

## A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação\*\*

### INTRODUÇÃO

A Assembleia da República é uma instituição jovem cujo estudo se tem mantido à margem das prioridades científicas portuguesas. O parlamento português é, por conseguinte, uma instituição ainda largamente desconhecida. Quando comparada com outros parlamentos europeus<sup>1</sup>, os poucos estudos publicados sobre a Assembleia da República representam apenas uma tentativa tímida de estudar a principal instituição política do nosso país.

Neste contexto, existem variadíssimas vertentes da vida parlamentar portuguesa cuja análise seria fundamental para a formação de um conhecimento consolidado sobre a Assembleia da República. Todavia, este texto limitar-se-á a uma análise global do desenvolvimento do parlamento desde a sua constituição até às vésperas do novo milénio. Tentar-se-á perceber quais têm

---

\* Universidade de Hull, Inglaterra.

\*\* Parte deste texto foi preparada para uma comunicação apresentada nos *ECPR Workshops* de Março de 1999 em Mannheim, apoiada por uma bolsa do PRAXIS XXI. A autora agradece os comentários dos participantes no painel «European parliaments: rediscovering, refocusing or reinventing?», em particular Ana Fraga, Gabriella Iłonski, David Judge, David Olson, Michael Rush e Bernhard Wessels. Uma vez mais redobro aqui os meus agradecimentos à Dr.<sup>a</sup> Margarida Guadálpi e ao serviço que dirige (Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar) por toda a sua disponibilidade e apoio. A autora fica também especialmente devedora a Phil Cowley pelos seus conselhos preciosos e ao professor Manuel Braga da Cruz pela sua cuidada leitura do manuscrito. Finalmente, um agradecimento especial a James pelo seu incessante estímulo e paciência.

<sup>1</sup> Isto já para não falar dos países anglo-saxónicos, que dominam os *legislative studies*. Note-se, em particular, o desenvolvimento excepcional desde o início da década de 90 do estudo dos parlamentos da Europa central e de Leste devido à atenção despertada em analistas anglo-saxónicos que, assim, promoveram ali o estudo da instituição parlamentar.

sido os seus principais vectores de mudança. Espera-se, assim, que a análise consiga estimular outros estudos que aprofundem aspectos aqui apenas afluídos, podendo vir até a contestar as conclusões apresentadas neste texto.

Nos seus pouco mais de vinte anos de existência, a Assembleia da República sofreu profundas mudanças. As mudanças são um reflexo do próprio desenvolvimento político da jovem democracia portuguesa. Por analogia à análise desenvolvida por Philip Norton e David Olson sobre os parlamentos da Europa central e de Leste<sup>2</sup>, poder-se-ia dizer que a Assembleia da República teve uma infância conturbada (meados dos anos 70), tendo passado para uma longa adolescência da qual terá (apenas) iniciado um processo de amadurecimento. Este texto procurará identificar o modo como essas mudanças conduziram à adopção de um novo papel pela Assembleia da República: de uma instituição orientada para a legislação passou para uma instituição orientada para a legitimação. A análise basear-se-á em três dimensões essenciais: quadro regimental, processo legislativo (na falta de melhor tradução de *policy-making*) e legitimação. A dimensão de *policy-making* segue de perto o trabalho desenvolvido por Michael Mezey e Philip Norton. Estes autores identificaram níveis diferentes e graduais de intervenção do parlamento no processo de formulação e promulgação de legislação. A dimensão de legitimação baseia-se no conceito desenvolvido por Robert Pakenham na sua identificação de funções não decisórias desempenhadas pela instituição parlamentar. Entende-se aqui por legitimação o processo de expressão pelo parlamento de petições e problemas da sociedade.

## 1. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: UM PARLAMENTO RECENTE

O parlamento português tem pouco mais de vinte anos. Para trás fica uma evolução muito frágil dos primórdios do parlamentarismo na Monarquia liberal, passando pela República e pelo salazarismo. É, portanto, uma instituição extremamente jovem. Em 1974, logo no Programa do MFA, optou-se por uma assembleia unicameral como forma de contrapor à herança do passado. Exactamente um ano após a revolução, a 25 de Abril de 1975, era eleita uma Assembleia Constituinte com o propósito de redigir a Constituição portuguesa; seriam as primeiras eleições verdadeiramente universais em Portugal. A Constituição aprovada em 1976 consagrou um lugar primordial no sistema político português à, agora, Assembleia da República, evitando-se, contudo, o excessivo parlamentarismo da I República. Inserida num sistema triangular, em que o poder político se divide entre o Presidente da República, o parlamento e o

---

<sup>2</sup> P. Norton e D. Olson, «Parliaments in a dolescence», in *Journal of Legislative Studies*, ed. especial sobre os novos parlamentos da Europa central e de Leste, vol. 2, 1 (1996), pp. 231-243.

governo, pode dizer-se que a Assembleia é, na realidade, o centro do modelo político adoptado no regime democrático inaugurado então.

Embora não detivesse competências legislativas nem de responsabilização política em relação ao governo, a Assembleia Constituinte desempenhou um papel político importante, e essencial mesmo, na opção por uma democracia parlamentar representativa. Durante o período revolucionário, de 1974 a 1976, o futuro da democracia portuguesa foi decidido na resolução de um confronto entre dois grupos que defendiam modelos diferentes de regime político: um defendendo uma democracia parlamentar, ainda que transitoriamente sob a vigilância de um órgão militar, e outro preferindo um modelo revolucionário baseado em formas de representação política directa e sob o domínio militar<sup>3</sup>. A esmagadora adesão da população às eleições da Assembleia Constituinte<sup>4</sup> conferiu-lhe uma legitimidade que viria reforçar os que defendiam um modelo parlamentar representativo. A Assembleia serviu de palco para contínuos comentários e críticas à realidade política de então, ao mesmo tempo que estabelecia um padrão do nosso parlamentarismo moderno; o parlamento eleito nesse seguimento representaria, em grande medida, uma continuidade dessa Assembleia<sup>5</sup>.

Em 1976, a primeira Assembleia da República era eleita, confirmando o sistema partidário emergente em 1975, mantido, no seu essencial, até hoje. De 1976 a 1982 viveu-se uma situação transitória, decorrente das próprias normas estabelecidas pela Constituição<sup>6</sup>. Durante este período verificou-se alguma instabilidade política, a qual se manteria ao longo de toda a primeira década da democracia portuguesa. Pode dizer-se que de 1976 a 1985 o sistema político estava a experimentar-se a si próprio; nesse processo assistiu-se a uma grande variedade de tipo de governos (com ou sem base no parlamento) e a uma supremacia particular da Assembleia<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Esta oposição opunha tanto partidos como secções diferentes de militares. Para mais pormenores, v. M. Braga da Cruz, «Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária», in *Análise Social*, v. ol. xxiv, n.º 100 (1988), pp. 97-125; A. Reis, «O processo de democratização», in A. Reis (ed.), *Portugal — 20 Anos de Democracia* (Lisboa, Temas e Debates, 1996, ed. orig. 1994), pp. 19-39.

<sup>4</sup> As eleições de 1975 contaram com 91,7% dos eleitores e apenas 6,34% dos votantes optaram por um voto em branco (defendido por sectores que se opunham ao modelo parlamentar representativo) [Fonte: M. Bacalhau, *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses: 1973-1993* (Lisboa, FLAD, 1994), p. 155].

<sup>5</sup> O exemplo mais representativo é o Regimento da Constituinte, que acabou por ser adoptado, no seu essencial, na Assembleia da República de 1976.

<sup>6</sup> A Constituição de 1976 adscreeu um papel provisório ao Conselho da Revolução e previu a obrigatoriedade de uma duração de quatro anos para a I Legislatura, independentemente da queda de governo (o artigo 299.º determinava que a I Legislatura terminaria a 14 de Outubro de 1980), e da realização de uma revisão constitucional na II Legislatura (segundo regras diferentes das aplicáveis a subsequentes revisões constitucionais — artigo 286.º).

<sup>7</sup> Poder-se-á argumentar que, mais do que uma supremacia da Assembleia, se verifica uma supremacia dos partidos. Contudo, é através da, e graças à, *legitimidade parlamentar* que esse

O quadro n.º 1 apresenta uma pequena sistematização do tipo de governos existentes desde 1976. Como pode verificar-se pela sua leitura, em apenas três legislaturas (1976-1985) tomaram posse nove governos diferentes: desde um minoritário a cinco maioritários com base em coligação (pré ou pós-eleitoral), passando, claro, pela malograda experiência dos três governos presidenciais. A composição partidária não se alterou muito ao nível dos principais partidos [Centro Democrático e Social (CDS), Partido Comunista Português (PCP), Partido Social-Democrata (PSD) e Partido Socialista (PS)], o mesmo não podendo dizer-se de representações parlamentares mais pequenas que deram lugar a uma variedade de pequenos grupos parlamentares (ou agrupamentos parlamentares). Durante este período, a prática parlamentar caracterizava-se por uma grande desorganização e falta de eficácia (como se verá adiante); contudo, por outro lado, a imprensa dedicava uma atenção particular a esta arena.

Em 1985 deu-se o início de uma transição para um novo ciclo da Assembleia da República. O «terramoto político» provocado pelo aparecimento de um quinto partido principal, o Partido Renovador Democrático (PRD), deu lugar a uma assembleia com uma representação dispersa e sem um foco de poder facilmente identificável; tratava-se da IV Legislatura e do primeiro governo de Cavaco Silva. A IV Legislatura representou um parlamento particularmente forte face a um governo minoritário confrontado com uma ampla e diversa oposição. Durante esta mesma legislatura, dois outros acontecimentos viriam marcar uma importante mudança na sociedade portuguesa: por um lado, a eleição do primeiro Presidente da República civil em 1986, Mário Soares<sup>8</sup>, e, mais determinante ainda, a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia.

Contudo, este seria apenas um período de transição; a verdadeira mudança de ciclo ocorreria em 1987. A 3 de Abril de 1987 aprovou-se uma moção de censura ao governo apresentada pelo PRD, a Assembleia foi dissolvida e as eleições de 19 de Julho deram lugar à primeira maioria absoluta do PSD — a primeira da nossa história democrática. Seria o princípio da V Legislatura, a primeira a completar os seus quatro anos<sup>9</sup>. Em 1991 seguir-se-ia a VI Legislatura, baseada igualmente numa maioria absoluta do PSD. Em 1995, uma maioria do PS foi eleita e, embora em situação de minoria, completará o seu mandato de quatro anos. Independentemente do que se seguirá após as eleições de 1999, pode dizer-se que em 1987 iniciou-se um novo ciclo na história democrática do nosso parlamento, através da estabilidade política obtida então.

