da Assembleia, de formularem avisos prévios ou de apresentarem requerimentos ou perguntas por escrito, dirigidas ao Governo. Os deputados procuraram que o seu discurso se compatibilizasse com os interesses da governação e exploraram a retórica

---

<sup>21</sup> Cf. PT/TT/AOS/CO/PC – 6 A, Pt. 4, fls 19-25: informação de José Soares da Fonseca, na qualidade de *leader* parlamentar, para Salazar, datada de 16 de Janeiro de 1961; Cf. PT/TT/AOS/CO/PC – 6 A, Pt. 4, fls 33-38: correspondência entre deputados e José Soares da Fonseca, datada de 5 de Fevereiro de 1963.

dominante do próprio Estado, apropriando-se, para tanto, de valores que compunham o ideal governativo. Essa construção do discurso parlamentar, bastante evidente entre 1935 e 1969, variou em função da formação intelectual ou da experiência cívica do deputado, mas ajustou-se ao código de conduta dos deputados (firmado empiricamente ao longo da I Legislatura), que exigia fidelidade às orientações do presidente do Conselho mas também às indicações do presidente da Assembleia ou do *leader* (ou até de outras personalidades políticas, com funções parlamentares e próximas do chefe do Governo, que eram porta-vozes da sua vontade e que ajudavam a controlar o espaço de sociabilidade política que a câmara constituía). Com essas instruções mas também com um comportamento «auto imposto» de cautelosa gestão da informação, os deputados identificaram, em cada circunstância, o que era ou não dizível no hemiciclo. Para a atitude dos deputados contou também a percepção que detinham da autoridade do chefe do Executivo e da extensão do seu poder pessoal.

Quanto à Câmara Corporativa, Salazar determinou também a sua agenda de trabalho. As iniciativas legislativas a estudar por aquele órgão passavam pelo seu crivo. Escolhia, ouvido o seu presidente, quais as secções ou subsecções que deviam discutir os projectos e propostas de lei, pronunciando-se também sobre os procuradores que lhes podiam ser agregados. Ao presidente da Câmara Corporativa fornecia orientações para o grupo de trabalho encarregado do exame da questão em apreço e pronunciava-se sobre o perfil do relator a quem deveria ser atribuído o encargo de redigir o parecer<sup>22</sup>. Em função da sua conveniência política, o chefe do Executivo pressionava para a conclusão desse trabalho ou para a sua protelação<sup>23</sup>. Avaliava ainda da necessidade de algum ministro prestar esclarecimentos à Câmara Corporativa e do teor dessas mesmas

---

<sup>22</sup> Cf. *Salazar e Caetano: cartas secretas (1932-1968)*, org. de José Freire Antunes, [Lisboa], Círculo de Leitores, 1993, pp. 261-262, 281-282.

<sup>23</sup> Cf. PT/TT/AOS/CP – 224, fls. 201-204, 243 e 326: cartas de Luís Supico Pinto, na qualidade de presidente da Câmara Corporativa, para Salazar, datadas de 13 de Agosto de 1959, 1 de Fevereiro de 1963 e 14 de Fevereiro de 1967.



informações<sup>24</sup>. Antes de ser enviado à Assembleia, o parecer produzido era submetido ao escrutínio do presidente do Conselho (por vezes sem ter ainda aprovação do grupo de trabalho). Salazar fazia, quase sempre, sugestões de redação sobre o texto (foi comum o trabalho sobre várias versões de projectos de pareceres), as quais eram devidamente integradas na sua fórmula final<sup>25</sup>. Algumas vezes, sucedeu o procurador incumbido da redação do parecer contactar diretamente o chefe do Executivo, justificando a argumentação utilizada ou pedindo orientação para o conteúdo do documento a produzir<sup>26</sup>. Em tais casos, esse contacto esteve relacionado com o prestígio que possuía esse membro da Câmara e com a sua capacidade de acesso ao chefe do Executivo, dado que, por norma, esse tipo de informação era prestada e/ou solicitada a Salazar pelo presidente da Câmara Corporativa<sup>27</sup>. Pela natureza do funcionamento da Câmara (onde as reuniões não eram públicas, com excepção das reuniões plenárias), as tensões surgidas nos grupos de trabalho foram mais fáceis de preservar do conhecimento do exterior. Nos conflitos surgidos foi também para o chefe do Governo que o presidente da Câmara Corporativa apelou em busca de uma solução<sup>28</sup>.