---

papel é desempenhado, conferindo, assim, uma supremacia à própria Assembleia. Confirmando este argumento e apresentando uma valiosa descrição da Assembleia da República durante a sua primeira década, v. M. Lobo Antunes, «A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal», in *Análise Social*, vol. xxiv, n.º 100 (1988), pp. 77-95.

<sup>8</sup> Mais significativo ainda foi o facto de os próprios candidatos à Presidência da República serem civis.

<sup>9</sup> Com excepção, naturalmente, da I.ª Legislatura, cuja duração estava prescrita na Constituição.

Parlamentos, governos e Presidências da República de 1974 a 1999

[QUADRO N.º 1]

Legislatura	Tipo de governo	Primeiro-min
1974-1975 – Inexistência de uma assembleia eleita . . . . .	— Governos provisórios	PMs provisó
1975-1976 – Assembleia Constituinte	— Governos provisórios	PMs provisó
1976-1980 – I Legislatura . . . . .	I Governo Constitucional Minoritário – PS	Mário Soa
	II Governo Constitucional PS/CDS	Mário Soa
	III Governo Constitucional Independente	Nobre da C
	IV Governo Constitucional Independente	Mota Pin
	V Governo Constitucional Independente	M. de Lourdes I
1980-1983 – II Legislatura . . . . .	VI Governo Constitucional Maioritário – coligação pré-eleitoral, AD**	Sá Carnei
1983-1985 – III Legislatura . . . . .	VII Governo Constitucional Maioritário – coligação pré-eleitoral, AD	Pinto Balse
1985-1987 – IV Legislatura . . . . .	VIII Governo Constitucional Maioritário – coligação pré-eleitoral, AD	Pinto Balse
	IX Governo Constitucional PS/PSD	Mário Soa
1987-1991 – V Legislatura . . . . .	X Governo Constitucional Minoritário – PSD	Cavaco Si
1991-1995 – VI Legislatura . . . . .	XI Governo Constitucional Maioritário – PSD	Cavaco Si
1995-1999 – VII Legislatura . . . . .	XII Governo Constitucional Maioritário – PSD	Cavaco Si
	XIII Governo Constitucional Minoritário – PS	António Gut

\* Primeiros-ministros provisórios: Prof. Palma Carlos, coronel Vasco Gonçalves e almirante Pinheiro de Azevedo; Presidentes da República provisórios: general António de Spínola e general Costa Gomes.

\*\* A AD (Aliança Democrática) juntava o PSD, o CDS e o PPM.

\*\*\* Mário Soares foi eleito em Fevereiro de 1986.

\*\*\*\* Jorge Sampaio foi eleito em Janeiro de 1996.

## 2. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: UMA INSTITUIÇÃO EM MUDANÇA

### 2.1. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS

Nesta pequena secção apresentam-se algumas características essenciais do parlamento português que possibilitem uma compreensão global sobre o funcionamento da Assembleia. São características como as aqui apresentadas que nos fornecem os primeiros indícios quanto às diferenças do parlamento português em relação ao seus congéneres, permitindo-nos então situar a sua singularidade.

A Assembleia da República é eleita por quatro anos, período que forma uma legislatura<sup>10</sup>. Os 230 deputados da Assembleia<sup>11</sup> são eleitos por um sistema de representação proporcional de acordo com o método da média mais alta de Hondt. A lógica proporcional prevalece em toda a actividade do parlamento, assim como nos órgãos que a integram. Uma das consequências deste sistema é o peso dos grupos parlamentares, em detrimento do deputado individualmente considerado (ao contrário do que acontece em parlamentos com sistemas de representação maioritária).

O grupo parlamentar (GP) é a unidade base de actuação da Assembleia. Segundo Manuel Ramirez, a adscrição deste papel aos GPs é reiterada pela Constituição de forma «insólita», porque pormenorizada<sup>12</sup>. A Conferência dos Representantes dos GPs (*vulgo* Conferência de Líderes) simboliza essa concentração da actividade parlamentar em torno do GP. A Conferência de Líderes toma decisões sobre a agenda do plenário e é composta por um representante de cada GP e do governo, assim como pelo presidente da Assembleia da República.

---

<sup>10</sup> Cada legislatura é constituída por quatro sessões legislativas, cujo período de funcionamento, formalmente, é de 15 de Setembro a 15 de Junho [Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 174.º]. Antes da revisão constitucional de 1997 o período de funcionamento tinha início a 15 de Outubro (CRP, 1992, artigo 177.º). Na prática, as sessões legislativas têm sido prolongadas até fins de Junho ou mesmo meados de Julho. Durante o período de encerramento a Comissão Permanente assume funções.

<sup>11</sup> O número de deputados à Assembleia Constituinte era de 250, assim como o das legislaturas seguintes, com excepção da I Legislatura, que, de acordo com normas constitucionais transitórias, se compunha de 263 deputados. A Constituição de 1976 estabeleceu um mínimo de 245 deputados e um máximo de 250 (CRP, 1976, artigo 151.º), números que permaneceriam até à revisão constitucional de 1989. Nessa revisão reduziu-se tanto o limite mínimo (230) como máximo do número de deputados (235); a VI Legislatura (1991-1995) foi a primeira a ser eleita com 230 deputados. A revisão de 1997 introduziu uma nova redução nos limites: segundo o (agora) artigo 148.º, o número de deputados pode variar entre 180 e 230.

<sup>12</sup> Este autor procede a uma análise comparativa sobre o papel adscrito aos GPs em vários textos constitucionais europeus: M. Ramirez, «Teoría y práctica del grupo parlamentario», in *Revista de Estudios Políticos*, 11 (1979), p. 9; a sua análise inclui os casos da Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália e Portugal.

Tal como noutros parlamentos de representação proporcional, os GPs do parlamento português seguem uma forte disciplina partidária<sup>13</sup>. A própria Constituição, de forma singular, determina (desde 1976) a perda de mandato de deputado caso este(a) se inscreva num GP que não aquele pelo qual terá sido eleito(a)<sup>14</sup>. A importância e o significado deste dispositivo tornam-se particularmente relevantes face à forte mobilidade de deputados entre GPs nas novas democracias da Europa central e de Leste, a qual tem sido apontada como um dos principais problemas na construção de um modelo democrático naqueles países<sup>15, 16</sup>.

A actividade parlamentar divide-se sob dois grandes títulos: legislação e fiscalização. O processo legislativo integra quatro fases deliberativas. Uma vez apresentado, um diploma é enviado para a(s) comissão(ões) competente(s), a(s) qual(is) elabora(m) um *parecer de apreciação* para subir à generalidade. A *generalidade*, no plenário, constitui o primeiro momento em que os GPs expressam publicamente o seu ponto de vista, através de um voto, o qual incide sobre os princípios gerais do diploma. Caso aprovado, o diploma desce à comissão competente e é apreciado na sua *especialidade*, ou seja, artigo a artigo, os quais são também votados individualmente (note-se que, em certos casos, a especialidade tem lugar no plenário). Por fim, o diploma volta ao plenário para a *votação final global*, ou seja, uma última confirmação da Câmara sobre o diploma emendado.

A actividade da Assembleia da República está formalmente regulamentada no Regimento, o qual tem sofrido grandes alterações, essencialmente durante a segunda década da nossa democracia. Em 1977-1978 introduziram-se algumas alterações pontuais e em 1982 publicou-se uma nova edição do Regimento, a qual consistia numa adaptação à nova numeração constitucional. Contudo, a primeira revisão significativa do Regimento verificou-se durante a III Legislatura, entre 1984 e 1985: a experiência de então de quase dez anos de prática parlamentar confusa e desordenada expressou-se numa ampla revisão dos procedimentos parlamentares. Poder-se-ia dizer que até então não se tinham reunido as condições necessárias para proceder a essa

---

<sup>13</sup> Este quadro não coíbe a manifestação esporádica de desacordo entre deputados e as direcções dos respectivos GPs, tal como se tem verificado particularmente na VII Legislatura.

<sup>14</sup> CRP, artigo 160.º

<sup>15</sup> V. L. D. Longley e D. Zajc, «The first years of the new democratic parliaments», in L. D. Longley e D. Zajc (eds.), *The New Democratic Parliaments: the First Years — Working Papers on Comparative Legislative Studies III* (Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1998), pp. 8-9, e D. Olson, «Party formation and party system consolidation in the new democracies of central Europe», in *Political Studies*, vol. 46, 3 (1998), pp. 432-464.

<sup>16</sup> Para mais pormenor sobre a importância do GP na Assembleia da República, v. M. Braga da Cruz, «Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária», in *Análise Social*, vol. xxiv, n.º 100 (1988), pp. 97-125.

revisão. Após a revisão de 1985 realizaram-se mais outras três, todas durante o período das maiorias absolutas do PSD: 1988, 1991 e 1993.

A revisão de 1985 teve dois efeitos essenciais: primeiro, a *regulamentação* da prática parlamentar e, por outro lado, um primeiro esforço de racionalização dos procedimentos parlamentares. Seria, contudo, a revisão de 1988 que viria a concretizar uma forte mudança no sentido de *racionalizar* a actividade da Assembleia da República. O principal foco de alterações introduzidas em 1991 centrou-se na regulamentação e valorização do instituto das *petições*. Por fim, a revisão de 1993 foi pensada enquanto uma «reforma do parlamento»<sup>17</sup> e a sua consequência mais directa foram a de abrir o espaço parlamentar ao exterior<sup>18</sup>. Em todas estas revisões houve um esforço considerável para regulamentar a prática parlamentar, incutindo uma maior organização no trabalho parlamentar. Esta definição de regras é necessariamente um processo progressivo que acompanha a história de um parlamento e que se faz sentir de forma particularmente premente numa jovem instituição como a Assembleia da República.

## 2.2. DE UM DOMÍNIO DO PLENÁRIO A UMA VALORIZAÇÃO DAS COMISSÕES

A Assembleia da República de 1976 era um parlamento dominado pelos debates do plenário. Todos os procedimentos legislativos tinham lugar, por regra, na Câmara e as comissões tinham pouca autonomia nas competências que lhes estavam adscritas. Desde então, a actividade parlamentar tem sido redistribuída entre o plenário e as comissões e as suas funções têm sido redefinidas. Essa redefinição resultou, por um lado, numa redução do tempo e das competências atribuídas aos debates do plenário e, por outro, numa valorização do papel das comissões.

Uma diferença clara entre os debates do plenário dos anos 70 e os de hoje encontra-se na sua própria duração (não só em cada debate, como também no próprio número total de sessões plenárias). Era frequente então um debate na generalidade durar três dias, enquanto hoje não durará mais do que um dia (sessão). A racionalização do tempo utilizado na Câmara tem tido por causa essencial um de dois processos: *redução explícita* do limite de tempo

---

<sup>17</sup> «Reforma do parlamento» foi o nome adoptado tanto para a comissão eventual constituída para proceder àquela revisão como para a própria publicação editada pelo presidente da Comissão, Fernando Amaral; uma compilação dos principais documentos e debates que contribuíram para aquela revisão [F. Amaral (ed.), *A Reforma do Parlamento — Reflexões, Documentos, Reflexos* (Lisboa, Assembleia da República, 1993)].

<sup>18</sup> Para mais pormenor sobre as revisões do Regimento durante o período das maiorias absolutas, v. C. Leston-Bandeira, «O impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem do parlamento português», in *Análise Social*, vol. xxxi, n.º 135 (1996), pp. 151-181.

indicado no Regimento em relação a um tipo de debate e, por outro lado, a *remissão para a Conferência de Líderes* da decisão quanto ao tempo global a utilizar em cada debate, assim como da sua distribuição entre os GPs.

A revisão de 1985 foi a primeira a proceder a este tipo de racionalização. Foi nessa revisão que se prescreveu a norma que conferiu poderes à Conferência de Líderes para decidir sobre o tempo global a gastar num debate do plenário<sup>19</sup>, para além de se terem reduzido alguns dos tempos prescritos no Regimento. Antes de 1985, o Regimento simplesmente não estabelecia um *limite* para o tempo global a utilizar num debate.

Esta racionalização acentuou-se com a revisão de 1988: não só se reduziram ainda mais os tempos explicitamente prescritos no Regimento, como, sobretudo, se eliminaram os tempos referentes a alguns debates em particular, ficando assim remetidos para a Conferência de Líderes. Foi o caso, entre outros, das moções de censura, dos processos de urgência e das interpelações.

O declínio do domínio da Câmara foi acompanhado por uma transferência de competências para as comissões<sup>20</sup>. Durante a primeira década do parlamento português, as comissões não podiam reunir-se (por regra) ao mesmo tempo que o plenário. Em 1985 abriu-se essa possibilidade e em 1988 adscreeveu-se-lhes a etapa da especialidade<sup>21</sup>. Para além disso, em 1993 reforçou-se a importância da fase da consideração prévia à discussão na generalidade, a qual tem lugar em sede de comissão. O papel das comissões no processo legislativo tem sido, assim, consideravelmente valorizado.

Progressivamente, tem-se igualmente vindo a reconhecer mais poderes às comissões para desenvolver estudos e para contratar técnicos de apoio. A revisão do Regimento de 1991 atribuiu maior autonomia à capacidade de decisão das comissões, dispensando da necessidade de autorização específica do presidente da Assembleia da República em certas matérias. Por fim, desde 1993, a maior parte das reuniões em comissão estão abertas à comunicação social (excepto quando decidido em contrário), o que tem trazido uma maior visibilidade ao trabalho aí desenvolvido.

Em paralelo com a transferência de competências legislativas para as comissões, as revisões do Regimento têm progressivamente introduzido

---

<sup>19</sup> Regimento da Assembleia da República (RAR), 1985, artigos 96.º e 146.º

<sup>20</sup> Trata-se aqui das comissões especializadas permanentes, cujo número exacto, assim como as respectivas áreas de especialização, são definidos no início de cada legislatura. Desde 1976, o número de comissões tem variado entre 11 e 19. A composição de cada comissão segue a regra proporcional, assim como a distribuição das suas presidências.

<sup>21</sup> Note-se que, na prática, a maior parte das discussões na especialidade já se faziam em sede de comissão (possível através da aprovação de um requerimento de baixa à comissão — o qual era habitualmente aprovado por unanimidade).

novos espaços de debate na Câmara; estes espaços oferecem um fórum de discussão de questões polémicas e correntes. Tanto a revisão de 1991 como a de 1993 representaram uma clara mudança nesse sentido: criaram-se três novos debates especiais e outros debates, já previamente previstos, foram consideravelmente regulamentados. Em 1991, o debate de urgência foi introduzido, tendo sido largamente utilizado desde então; trata-se de uma forma expedita de discutir questões polémicas. Em 1993 introduziu-se um outro debate fundamental: o estado da nação, o qual tem por objectivo avaliar o ano político, tendo lugar no fim de cada sessão legislativa. Os debates do estado da nação têm atraído ampla cobertura por parte dos meios de comunicação social desde que foram postos em prática pela primeira vez em Julho de 1993 e têm-se centrado em torno da figura do primeiro-ministro.

Tem-se assistido, por conseguinte, a uma nítida reorganização de funções entre o plenário e as comissões. Inicialmente identificada com o plenário, a *função legislativa* tem-se tornado cada vez mais uma responsabilidade das comissões especializadas. A obtenção de decisões através da discussão *pública* era extremamente cara aos protagonistas políticos dos primeiros anos da democracia portuguesa; daí a proeminência do plenário no processo legislativo. A prática democrática tem realçado, contudo, a necessidade de se inculcar eficácia no processo de decisão. Por outro lado, a experiência das maiorias absolutas deu lugar a uma necessidade por mais oportunidades para debater questões polémicas de forma pública. Em consequência, o plenário tem vindo a desempenhar cada vez mais uma *função de legitimação*, em detrimento de uma legislativa<sup>22</sup>.

### 2.3. REPRODUÇÃO DO CONTROLE MAIORITÁRIO SOBRE A AGENDA PARLAMENTAR

Uma outra característica do processo de racionalização tem sido a forma como critérios *maioritários* têm substituído critérios *consensuais* na distribuição de direitos e responsabilidades. Direitos parlamentares, tal como o número de perguntas ao governo ou o direito de interromper uma sessão plenária, têm-se tornado nitidamente mais favoráveis para os GPs de maiores dimensões.

As duas alterações mais emblemáticas e significativas desse processo respeitaram a regra de decisão da Conferência de Líderes e o direito dos GPs à fixação da ordem do dia. Até 1985, o Regimento não previa qualquer tipo de regra para a tomada de decisões na Conferência de Líderes; a revisão regimen-

---

<sup>22</sup> C. Leston-Bandeira, «O impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem do parlamento português», cit., p. 161.

tal de então introduziu a regra maioritária, ou seja, desde 1985, as decisões são tomadas por maioria quando não se tenha obtido um consenso<sup>23</sup>. A revisão de 1985 introduziu um outro critério maioritário fundamental: regular a distribuição de direitos parlamentares de acordo com a dimensão de um GP, para além do facto de se pertencer, ou não, ao governo; até então apenas se tinha em conta este segundo critério<sup>24</sup>.

Em 1988, os critérios maioritários foram reforçados e, embora a pertença ao governo ainda seja considerada, a dimensão do GP tornou-se, na realidade, o factor-chave; esta alteração é particularmente nítida no direito à fixação da ordem do dia de uma sessão plenária. Inicialmente, este direito tinha sido pensado enquanto uma garantia para as facções da oposição, de forma que as suas propostas legislativas pudessem ser agendadas, independentemente da dimensão ou «cor» do(s) GP(s) maioritário(s); este(s), de qualquer maneira, teria(m) sempre uma palavra decisiva na Conferência de Líderes. De certa forma, a revisão de 1988 pôs em causa este direito potestativo e, desde então, quanto maior for um GP, mais sessões plenárias terá direito para fixar a ordem do dia (sendo que se mantém uma diferença entre GPs da oposição e GPs do governo). O quadro n.º 2 expressa essa mudança<sup>25</sup>.

O quadro n.º 2 torna explícito o modo como a revisão de 1988 favoreceu essencialmente os dois maiores GPs e, em particular, os representados no governo. Quanto aos GPs de menor dimensão e da oposição, pelo contrário, houve um decréscimo no número de reuniões a que tinham direito, o que poderá considerar-se contraditório com o próprio conceito de direito potestativo. Contudo, por outro lado, uma análise global dos três modelos de Regimento mostra-nos a forma como, sob o quadro legal primitivo, a actividade do plenário podia facilmente ficar bloqueada. A preocupação em salvaguardar os GPs da oposição conduziu a uma reprodução dos seus direitos independentemente da sua dimensão. A possibilidade de obstrução da prática parlamentar por parte de pequenos GPs torna-se ainda mais clara quando se compara o número de sessões plenárias (quadro n.º 2) com o número de deputados por cada GP (quadro n.º 3).

---

<sup>23</sup> RAR, 1982, artigo 30.º, e RAR, 1985, artigo 21.º

<sup>24</sup> A única restrição que existia segundo a dimensão do GP era o caso dos GPs com um único representante (v. quadros n.ºs 2 e 3); RAR, 1982, artigo 71.º, e RAR, 1985, artigo 61.º

<sup>25</sup> Note-se que o quadro equivalente publicado em C. Leston-Bandeira, «O impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem do parlamento português», cit., estava baseado numa interpretação incorrecta das regras subjacentes à contabilização do número de reuniões plenárias. As conclusões permanecem as mesmas.

Direito dos GPs à fixação da ordem do dia — número de sessões plenárias segundo regimentos diferentes  
(os valores em *italico* referem-se aos partidos representados no governo)\*

[QUADRO N.º 2]

Grupos parlamentares	Regimento de 1976 (em vigor na I, II e na III)						Regimento de 1985 (em vigor na IV)							F (em v.)		
	II	III	IV	V	VI	VII	II	III	IV	V	VI	VII	II	III	F	
															II	III
PSD . . . . .	4	4	4	4	4	6	3	3	3	3	3	6	4	3	4	
PS . . . . .	6	4	6	6	6	4	6	3	6	6	6	3	6	4	4	
PCP . . . . .	6	6	6	6	6	6	4	4	4	4	2	2	4	4	4	
CDS . . . . .	4	6	6	6	6	6	2	4	2	2	2	2	2	4	4	
PRD . . . . .	-	-	6	6	-	-	-	-	4	2	-	-	-	2	2	
PPM . . . . .	4	-	-	-	-	-	<i>1</i>	-	-	-	-	-	<i>1</i>	-	-	
ASDI . . . . .	6	6	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	1	1	1	
UEDS . . . . .	6	6	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	1	1	1	
MDP/ID . . . . .	6	6	6	6	-	-	2	2	2	2	-	-	1	1	1	
UDP . . . . .	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	
PEV . . . . .	-	2	-	6	6	6	-	2	-	2	2	2	2	1	1	
PSN . . . . .	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	

\* A I Legislatura não foi considerada por ter incluído várias mudanças de governo, o que dificultaria a apresentação em quadro. Os deputados independentes não foram considerados pela mesma razão.