### Considerações finais

---

<sup>24</sup> Um exemplo dessa ação de Salazar sobre os trabalhos da Câmara Corporativa encontra-se, por exemplo, por ocasião do estudo que fez aquela câmara da proposta de lei n.º 514 (Estatuto da Saúde e Assistência), entre 1960 e 1961.

<sup>25</sup> Cf. PT/TT/AOS/CP – 224, fl. 340: carta de Luís Supico Pinto, na qualidade de presidente da Câmara Corporativa, para Salazar, datada de 16 de Junho de 1967.

<sup>26</sup> Cf. PT/TT/AOS/CP – 92, fl. 318-319: carta de Júlio Dantas, na qualidade de procurador da Câmara Corporativa, para Salazar, datada de Março de 1947; PT/TT/AOS/CO/ED – 1 G, Pt. 3, fls. 180-211: carta de Júlio Dantas para Salazar, datada de 3 de Março de 1938.

<sup>27</sup> Cf. *Salazar e Caetano: cartas secretas (1932-1968)*..., p. 285-286.

<sup>28</sup> Cf. *Salazar e Caetano: cartas secretas (1932-1968)*..., p. 283-284.

Na construção do Estado autoritário português, nas soluções a estabelecer na Lei Fundamental, pesaram concepções que se encontravam generalizadas na Europa de Entre Guerras, sendo uma das mais importantes a percepção de crise atribuída à organização parlamentar, na sua forma de fazer política e de representar os interesses das populações junto dos governantes. Outra ideia que condicionou o legislador, também ela disseminada na época entre as comunidades políticas e juristas de vários países, foi a de que a solução de uma reabilitação dos órgãos legislativos passava pela alteração do tipo de representação que os constituía, numa profunda desconfiança quanto ao sistema de representação política por sufrágio direto. A opção de fortalecimento dos poderes do Executivo, fazendo parte desse mesmo pensamento, surgiu como outro instrumento necessário à reabilitação do sistema político.

Não foi, no entanto, ao nível da fundamentação teórica que Portugal se distinguiu, devendo, aliás, salientar-se o bom conhecimento de outras realidades internacionais que tanto revelaram ter a classe política como os juristas, bem como a sua tomada de posição num debate que atesta a facilidade com que se dava, nesse tempo (ao contrário do que muitas vezes supõe o olhar sobre o passado), a circulação no espaço europeu de ideias antiliberais. A originalidade introduzida pelo regime de Salazar residiu, sobretudo, na solução encontrada de bicameralismo imperfeito, pela criação uma nova assembleia representativa, a par de uma câmara de representação orgânica, valorizando a primeira em detrimento da segunda. Não bastante esse aspeto, a contraciclo das experiências que emergiam em regimes ditatoriais coevos, encaminhadas para sistemas unicamerais de representação orgânica, há ainda a novidade de se flexibilizar aos deputados um conjunto de mecanismos de intervenção na câmara política que eram bastante mais amplos do que os concedidos noutros países aos seus parlamentares.

Formalmente, pode-se dizer que, estas escolhas permitiram que a organização parlamentar portuguesa assumisse uma das feições mais liberais da Europa de Entre

Guerras, entre os demais parlamentos. Todavia, o controle do Executivo fez-se sentir sobre o órgão legislativo, especialmente mediante o acionamento de mecanismos informais de constrangimento da ação dos parlamentares. Tratava-se de evitar o regresso a cenários de luta política, com potencial polarização dos assuntos da governação. Neste cenário, a Assembleia Nacional conseguiu afirmar-se como o *locus* dos «afetos pátrios», sem que tal invalidasse a expressão de resistências e de interesses, por vezes contrários ao interesse do próprio Estado. Foi, portanto, um lugar de negociação política, onde se escolheram soluções políticas, que, uma vez definidas, foram apresentadas como fontes de legitimação das várias políticas sectoriais.