Número de deputados por grupo parlamentar  
(os valores em *itálico* referem-se aos partidos representados no governo  
— as percentagens são em relação ao número total de deputados  
em cada legislatura)

[QUADRO N.º 3]

Grupos parlamentares*	II		III		IV		V		VI		VII	
	Número de deputados	Percentagem										
PSD . . . . .	82	32,8	75	30	88	35,2	148	59,2	135	58,7	88	38,3
PS . . . . .	66	26,4	94	37,6	57	22,8	60	24,0	72	31,3	112	48,7
PCP . . . . .	39	15,6	40	16,0	35	14,0	27	10,8	15	6,5	13	5,7
CDS . . . . .	46	18,4	30	12,0	22	8,8	4	1,6	5	2,2	15	6,5
PRD . . . . .	—	—	—	—	45	18	7	2,8	—	—	—	—
PPM . . . . .	6	2,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
ASDI . . . . .	4	1,6	3	1,2	—	—	—	—	—	—	—	—
UEDS . . . . .	4	1,6	4	1,6	—	—	—	—	—	—	—	—
MDP/ID . . . . .	2	0,8	3	1,2	3	1,2	2	0,8	—	—	—	—
UDP . . . . .	1	0,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
PEV . . . . .	—	—	1	0,4	—	—	2	0,8	2	0,9	2	0,9
PSN . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,4	—	—
Total . . . . .	250	100	250	100	250	100	250	100	230	100	230	100

\* Alguns destes GPs foram eleitos em listas conjuntas.

A revisão de 1985 personificou uma resposta a esta falta de eficácia premente na prática parlamentar. A revisão de 1988, por outro lado, constituiu uma reacção directa do partido maioritário ao domínio detido pela oposição durante a IV Legislatura. Recorde-se que as alterações introduzidas no direito dos GPs à fixação da ordem do dia representam um exemplo de um processo alargado que afectou a Assembleia da República.

### 3. O PAPEL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA NO PROCESSO LEGISLATIVO

#### 3.1. UMA SUPREMACIA PARCIAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

A Constituição portuguesa atribui um papel legislativo fundamental à Assembleia da República. Ampla bibliografia tem sido traçada sobre esse assunto por constitucionalistas, pelo que não se adiantará muito sobre essa questão aqui<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> V., em particular, J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. v, *Actividade Constitucional do Estado* (Coimbra, Coimbra Editora, 1997).

A Constituição prescreve um conjunto de matérias sobre as quais o parlamento detém uma reserva absoluta de competência legislativa, isto é, sobre as quais apenas o parlamento pode propor, emendar e aprovar<sup>27</sup>. Para além disso, existe um outro conjunto de matérias em que a competência é relativa, podendo o governo solicitar uma autorização para legislar pelos seus próprios meios<sup>28</sup>. Esses pedidos de autorização legislativa têm de obedecer a um conjunto de critérios, nomeadamente no que respeita à definição precisa dos seus objectivos e aplicação. Para além do estabelecimento das reservas de competência, a Constituição precavê o papel do parlamento no processo legislativo ao requerer maiorias qualificadas para aprovação de certa legislação; este requisito funciona como uma salvaguarda contra o domínio de maiorias governamentais. Tal como Jorge Miranda afirma, pelo menos constitucionalmente, existe um primado da Assembleia da República no processo legislativo<sup>29</sup>.

Note-se, contudo, que o governo também possui meios de produzir legislação, desde que em respeito pelas competências do parlamento: trata-se dos decretos-leis, em contraste com as leis, aprovadas em sede parlamentar. A Assembleia da República pode requerer a reconsideração de decretos-leis para efeitos de ratificação, de introdução de emendas ou de recusa de ratificação, desde que o decreto-lei não recaia sobre matérias da exclusiva competência do governo (isto é, a sua própria organização e funcionamento)<sup>30</sup>. O poder de iniciativa de lei cabe tanto aos deputados e GPs (projectos de lei) como ao próprio governo (propostas de lei)<sup>31</sup>.

### 3.1.1. *Iniciativa legislativa parlamentar*

Nos primeiros anos da democracia, a Assembleia da República desempenhou um papel importante no estabelecimento de um novo quadro legal para o sistema democrático. Parte desse trabalho teve de ser feita nos meses que se seguiram à revolução (as leis sobre liberdade de associação, partidos políticos, etc.), tendo sido levada a cabo pelos governos provisórios. Contudo, muito ficou por fazer quando a Assembleia da República foi eleita pela

---

<sup>27</sup> CRP, artigo 164.º

<sup>28</sup> CRP, artigo 165.º

<sup>29</sup> J. Miranda, «O actual sistema português de actos legislativos», in *Legislação*, 2 (1991), pp. 7-27.

<sup>30</sup> CRP, artigos 162.º e 169.º; note-se que a revisão constitucional de 1997 alterou a nomenclatura de *ratificação* para *apreciação parlamentar*.

<sup>31</sup> CRP, artigo 167.º; note-se que as assembleias legislativas regionais também têm poder de iniciativa e desde a revisão constitucional de 1997 prevê-se igualmente um poder de iniciativa dos cidadãos, o qual ainda não foi regulamentado em lei.

primeira vez. Muitas das leis bases estruturantes do sistema político e sócio-económico do regime democrático foram produzidas pelo parlamento; algumas dessas matérias foram mesmo integradas na competência reservada da Assembleia com a revisão constitucional de 1982. Miguel Lobo Antunes cita alguns exemplos: sistema eleitoral, Tribunal Constitucional, defesa nacional, finanças locais, reforma agrária, bases do sistema de ensino, Serviço Nacional de Saúde, etc.<sup>32</sup>. Tal como o autor argumenta, mesmo que as negociações subjacentes à aprovação dessas leis se tenham desenrolado entre os partidos (em detrimento dos GPs em concreto), é o significado simbólico da arena parlamentar que confere legitimidade aos partidos para negociar em nome dos eleitores que os elegeram para a Assembleia da República.

À medida que se foi estabelecendo o quadro legal do regime democrático, o papel da Assembleia da República no processo legislativo foi diminuindo de importância, ao mesmo tempo que acrescia a necessidade por legislação mais específica e regulamentadora, tipicamente uma competência governamental. Não obstante, o parlamento parece preencher ainda hoje um lugar importante no processo de formulação legislativa, estando embora muito mais dependente do tipo de maioria partidária existente.

Qualquer análise do papel do parlamento português no processo legislativo tem de ter em conta o elevado número de diplomas relativos ao reordenamento administrativo, isto é, diplomas cujo único objectivo é, por exemplo, a elevação de uma vila a cidade. Tal como a escassa literatura sobre esta matéria aponta, este tipo de diplomas tem de ser distinguido<sup>33</sup> por três razões essenciais: primeiro, as propostas de reordenamento administrativo consistem em textos de reduzida complexidade; em segundo lugar, envolvem um processo deliberativo muito simples e, por fim, o volume final dessas propostas aprovadas resulta de uma negociação global entre os GPs, em que cada um impõe as que pode<sup>34</sup>. Assim, quando se refere aqui a projectos de lei, está-se, na realidade, a excluir os diplomas de reordenamento administrativo.

---

<sup>32</sup> M. Lobo Antunes, «A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal», p. 88.

<sup>33</sup> V. P. Coutinho Magalhães, «A actividade legislativa da Assembleia da República e o seu papel no sistema político», in *Legislação*, 12 (1995), pp. 100-103; C. Leston-Bandeira, «Relationship between parliament and government in Portugal: an expression of the maturation of the political system», in P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe* (Londres, Frank Cass, 1998), pp. 148-149; M. Lobo Antunes, «A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal», cit., p. 90; J. Magalhães, «A Constituição e as suas revisões, a lei e a justiça», in A. Reis (ed.), *Portugal — 20 Anos de Democracia* (Lisboa, Temas e Debates, 1996; ed. orig. 1994), p. 129; L. Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, p. 330.

<sup>34</sup> Note-se, de qualquer modo, que durante a VII Legislatura algumas destas propostas provocaram forte polémica, sendo o caso mais emblemático o da criação do concelho de Vizela, o qual, aliás, já tinha causado acesa discussão na III Legislatura.

Um primeiro comentário que nos oferece uma análise global do destino dos projectos de lei apresentados na Assembleia é a maior proporção de diplomas que chegam actualmente à fase da generalidade. No quadro n.º 4 apresenta-se, para as últimas duas décadas, a proporção de projectos de lei (PJs) que não chegaram a ser discutidos na generalidade. Uma vez que a informação relativa à I e à II Legislaturas não nos permite separar o caso dos diplomas de reordenamento administrativo, os dados relativos a esse período referem-se à totalidade dos projectos de lei.

Proporção de projectos de lei não discutidos na generalidade  
(percentagem em relação ao número total de PJs apresentados em cada legislatura)

[QUADRO N.º 4]

	I	II	III	IV	V	VI	1.º/2.º VII
Volume total de PJs . . . . .	71,3	80,4	49,7	65,1	40,1	40,9	35
Volume de PJs, excluindo os de reordenamento administrativo . . . . .	n. d.	n. d.	73,3	61,9	47,2	45,9	35

**Fontes:** I e II Legislaturas: W. Opello, «Portugal's parliament: an organizational analysis of legislative performance», in *Legislative Studies Quarterly*, xi, 3 (1986), p. 310; da III à VII Legislaturas: base de dados pessoal construída a partir dos arquivos da Assembleia da República e dos seus relatórios de actividade, publicados anualmente desde 1985.

O quadro n.º 4 indica-nos que, actualmente, um projecto de lei tem uma probabilidade muito maior de ser agendado na generalidade, o que se torna particularmente claro uma vez excluídos os diplomas de reordenamento administrativo. Na primeira década, a grande maioria dos projectos de lei propostos não chegava à generalidade, não sendo, por conseguinte, sequer discutidos. Apesar das restrições introduzidas no direito dos GPs à fixação da ordem do dia, a racionalização dos procedimentos tem tido efeitos nítidos e hoje em dia, independentemente do destino final dos diplomas apresentados, os GPs têm potencialmente uma maior oportunidade de discutir um projecto de lei e de expor os seus argumentos no plenário.

Contudo, por outro lado, actualmente, há mais projectos de lei rejeitados na generalidade. O quadro n.º 5 indica que o índice de projectos de lei rejeitados tem aumentado, aproximando-se do modelo ocidental<sup>35</sup>, mas

<sup>35</sup> V. Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World* (Aldershot, Inter-Parliamentary Union, 1986), pp. 909-927, Y. Mény e A. Knapp, *Governments and Politics in Western Europe* (Oxford, Oxford University Press, 1998, 3.ª ed.; ed. orig. 1990), pp. 197-202, e P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe* (Londres, Frank Cass, 1998).

mantendo, ainda assim, comparativamente, uma proporção baixa de projectos de iniciativa parlamentar rejeitados. O decréscimo na presente legislatura é facilmente compreensível face ao seu carácter minoritário e não contradiz o nosso comentário. Em comparação com a outra legislatura minoritária, a IV, reforça, aliás, a ideia de que, em termos globais, tem havido um acréscimo no índice de projectos de lei rejeitados. Simultaneamente, contudo, a proporção de aprovação na votação final global tem-se estabilizado (ou mesmo aumentado), dependendo apenas do tipo de maioria presente no parlamento. Estas observações apontam, assim, para um certo domínio da Assembleia da República no processo legislativo.

Destino dos projectos de lei  
(percentagem em relação ao número total  
de PJs apresentados em cada legislatura)

[QUADRO N.º 5]

	I*	II*	III	IV	V	VI	1.º/2.º VII
Propostos, total . . . . .	537	368	296	331	451	431	282
Propostos, média por ano . . . . .	134,3	122,7	148	165,5	112,8	107,8	141
Rejeitados na generalidade . . . . .	8%	7,9%	5,7%	4,2%	18%	23,4%	13,8%
Aprovados na votação final global** . . . . .	20,7%	11,7%	9,8%	24,5%	20,4%	18,3%	22,7%

\* Os dados relativos à I e à II Legislaturas referem-se à totalidade dos PJs; os relativos às legislaturas seguintes excluem os PJs de reordenamento administrativo.

\*\* O índice de PJs aprovados na votação final global inclui casos em que um diploma tenha contribuído, de alguma forma, para a lei final aprovada, mesmo quando não se trata do único texto originário. O mesmo se aplica ao quadro n.º 6.

**Fontes:** I e II Legislaturas: W. Opello, «Portugal's parliament: an organizational analysis of legislative performance», in *Legislative Studies Quarterly*, xi, 3 (1986), p. 310; da III à VII: base de dados pessoal construída a partir dos arquivos da Assembleia da República e dos seus relatórios de actividade.

### 3.1.2. *Iniciativa legislativa governamental*

Não obstante, as propostas de lei seguem uma deliberação muito mais positiva do que os projectos de lei: há uma proporção maior de propostas discutidas na generalidade, assim como aprovadas na votação final global, e, por outro lado, um menor número é rejeitado (quadro n.º 6). Para além disso, a experiência das maiorias absolutas indicou mesmo que as propostas de lei tinham atingido o nível de 90% de aprovação<sup>36</sup>. Contudo, na actual legislatura

<sup>36</sup> Considerado um parâmetro representativo do habitual nível de aprovação da legislação provinda do governo na maioria dos parlamentos [D. Olson, *The Legislative Process — a Comparative Approach* (Nova Iorque, Harper and Row, 1980), p. 174].

minoritária verifica-se que algumas propostas de lei têm sido rejeitadas (embora em menor proporção do que na IV) e até à 2.<sup>a</sup> sessão legislativa pouco mais de metade e tinha sido aprovada na votação final global. É difícil avaliar, sem um quadro completo da VII Legislatura, qual a importância destes valores. Poderão apenas indicar, por exemplo, que a apreciação de propostas de lei está a ser mais demorada do que era habitual; mas também podem ser indicativos de um parlamento forte em termos legislativos. De qualquer modo, até à data, a proporção de propostas de lei (PPLs) aprovadas na votação final global é superior à mesma proporção na outra legislatura minoritária, a IV.

Destino das propostas de lei  
(percentagem em relação ao número total de PPLs  
apresentadas em cada legislatura)

[QUADRO N.º 6]

	I	II	III	IV	V	VI	1.º/2.º VII
Propostas, total . . . . .	382	141	103	44	176	118	128
Propostas, média por ano . . . . .	95,5	47	51,5	22	44	29,5	64
Não discutidas na generalidade . . . . .	45,3%	51,8%	25,2%	15,9%	2,3%	6,8%	29,7%
Rejeitadas na generalidade . . . . .	2,9%	0	0	9,1%	0	0*	4,7%
Aprovadas na votação final global . . . . .	51,8%	48,2%	68%	34,1%	94,9%	88,9%	57%

\* Embora nenhuma PPL tenha sido rejeitada na generalidade, houve uma (PPL 88/VI: lei de bases da justiça militar e da disciplina das forças armadas) que foi rejeitada na votação final global. Este caso constituiu uma surpreendente excepção e deveu-se à incapacidade do grupo maioritário de reunir deputados suficientes para a maioria qualificada necessária para aprovar este tipo de leis.

**Fontes:** I e II Legislaturas: W. Opello, «Portugal's parliament: an organizational analysis of legislative performance», in *Legislative Studies Quarterly*, xi, 3 (1986), p. 310; da III à VII: base de dados pessoal construída a partir dos arquivos da Assembleia da República e dos seus relatórios de actividade.

Uma proporção considerável das propostas de lei refere-se a pedidos de autorização legislativa. Este tipo de propostas representa uma extensão do poder legislativo do parlamento e exige-se-lhe que defina com clareza o objecto e o sentido da matéria sobre a qual se pretende legislar. Durante o período das maiorias absolutas, o governo foi frequentemente criticado pelos deputados da oposição pela falta de definição nos pedidos de autorização legislativa que apresentava. Para além disso, tal como o quadro n.º 7 indica, a proporção desse tipo de propostas em relação ao total das propostas de lei aumentou consideravelmente durante esse período. Este aumento era encarado pela oposição como emblemático do poder do governo no processo

legislativo. Na legislatura seguinte, contudo, a proporção de pedidos de autorização legislativa decresceu consideravelmente: de 52% na última legislatura com maioria absoluta passou-se para 24% de pedidos de autorização em relação ao número total de propostas de lei apresentadas até à 3.<sup>a</sup> sessão legislativa da VII<sup>37</sup>.

Proporção de pedidos de autorização legislativa  
(percentagem em relação ao número total de PPLs  
apresentadas em cada legislatura)

[QUADRO N.º 7]

I	II	III	IV	V	VI	1.º/2.º/3.º VII <sup>a</sup>
64%		46,6%	25%	44,9%	51,7%	24,2%

**Fontes:** I e II Legislaturas: W. Opello, «Portugal's parliament: an organizational analysis of legislative performance», in *Legislative Studies Quarterly*, xi, 3 (1986), p. 312 (Opello não apresenta informação precisa em relação a esta variável, mencionando apenas, no texto, uma percentagem geral de 64% de pedidos de autorização legislativa); da III à VII: base de dados pessoal construída a partir dos arquivos da Assembleia da República e dos seus relatórios de actividade.

Os dados apresentados neste capítulo indicam, assim, que o papel da Assembleia da República no processo legislativo é importante<sup>38</sup>, variando essencialmente de acordo com o apoio parlamentar do governo. Contudo, este potencial domínio da Assembleia da República é meramente parcial. Tal como se afirmou acima, o governo pode legislar pelos seus próprios meios. Grande parte dos decretos-leis são documentos meramente regulatórios e derivam, de uma forma ou de outra, de legislação produzida pelo parlamento; contudo, a legislação corrente que nos afecta no dia a dia decorre em grande medida de decretos-leis, os quais são, na prática, *incontroláveis* pelo parlamento.

José Magalhães prova isso mesmo ao indicar que entre 1977 e 1993 o número de decretos-leis foi quase sete vezes superior ao número de leis<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Note-se, contudo, que esta proporção corresponde a um aumento considerável do número de autorizações apresentadas da 1.<sup>a</sup> sessão legislativa para as seguintes: 4 (1.<sup>a</sup>/VII), 24 (2.<sup>a</sup>/VII) e 17 (3.<sup>a</sup>/VII). O número extremamente baixo na 1.<sup>a</sup> sessão justifica-se, provavelmente, enquanto uma reacção à prática criticada do governo das maiorias absolutas.

<sup>38</sup> Miguel Lobo Antunes já tinha mostrado que, comparativamente com outras democracias, o parlamento português detinha uma posição de destaque no processo legislativo (M. Lobo Antunes, «A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal», cit., p. 84). Esta realidade alterou-se numa certa medida com as maiorias absolutas.

<sup>39</sup> J. Magalhães, «A Constituição e as suas revisões, a lei e a justiça», cit., p. 129: 8451 decretos-leis para 1249 leis (note-se que este autor exclui daqueles valores as leis de reordena-

Tal como se viu acima, a Assembleia da República tem a possibilidade de submeter os decretos-leis a uma apreciação parlamentar. Todavia, só com muita dificuldade é que a Assembleia da República teria capacidade de fiscalizar todos os decretos-leis publicados. O instituto da ratificação tem sido amplamente utilizado desde 1976, mas não pode ser de modo algum considerado uma forma eficaz de fiscalizar a legislação governamental.<sup>40</sup> Para além disso, mais do que uma tentativa real de se alterar um decreto-lei ou de se recusar a sua ratificação, este instituto tem sido utilizado pelos GPs como uma forma de expor publicamente os seus argumentos sobre um determinado assunto. Toda e qualquer oportunidade de intervir no plenário tornou-se valiosa, em particular durante o período das maiorias absolutas, numa altura em que o tempo disponível tinha sido consideravelmente reduzido, assim como dominado pelo GP maioritário.

Ainda que importante, o papel da Assembleia da República no processo legislativo é, por conseguinte, apenas parcial, uma vez que a legislação governamental tem um grande peso. Esta parcialidade torna-se ainda mais frágil se se tiver em conta a legislação europeia, que condiciona o quadro legal português.

### 3.2. A DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO: UM INDICADOR DO PAPEL DO PARLAMENTO NO PROCESSO LEGISLATIVO

Face à falta de informação estudada e publicada sobre o nosso parlamento, torna-se, por vezes, difícil de obter um quadro realmente representativo da realidade parlamentar. A análise do processo legislativo é o exemplo mais marcante disso mesmo. Dois aspectos seriam fundamentais para uma compreensão mais exacta dessa dimensão: análise qualitativa e acesso às actas das reuniões da especialidade das comissões. É neste contexto que a análise do processo de discussão do Orçamento de Estado (OE) nos oferece uma oportunidade única.