Ao longo do salazarismo, a organização parlamentar contribuiu para que se instituisse, logo entre 1935 e 1945, um padrão de elevada estabilidade política no regime. Pacificou a vida política, criando espaço e condições para que se estabelecesse um duradouro consenso político entre os variados grupos de interesse do *Estado Novo*. O seu papel não foi, pois, despidendo na capacidade que o regime, durante largos anos logrou conseguir, de pôr termo aos conflitos armados como via regular de acesso ao poder.

### Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Pedro Tavares de & PINTO, António Costa, Portuguese Ministers 1851-1999: social background and paths to power. In: *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment 1850-2000*. London: Portland OR, Frank Cass Publishers, 2003.

ALMEIDA, Pedro Tavares, LUZÓN, Javier Moreno (coord.). *Das Urnas ao Hemiciclo. Eleições e Parlamento em Portugal (1878-1926) e Espanha (1875-1923)*. Lisboa: Assembleia da República, 2012.

BEST, Heinrich; COTTA, Maurizio (eds.). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000. Legislative Recruitment and Career in Eleven European Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

CAETANO, Marcelo. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 4.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1963.

CANOTILHO, Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: 3.<sup>a</sup> ed, Almedina, 1999.

CARVALHO, Rita Almeida de & FERNANDES, Tiago. A elite política do marcelismo: ministros, secretários/subsecretários de Estado e deputados (1968-1974). In: *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, 2003.

CASTILHO, J. M. Tavares. *Os Deputados da Assembleia Nacional (1935-1974)*. Lisboa: Assembleia da República e Texto Editores, Lda., 2009.

CASTILHO, J. M. Tavares. *Os Procuradores da Câmara Corporativa (1935-1974)*. Lisboa: Assembleia da República e Texto Editores, Lda., 2010.

FERREIRA, Nuno Estêvão, *A Câmara Corporativa no Estado Novo: composição, funcionamento e influência*. Tese de doutoramento. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 2009.

CRUZ, Manuel Braga da, *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Editorial Presença, 1998.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel. *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nascimento, desarrollo u extinción de una Cámara Orgánica*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2012.

HESPANHA, António Manuel, *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Almedina, 2004.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura Jurídica Europeia. Síntese de um Milénio*. Coimbra: Almedina, 2012.

HERMET, Guy; ROSE, Richard; ROUQUE, Alain (eds.). *Elections without Choice*. Hong Kong: The MacMillan Press, 1978.

LIMA, A. Carlos. *Órgãos da Soberania: A Assembleia Nacional. Um debate*. Lisboa: Moraes Editores, 1971.

MARTINS, Hermínio. *Classe, Status e Poder*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1998.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 8.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MORENO FONSERET (coord. de), Roque, *Plebiscitos y Elecciones en las Dictaduras del Sur de Europa (siglo XX)*. Alicante: Marfil, 2003.

RIDOLFI, Maurizio, *Storia dei Partiti Politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*. Milano: Bruno Mondadori, 2008.

ROSAS, Fernando. *O Estado Novo nos Anos Trinta, 1928-1938*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.

SANTOS, Paula Borges. *A Questão Religiosa no Parlamento (1935-1974)*. Vol. III. Lisboa: Assembleia da República, 2011.

SCHMITTER, Philippe C. *Portugal: do Autoritarismo à Democracia, Lisboa*. ICS: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

VAN CAENEGEM, R.C., *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

VITAL, Domingos Fezas. Parecer sobre a proposta de lei n.º 110: Alterações à Constituição e ao Acto Colonial. In: *Diário das Sessões*, suplemento ao n.º 176, de 16 de Junho de 1945.