---

mento administrativo). Jorge Miranda acrescenta que em 1994 e em 1995 se publicaram 661 decretos-leis e 136 leis (J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. v, *Actividade Constitucional do Estado*, p. 157).

<sup>40</sup> Por razões de economia de texto, optou-se por não se incluir neste capítulo informação sobre as ratificações. Pode encontrar-se alguma dessa informação em: P. Coutinho Magalhães, «A actividade legislativa da Assembleia da República e o seu papel no sistema político», cit., pp. 97-98; C. Leston-Bandeira, «Relationship between parliament and government in Portugal: an expression of the maturation of the political system», cit., pp. 152-154; M. Lobo Antunes, «A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal», cit., pp. 82-83; J. Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional* (Lisboa, Publicações Europa-América, 1989), p. 90; J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. v, *Actividade Constitucional do Estado*, pp. 325-344; L. Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, pp. 260-261. Esta última perspectiva é particularmente esclarecedora sobre a forma como, por vezes, as próprias alterações introduzidas num decreto-lei não correspondem sequer à intenção originária da ratificação pedida.

Trata-se de um excelente indicador da capacidade (ou falta dela) da Assembleia de condicionar o processo legislativo<sup>41</sup>. O OE é discutido todos os anos e as suas actas em comissão têm sido publicadas desde que o parlamento passou a ter a competência de o discutir (após a revisão constitucional de 1982), oferecendo-nos, logo, uma oportunidade de proceder a uma análise comparativa entre várias legislaturas. Essa informação existe desde 1983, quando o primeiro OE foi discutido na Assembleia (antes o parlamento aprovava apenas uma lei de meios, onde se indicavam valores globais a gastar em cada área ministerial).

Para outros fins, procedeu-se a uma análise exaustiva dos debates e das votações do OE na III, IV, V e VI Legislaturas, ou seja, de 1983 a 1995<sup>42</sup>. Dessa análise chegou-se a uma tipificação do papel da Assembleia da República no processo legislativo, de acordo com os termos desenvolvidos por Philip Norton<sup>43</sup>:

- III: parlamento influenciador (*policy-influencing*) — ou seja, que consegue modificar e rejeitar as medidas apresentadas pelo executivo, mas não consegue substituí-las pelas suas próprias propostas.
- IV: parlamento produtor (*policy-making*) — ou seja, que consegue modificar e rejeitar as medidas apresentadas pelo executivo, assim como substituí-las pelas suas próprias propostas.
- V e VI: parlamento com pouco ou nenhum impacto no processo legislativo (*legislature with little or no policy affect*) — ou seja, que não consegue nem modificar ou rejeitar as medidas apresentadas pelo governo nem substituí-las pelas suas próprias propostas.

Durante a V e a VI Legislaturas, perante a perda de poder decisional, os deputados encontraram novos meios de influenciar as decisões do governo. O acto de se apresentar uma proposta de alteração ao OE passou a ser visto essencialmente como uma forma de se publicitarem opções políticas, em detrimento de uma tentativa real de se alterar o texto governamental. Por variadíssimas vezes, os deputados justificavam o próprio acto de apresentação

---

<sup>41</sup> Aquilo a que Jean Blondel chama *viscosity degree* (J. Blondel *et al.*, «Legislative behaviour: some steps towards a cross-national measurement», in *Government and Opposition*, vol. 5, 1 (1970), pp. 67-85).

<sup>42</sup> C. Leston-Bandeira, «The role of the Portuguese parliament based on a case study: the discussion of the budget, 1983-1995», in *Journal of Legislative Studies*, vol. 5 (2) (1999).

<sup>43</sup> P. Norton, «Parliament and policy in Britain: the House of Commons as a policy influencer», in *Teaching Politics*, 13 (1984), p. 200, e P. Norton, «The legislative powers of parliament», in C. Flinterman, A. Willentteringe e L. Waddington (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe* (Antuérpia, Maklu Uitgevers, 1994), p. 18, onde o autor altera ligeiramente os termos utilizados. A tipologia de Norton redefine os três níveis de poder em *policy-making* identificados por Michael Mezey: forte (*strong*), moderado (*modest*), pouco ou nenhum (*little or no*) [M. Mezey, «Classifying legislatures», in *Comparative Legislatures* (Durham, Duke University Press, 1979), pp. 26-27].

de uma proposta de alteração como um objectivo político em si, já que restavam poucas dúvidas quanto ao resultado da votação. Assim se justifica, por exemplo, que o volume de votações feitas no plenário tenha acrescido (muito em particular nos anos que precederam eleições legislativas) quando, na realidade, as regras regimentais evoluíram exactamente no sentido contrário, o de transferir a votação cada vez mais para a Comissão de Economia, Finanças e Plano.

Por outro lado, mesmo que não se propusesse uma proposta de alteração, os debates eram utilizados como uma forma de expor perante o governo apelos e críticas sobre matérias específicas. Esta actuação era particularmente nítida por parte dos próprios deputados do grupo maioritário durante a V e VI Legislaturas. Embora integrados num GP extremamente coeso, um número considerável de deputados questionava periodicamente o governo sobre assuntos ligados (essencialmente) aos seus círculos eleitorais, expressando com frequência um certo descontentamento com a actuação do governo.

É neste contexto que, no início dos anos 90, a Assembleia da República desenvolveu mecanismos parlamentares centrados na função de legitimação. Deu-se ênfase à criação de debates públicos e ao reforço da componente informativa do parlamento.

#### 4. A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA ENQUANTO INSTITUIÇÃO DE LEGITIMAÇÃO

##### 4.1. INSTITUTOS CLÁSSICOS DE CONTROLE PARLAMENTAR

Para além da sua competência legislativa, a Assembleia da República tem uma competência política crucial. O governo é politicamente responsável perante a própria Assembleia, pelo que, de acordo com a Constituição, deve mantê-la informada sobre a acção governativa e da administração pública<sup>44</sup>. Neste âmbito, são motivos de demissão do governo a aprovação (por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções) de uma moção de censura ou de rejeição do programa do governo propostas pelos GPs, assim como a não aprovação de uma moção de confiança proposta pelo governo<sup>45</sup>. A Constituição prescreve igualmente um conjunto de institutos de fiscalização, tal como as comissões de inquérito, as interpelações e as perguntas ao governo<sup>46</sup>.

Contudo, a Assembleia da República de 1976 foi pensada essencialmente em termos de uma instituição legislativa. O Regimento é um exemplo claro disso. Pôs-se ênfase então nos procedimentos legislativos e a escassa regulamentação existente sobre os institutos de controle estava pouco definida.

---

<sup>44</sup> CRP, artigos 156.º, 162.º, 180.º, 190.º e 191.º

<sup>45</sup> CRP, artigos 180.º, n.º 2, alíneas *h*) e *i*), 192.º, 193.º, 194.º e 195.º

<sup>46</sup> CRP, artigos 156.º, 178.º e 180.º, n.º 2, alíneas *d*) e *f*).

Poder-se-ia dizer que a função de fiscalização estava identificada com formas últimas do controle parlamentar, tal como as moções de censura ou as interpelações. Tratava-se de debates apenas esporádicos e de grande solenidade, cujo princípio primário assentava no questionar da própria existência do governo, em detrimento de uma prática contínua de fiscalização da política governativa corrente. De certa forma, a função de controle agia enquanto *garantia da democracia*, e não enquanto *prática da democracia*.

Este princípio alterou-se consideravelmente ao longo das duas últimas décadas, à medida que a prática parlamentar se foi desenvolvendo e que novas normas legais foram sendo prescritas. A revisão de 1985 representou um primeiro passo nessa direcção: tanto as perguntas ao governo como os requerimentos foram então institucionalizados enquanto institutos de fiscalização (preencheu-se um espaço quase vazio de regulamentação)<sup>47</sup>. Foi apenas desde então, por exemplo, que o carácter periódico das reuniões de perguntas ao governo ficou formalizado. Também na revisão de 1993 se dedicou uma atenção particular ao reforço da capacidade de fiscalização do parlamento. Esse esforço foi particularmente visível no caso das comissões de inquérito.

O quadro n.º 8 indica-nos o modo como a actividade de controle se rotinizou ao longo das duas últimas décadas, ao mesmo tempo que perdia alguma da sua solenidade primitiva. A utilização dos institutos de controle alterou-se, assim como o próprio carácter dessa actividade. O instituto da interpelação representa um exemplo claro dessa tendência: a participação obrigatória do primeiro-ministro constituía um dos requisitos do debate da interpelação; em contraste, actualmente, a figura do primeiro-ministro não é sequer referida. Para além disso, a revisão regimental de 1988 introduziu restrições na duração e no número de oradores tanto no discurso de abertura como no de encerramento de uma interpelação. Como consequência directa dessas restrições, uma interpelação na IV Legislatura durava, em média, 10.05 horas, enquanto na V passou a durar apenas 6.30<sup>48</sup>. Não obstante, por

---

<sup>47</sup> RAR, 1985, artigos 62.º, 232.º-237.º e 242.º-243.º Os requerimentos destinam-se a questões específicas, de carácter mais técnico ou administrativo, enquanto as perguntas ao governo remetem para questões mais gerais e são colocadas oralmente no plenário. Para mais pormenor sobre a função de controle do parlamento português, v. M. Braga da Cruz e M. Lobo Antunes, «Parlamento, partidos e governo — acerca da institucionalização política», in M. B. Coelho (ed.), *Portugal: o Sistema Político e Constitucional (1974-1987)* (Lisboa, ICS, 1989), pp. 362-368; C. Leston-Bandeira, «Controlo parlamentar na Assembleia da República: a transladação de poder da IV para a V Legislatura», in *Legislação*, 12 (1995), pp. 121-151; C. Leston-Bandeira, «Relationship between parliament and government in Portugal: an expression of the maturation of the political system», cit., pp. 154-159; A. Vitorino, «O controlo parlamentar dos actos do governo», in M. B. Coelho (ed.), *Portugal: o Sistema Político e Constitucional (1974-1987)* (Lisboa, ICS, 1989), pp. 369-386.

<sup>48</sup> C. Leston-Bandeira, «Controlo parlamentar na Assembleia da República: a transladação de poder da IV para a V Legislatura», cit., p. 136.

outro lado, foi só depois de 1987 que os GPs utilizaram por completo o número de interpelações permitido na Constituição: duas por sessão.

Uma parte considerável das alterações regimentais tem incidido precisamente nos instrumentos de fiscalização. Contudo, o principal factor que contribuiu para a mudança no carácter da função de controle da Assembleia da República foi a *própria prática parlamentar em si* durante o período das maiorias absolutas (1987-1995).

Institutos clássicos de controle parlamentar  
(média por sessão legislativa em cada legislatura)

[QUADRO N.º 8]

	I	II	III	IV	V	VI	1.º/2.º/3.º VII
Interpelações . . . . .	1,5	3	3,5	2	5,5	6,25	5,3
Sessões de perguntas ao governo . . .	1	1	3	2,5	9,5	8	9
Propostas de comissões de inquérito .	0,5	5,7	8	4	5,75	8,3	2,67
Requerimentos . . . . .	628,25	865,3	2 307	2 388,5	1 175,3	1 250,5	514,5*

\* Este valor refere-se apenas às duas primeiras sessões legislativas; uma certa ambiguidade no valor referente à 3.ª sessão levou-nos a não o considerar por razões de precisão. De qualquer modo, é certo que na 3.ª sessão houve uma diminuição considerável nos requerimentos apresentados, o que viria reduzir ainda mais a média apresentada para o número de requerimentos.

**Fontes:** Da I à III Legislaturas: informação da Divisão de Documentação da Assembleia da República generosamente cedida pelo Prof. Manuel Braga da Cruz; da IV à VII: relatórios de actividade da Assembleia da República e página na Internet da própria ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)).

Pelo quadro n.º 8 verifica-se que o período das maiorias absolutas provocou dois efeitos essenciais: um acréscimo mais acentuado dos instrumentos de controle em geral e um decréscimo específico dos requerimentos. De facto, embora se verifique uma expansão regular da função de controle ao longo da primeira década democrática, depois de 1987 esse acréscimo torna-se muito mais nítido. Contudo, esse desenvolvimento afectou apenas os instrumentos que envolviam uma componente de discussão pública: as interpelações, as perguntas ao governo e as propostas de constituição de uma comissão de inquérito. Um requerimento não tem visibilidade pública, a não ser que o autor o publicite junto dos meios de comunicação social<sup>49</sup>. Mais uma vez, os parlamentares viam a Câmara como um fórum privilegiado para

<sup>49</sup> Essa publicitação específica do requerimento tornou-se uma prática mais comum durante a VII Legislatura.

a afirmação dos seus comentários e críticas das acções do governo. Antes de 1987 essa estratégia não se destacava do mesmo modo.

Para além disso, pelo menos até ao terceiro ano da VII Legislatura, esse padrão de desenvolvimento não parece ter-se alterado<sup>50</sup>. Existe um número ligeiramente superior de requerimentos enviados ao governo, mas não tantos como seria de esperar perante um governo minoritário. Na realidade, os valores referentes à VII aproximam-se mais dos relativos ao período das maiorias absolutas do que dos da IV Legislatura (um outro governo minoritário).

De qualquer modo, estes instrumentos clássicos de controle têm sido alvo de constantes críticas, em particular durante a V Legislatura, numa altura em que o processo de racionalização se tinha acentuado (com a revisão do Regimento de 1988) e em que não se tinha investido ainda em novas formas de debate público. O instituto que tem suscitado maiores críticas é o das perguntas ao governo, as quais são frequentemente consideradas demasiado irregulares, pouco frequentes e pouco eficazes; para além disso, o governo escolhe as perguntas a que pretende responder. A principal crítica aos requerimentos tem-se centrado no baixo (e lento) índice de respostas do governo. As interpelações, por outro lado, consistem em debates gerais centrados numa área governativa específica e ainda são privilegiadas enquanto tais pelos GPs. Todavia, não só a Constituição restringe o seu uso (cada GP só pode apresentar duas interpelações por ano parlamentar), como este instituto não permite uma resposta rápida a problemas polémicos e inesperados que possam surgir na sociedade.

Por fim, embora as propostas de constituição de um inquérito parlamentar se tenham tornado particularmente populares durante a V e a VI legislaturas (devido à publicidade que esses debates obtinham junto dos meios de comunicação social), os inquéritos em si eram extremamente criticados pelos deputados da oposição. Essas críticas deviam-se essencialmente à dependência do desenvolvimento do inquérito em relação à vontade do GP maioritário. Embora as comissões de inquérito portuguesas usufruam de alargados poderes de investigação, a maior parte destes fica, na realidade, dependente do voto maioritário. Na revisão de 1993 introduziram-se algumas melhorias de forma a que um inquérito parlamentar não ficasse tão dependente de uma

---

<sup>50</sup> O único indicador que não se parece conformar com o padrão herdado da maioria absoluta é o do número de comissões de inquérito propostas. Pensamos que isso se deve essencialmente à expansão de novas possibilidades de debate no plenário, já que a discussão de uma proposta de constituição de inquérito era, antes de mais, uma forma de garantir um debate sobre um assunto incómodo para o governo. Para além disso, ter-se-iam de ter em conta outros factores na avaliação desse indicador, nomeadamente o número de inquéritos aprovados, de inquéritos que realmente tomaram posse, que chegaram a um relatório final, etc.

maioria. Contudo, apenas uma nova situação de maioria absoluta nos mostrará se essas alterações foram as mais adequadas.

#### 4.2. FISCALIZAÇÃO REINVENTADA: ABERTURA DO ESPAÇO PARLAMENTAR

De um modo geral, os institutos clássicos de controle têm-se revelado insatisfatórios e durante o período das maiorias absolutas desenvolveram-se meios complementares de fiscalizar o governo e a administração pública. Esse desenvolvimento ocorreu essencialmente sob duas formas: promoção de debates públicos e reforço da componente informativa do trabalho parlamentar; a atribuição de um papel mais activo às comissões representou igualmente um factor importante naquele desenvolvimento.

Os debates no plenário têm constituído, desde os tempos da Assembleia Constituinte, um fórum primacial para comentar e criticar as acções do governo. Tal como Miguel Lobo Antunes e Jorge Miranda afirmaram<sup>51</sup>, embora a Constituinte não tivesse poderes políticos nem legislativos, os seus deputados condicionaram em grande medida a vida política através de uma utilização cuidada do PAOD (período antes da ordem do dia). O PAOD consiste na primeira parte de uma sessão plenária, onde se trata de assuntos correntes, assim como questões internas da Assembleia; este período precede a parte principal de uma sessão plenária, o período da ordem do dia. Graças à possibilidade de intervir no PAOD, os deputados da Constituinte tiveram um papel activo na crítica da agitada vida política de então. Segundo Lobo Antunes, através desta crítica contínua, a Assembleia Constituinte conseguiu afirmar a sua legitimidade democrática (enquanto único órgão eleito de então), contrapondo-a à legitimidade revolucionária protagonizada por outras forças. Tal como se viu acima, a tensão entre esses dois tipos de legitimidade constituiu um factor decisivo na transição para a democracia.

Para além disso, a crítica feita no plenário tem sido igualmente identificada como uma das causas que conduziram à queda de coligações, como a AD ou o bloco central (PS/PSD, 1983-1985). Esta função tribuniária dos debates do plenário tinha uma característica essencial: os *inputs* provinham do próprio sistema político e o seu produto tinha como alvo o mesmo sistema político. Com as maiorias absolutas, para além dessa dimensão, esta função tribuniária abriu-se progressivamente a outras esferas da sociedade.

É nesse contexto que deve ser entendido o extraordinário aumento do número de debates especiais. O quadro n.º 9 indica claramente a popularidade que este tipo de instituto adquiriu recentemente. A maior parte desses

---

<sup>51</sup> M. Lobo Antunes, «A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal», cit., p. 80, e J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. 1, *O Estado e Os Sistemas Constitucionais*, p. 344.

debates especiais consistem em «debates de urgência», uma forma de responder a uma questão polémica em particular que surja na sociedade. Os temas têm variado consideravelmente, desde a política de combate à corrupção até às medidas adoptadas pelo governo para fazer face a estragos causados por temporais<sup>52</sup>. Convocar um debate especial sobre um determinado assunto tornou-se uma forma de um GP lhe atribuir a seriedade que esse assunto «merece»; o reconhecimento de um determinado problema recolhe naturalmente fortes dividendos junto dos actores afectados.

Debates especiais  
(média por sessão legislativa)

[QUADRO N.º 9]

	IV	V	VI	1.ª/2.ª VII
Número de debates especiais . . . . .	2,5	3,75	7,75	24

*Nota.*— Não se dispõe da totalidade da informação referente a todos os tipos de debates especiais na 3.ª/VII; de qualquer modo, sabe-se que se realizaram 15 debates de urgência e 1 debate do estado da nação, o que confirma a tendência dos dois primeiros anos desta legislatura.

**Fontes:** Relatórios de actividade da Assembleia da República e página na Internet da própria ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)).

Os debates especiais também são utilizados pelo governo como uma forma de trazer publicidade à sua actividade. Um número considerável desses debates centra-se em torno de questões ligadas à União Europeia, mas também têm sido utilizados para promover uma determinada iniciativa<sup>53</sup>. Para além disso, António Guterres promoveu a prática dos chamados debates mensais do primeiro-ministro com o parlamento. A promoção deste tipo de debate surge como uma resposta a uma das principais críticas dirigidas ao anterior primeiro-ministro, Cavaco Silva: a sua rara participação nos debates parlamentares. Embora o actual primeiro-ministro tenha de facto vindo a intervir em mais debates do que o seu antecessor, não se pode deixar de anotar, contudo, que esses alegados debates *mensais* apenas se realizaram duas vezes em cada um dos dois primeiros anos da VII Legislatura.

A promoção de audições tem sido um dos outros aspectos em expansão na Assembleia da República, acompanhando o investimento feito no papel das comissões. Em 1988, o poder das comissões para solicitar o depoimento

<sup>52</sup> Respectivamente, debates de urgência realizados a 18-11-94 (DAR, Is, n.º 14) e a 12-01-96 (DAR, Is, n.º 25).

<sup>53</sup> Exemplo: debate em que o ministro da Solidariedade e Segurança Social deu conta à Câmara de alguns projectos no âmbito da luta contra a exclusão social (DAR, Is, n.º 106, 4-10-96).

de cidadãos, assim como a presença de funcionários da administração pública, foi formalmente reconhecido e em 1993 institucionalizou-se a figura das audições parlamentares e prescreveu-se que estas seriam públicas<sup>54</sup>. À medida que o trabalho em comissão se tornou mais público, a convocação de audições também se foi expandindo. Embora num menor grau, as audições públicas também têm vindo a ser promovidas pelos próprios GPs.

Tal como no caso dos debates especiais, os temas das audições têm variado consideravelmente, embora normalmente se insiram no processo de apreciação de legislação. Recorde-se que desde 1976 que a Assembleia da República é constitucionalmente obrigada a promover uma discussão pública e a ouvir determinadas associações e entidades quando se aprecia legislação sobre certas matérias; trata-se tipicamente do caso da legislação laboral<sup>55</sup>. A obrigação de consulta de outros agentes tem-se expandido a diferentes áreas e a última versão do Regimento especificou igualmente a consulta de associações representantes das autarquias no caso de apreciação desse tipo de legislação<sup>56</sup>.

Existe uma certa dificuldade em avaliar o número de audições que se tem realizado no parlamento, uma vez que a informação disponível não é muito clara. Para além disso, esse tipo de informação só tem sido incluído nos relatórios de actividade da Assembleia da República desde o início da VI Legislatura. Não obstante, pode afirmar-se que esse número tem aumentado de forma decisiva e que as comissões se mostram mais conscientes da utilidade deste instrumento, tal como os GPs. Os meios de comunicação social, por seu lado, também têm demonstrado um maior interesse por esse tipo de iniciativa parlamentar.

O desenvolvimento das audições públicas, enquanto um meio de obter informação sobre um diploma particular, tem sido acompanhado por uma maior preocupação na preparação de relatórios (pareceres) sobre a legislação em apreciação. A revisão do Regimento de 1993 introduziu um conjunto de regras ao longo das normas subjacentes ao processo de apreciação legislativa, no sentido de se garantir um quadro mais informado desse processo. É neste contexto que a apreciação prévia pelas comissões se tornou uma etapa mais importante no processo legislativo, possibilitando uma preparação mais cuidada e mais integrada da legislação. Simultaneamente, aquela revisão especificou igualmente o requisito de informação mais precisa na consideração de pedidos de autorização legislativa. Neste sentido, poder-se-ia afirmar que a *influência* do parlamento sobre as decisões do governo poderá ter aumentado.

---

<sup>54</sup> Respectivamente, RAR, 1988, artigo 110.º, e RAR, 1993, artigo 113.º

<sup>55</sup> CRP, artigos 54.º e 56.º; para mais pormenores sobre o processo de consulta a outras entidades, v. J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, t. v, *Actividade Constitucional do Estado*, pp. 262-265.

<sup>56</sup> RAR, 1993, artigo 150.º

Na VII Legislatura, os relatórios anuais de actividade da Assembleia da República têm incluído igualmente informação relativa a variadíssimos tipos de debates e seminários extraparlamentares organizados pelo parlamento (promovidos pelo presidente da Assembleia da República, pelos GPs ou pelas comissões). A inclusão desse tipo de informação é mais um indicador da importância atribuída actualmente à preocupação em transformar o parlamento numa ponte entre os *inputs* exteriores e o sistema político. Aquelas actividades têm envolvido grupos de interesses, especialistas, assim como cidadãos comuns.

Finalmente, desde a VI Legislatura tem-se destacado particularmente uma preocupação em aproximar o cidadão eleitor do trabalho desenvolvido na Assembleia da República. O sistema parlamentar português caracteriza-se por uma relação muito fraca entre deputados e eleitores<sup>57</sup>. Contudo, o tema da aproximação dos cidadãos tem dominado a agenda política (em particular desde inícios dos anos 90), e algumas iniciativas tímidas têm sido levadas a cabo no seio do parlamento. Por exemplo, a revisão de 1993 prescreveu especificamente a dedicação de parte do trabalho parlamentar para contactos com cidadãos, assim como a fomentação de espaços para a realização desses contactos dentro e fora do parlamento<sup>58</sup>. A última revisão constitucional, em 1997, alterou a norma prevalecente no nosso sistema eleitoral e introduziu a possibilidade de virem a adoptar-se círculos uninominais (o que causaria alterações nas relações entre eleitores e eleitos)<sup>59</sup>. Contudo, as tentativas de se adaptar esse novo dispositivo constitucional à Lei Eleitoral têm falhado até à data.

## 5. CONCLUSÃO

A Assembleia da República dos anos 90 é extremamente diferente da eleita em 1976. As características principais do nosso sistema político não se alteraram e o sistema partidário tem-se mantido estável. Todavia, a situação política alterou-se consideravelmente e existe suficiente evidência para se afirmar que a Assembleia da República se adaptou a um novo papel.

A centralidade do parlamento no sistema político português destacou-se na própria essência do regime democrático. Num período de tensão entre um

---

<sup>57</sup> Para mais pormenores sobre a relação entre o parlamento e os cidadãos, v. M. Braga da Cruz, «Sobre o parlamento português: partidização parlamentar e parlamentarização partidária», p. 106; C. Leston-Bandeira, «Parliament and citizens in Portugal: still looking for links», in P. Norton (ed.), *Parliaments and Citizens in Western Europe* (Londres, Frank Cass, 2000 — a publicar), e L. Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, pp. 374-376.

<sup>58</sup> RAR, 1993, artigos 17.º e 53.º

<sup>59</sup> CRP, artigo 149.º

modelo revolucionário e um que defendia uma democracia representativa, a Assembleia Constituinte surgiu como uma afirmação do ideal parlamentar, reunindo um forte apoio junto da população. Nessa altura não detinha poderes legislativos substanciais<sup>60</sup>, mas desempenhou um papel fundamental enquanto fórum de contínua avaliação da actividade política. Tratava-se do período de transição para a democracia, quando o processo revolucionário estava ainda activo.

Na fase seguinte, consolidação da democracia, o parlamento passou a experimentar-se a si próprio. A Constituição prescreveu poderes legislativos e políticos substanciais à Assembleia da República e as forças políticas testaram o sistema. Não havia estabilidade política e a prática parlamentar pecava por falta de eficácia. Estava-se numa altura, contudo, em que os meios de comunicação social dedicavam uma atenção particular aos assuntos parlamentares. Os partidos, independentemente da sua dimensão, tinham uma voz na Assembleia e usavam-na sempre que podiam. No fim desse período criaram-se condições para se proceder a um primeiro esforço de racionalização dos procedimentos parlamentares, através da revisão do Regimento de 1985.

Na IV Legislatura (1985-1987) juntaram-se vários factores específicos que deram azo a um parlamento singular, onde a oposição detinha um poder decisional. Foi, de certa forma, como reacção a essa singularidade da IV Legislatura que, por um lado, a população elegeu de seguida uma maioria absoluta e, por outro, o novo partido maioritário reforçou o processo de racionalização da actividade parlamentar.

A eleição de uma maioria absoluta marcou o início de um novo ciclo do parlamento português. Racionalizaram-se procedimentos, transferiram-se mais competências e poderes para as comissões e, simultaneamente, reduziu-se o tempo e as competências do plenário. O trabalho legislativo tornou-se mais eficiente e ressarciu-se (numa pequena medida) a falta de recursos humanos e materiais. Contudo, à medida que a perda de poder decisional no processo legislativo se tornou evidente (reforçada pelo domínio do GP maioritário), sobressaiu cada vez mais a ideia de que o parlamento não tinha importância; houve um declínio na imagem do parlamento<sup>61</sup>. Os meios de comunicação social desinteressaram-se da actividade parlamentar e nos finais da VI Legislatura assistiu-se a um fluxo de notícias pejorativas, centradas em questões tais como os privilégios dos deputados ou as suas faltas ao parlamento.

Este declínio na imagem do parlamento conduziu, no fim do período das maiorias absolutas, a um fortalecimento dos actores que defendiam uma

---

<sup>60</sup> Para além, naturalmente, do próprio facto crucial de redigir o texto da Constituição.

<sup>61</sup> V. C. Leston-Bandeira, «O impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem do parlamento português», cit., pp. 171-179.

valorização do papel da Assembleia da República. Foi nesse contexto que se deu a revisão regimental de 1993. Essa revisão prescreveu alguns elementos cruciais que abriram caminho para uma adaptação do parlamento português a um novo papel. Nomeadamente, essa revisão prescreveu requisitos que exigiam o tratamento de mais (e melhor) informação no processo legislativo, institucionalizou os debates especiais e abriu e reforçou o trabalho das comissões. De certa forma, pode afirmar-se que se verificou então um desenvolvimento concomitante de características de parlamento *arena* e de parlamento *transformador*<sup>62</sup>.

A prática parlamentar, desde então, tem indicado que o parlamento tem respondido de forma muito mais imediata e directa aos *inputs* da sociedade. É neste sentido que pode afirmar-se que a Assembleia da República tem desenvolvido o seu papel de instituição de legitimação. Tal não implica, contudo, que se tenha desvalorizado o papel da Assembleia da República no processo legislativo. Constitucionalmente, os seus poderes têm-se reforçado e tem-se constatado até que o parlamento pode desempenhar um papel importante nesse domínio na ausência de uma maioria partidária. Não obstante essa dimensão, a própria prática parlamentar de oito anos sob uma maioria monopartidária provocou o *desenvolvimento de mecanismos externos* ao processo legislativo em si.

De certa forma, pode dizer-se que a Assembleia da República é, actualmente, uma instituição mais forte, na medida em que desenvolveu o seu papel de legitimação. Todavia, convém sublinhar que essa valorização do seu papel de legitimação não tem sido acompanhada por um reforço adequado dos recursos humanos e materiais. Comparativamente com outros parlamentos<sup>63</sup>, a Assembleia da República tem uma enorme escassez (ou desadequação) de recursos, os quais não têm sido desenvolvidos na mesma proporção do investimento feito em institutos como as audições públicas ou a preparação de relatórios sobre legislação. Esta inadequação poderia conduzir a um retroceder das capacidades do parlamento. Contudo, a mera menção de reforço dos recursos dos políticos é, em geral, condenada pela opinião pública, demonstrando que a cultura política portuguesa não acompanhou o mesmo ritmo de desenvolvimento das suas instituições. Ter-se-á de percorrer ainda um longo caminho para uma real profissionalização da vida parlamentar portuguesa, assim como do seu próprio estudo; trata-se do percurso do amadurecimento.

---

<sup>62</sup> N. Polsby, «Legislatures», in F. I. Greenstein e N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, v (Reading-Mass., Addison-Wesley, 1975), pp. 257-319.

<sup>63</sup> V. P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*.