

O impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem do parlamento português**

INTRODUÇÃO

A experiência de duas maiorias absolutas subseqüentes representou um período crucial na recente história da democracia portuguesa. A importância dessa experiência advém, em parte, da sua originalidade no sistema político português e da imprevisibilidade da sua ocorrência face a um sistema eleitoral onde se privilegia a representação proporcional em detrimento da obtenção de maiorias. Por outro lado, a mera longevidade desse período numa democracia tão jovem como a portuguesa acarreta, por si só, consequências marcantes. Contudo, num sistema onde o poder político é distribuído proporcionalmente de acordo com as várias forças políticas em presença, é o próprio carácter maioritário do processo de decisão implicado por uma maioria absoluta que acentua a necessidade de se analisar o seu impacto no sistema político português, em particular no que respeita ao parlamento português, uma vez que se trata da instituição por excelência de aplicação daquele princípio de distribuição proporcional do poder.

O estudo sobre o parlamento português tem-se caracterizado mais pela sua ausência do que pela sua afirmação. Existe, de facto, uma ausência enorme de um fundamento teórico e empírico que possibilite um conhecimento coerente e aprofundado dessa instituição parlamentar. Essa carência torna-se particularmente alarmante quando comparada com os arquétipos construídos noutras democracias ocidentais, inclusive na vizinha Espanha. Encontram-se, naturalmente, preciosos ensaios que nos dão a conhecer algo

* Centre for Legislative Studies Department of Politics, University of Hull.

** Alguma da informação utilizada neste artigo foi originalmente apresentada numa comunicação feita na conferência «Cavaquismo: the Cavaco Silva decade in Portugal, 1985-1995», em 20 e 21 de Fevereiro de 1996, organizada pelo Department of Spanish and Portuguese da Universidade de Leeds, em Inglaterra.

sobre a realidade da Assembleia da República¹. Todavia, não se pode deixar de apontar a necessidade de estabelecer bases que possibilitem a construção de um conhecimento global e integrado do parlamento português.

Foi com essa preocupação que se optou neste artigo por proceder, essencialmente, a uma análise de um instrumento parlamentar fundamental: o Regimento da Assembleia da República. De facto, o objectivo último inserido na intenção de analisar o impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem da Assembleia da República implicaria, necessariamente, um projecto muito mais ambicioso do que o incluído nestas páginas; por ora, limitar-se-á a uma análise do impacto das maiorias absolutas através das mudanças precognizadas pelos vários modelos de regimento adoptados durante esses anos.

A fundamentação deste estudo no documento regimental justifica-se plenamente, o que não obsta, naturalmente, a que se proceda a uma ilustração ocasional da prática parlamentar. O Regimento consiste em algo mais do que num mero conjunto de regras formais a seguir na prática parlamentar; o seu conteúdo e, sobretudo, as alterações nele introduzidas constituem um indício claro das opções políticas seguidas num determinado período. Em particular, a evolução representada pelas várias alterações introduzidas no Regimento poderá fornecer algumas pistas sobre as transformações ocorridas, com a experiência das maiorias absolutas, no papel que o parlamento assume no sistema político.

A literatura da ciência política tem demonstrado que a introdução do factor maioritário (quer a um nível sistémico, quer contingencial) conduz a um enfraquecimento da instituição parlamentar face ao executivo. Veja-se, a título de exemplo, o ensaio de Lijphart sobre as democracias maioritárias e de consenso ou a edição coordenada por Garronena Morales dedicada ao estudo das Cortes espanholas, englobando o período de maiorias absolutas². Um dos objectivos deste artigo é o de avaliar até que ponto a experiência portuguesa das maiorias absolutas terá conduzido a uma perda de protagonismo da Assembleia da República. Para tal será fundamental a análise da imagem do parlamento na imprensa, desenvolvida na parte final deste artigo. Por outro lado, há que ter em conta que a maioria absoluta representou um período de estabili-

¹ V., em particular: Manuel Braga da Cruz (1988), «Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária», in *Análise Social*, vol. xxiv, n.º 100, Lisboa, ICS; Ulrike Liebert (1990), «Parliament as a central site in democratic consolidation: a preliminary exploration» e «Parliaments in the consolidation of democracy — a comparative assessment of southern European experiences», in U. Liebert e M. Cotta (coords.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Londres, Printer; Miguel Lobo Antunes (1988), «A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal», in *Análise Social*, vol. xxiv, n.º 100, Lisboa, ICS; Luís Sá (1994), *O Lugar da Assembleia da República*, Lisboa, Caminho Editora; António Vitorino (1987), «O controle parlamentar dos actos do governo», in M. Baptista Coelho (coord.), *Portugal: o Sistema Político e Constitucional 1974-87*, Lisboa, ICS.

² Angel Garronena Morales (1990), *El Parlamento y Sus Transformaciones Actuales*, Madrid, Tecnos, e Arend Lijphart (1984), *As Democracias Contemporâneas*, Lisboa, Gradiva.

dade política único na jovem democracia portuguesa, possibilitando condições de institucionalização política conhecidas nas tradicionais democracias ocidentais. Nesse âmbito, interessará averiguar até que ponto aquela estabilidade permitiu um amadurecimento da instituição parlamentar.

Para tal tentar-se-á, sempre que possível, basear a análise numa comparação entre as duas legislaturas de maioria absoluta (V, 1987-1991, e VI, 1991-1995) e as duas legislaturas anteriores, a III (1983-1985) e, sobretudo, a IV (1985-1987). Em termos de contexto político, convém recordar que a III Legislatura deu azo a um governo de coligação pós-eleitoral entre o Partido Socialista (PS) e o Partido Social-Democrata (PSD) e a IV a um governo minoritário do PSD. Antes de se prosseguir para a análise global da actividade da Assembleia da República, proceder-se-á, no capítulo seguinte, a um estudo de caso: o processo de apreciação do Orçamento de Estado de 1983 a 1995. A apresentação deste estudo de caso pretende introduzir alguns dos factores representativos do impacto das maiorias absolutas na Assembleia da República, os quais serão subsequentemente aprofundados.

A) DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO DE 1983 A 1995

No capítulo que se segue a análise centrar-se-á em torno do processo de apreciação do Orçamento de Estado desde o bloco central até ao fim das maiorias absolutas. A evolução desse processo de apreciação é bastante representativa das mudanças ocorridas na actividade parlamentar ao longo daqueles anos. A análise será restrita a indicadores muito simples, tendo apenas por objectivo a apresentação de uma ilustração global e sistemática dos principais aspectos que mudaram na Assembleia da República com a experiência das maiorias absolutas.

A discussão do Orçamento de Estado consiste, porventura, no momento mais importante de cada ano parlamentar. Embora a iniciativa seja do governo, cabe à Assembleia da República dar a aprovação final. A discussão tem geralmente lugar no início de cada sessão legislativa³ e constitui, de certo modo, uma espécie de voto anual do programa do governo. O orçamento representa o conjunto global de políticas que o governo pretende pôr em prática, tendo consequências determinantes na vida do cidadão comum. A apreciação desse diploma representa, portanto, uma competência de particular relevo do parlamento.

De forma simplificada, e independentemente das várias fases de apreciação, a análise do orçamento envolve três etapas: em primeiro lugar, uma

³ Por sessão legislativa (ou parlamentar) entende-se um ano parlamentar que, por norma, tem início a 15 de Outubro e fim a 15 de Junho [Regimento (Reg.), 1993, artigo 46.º], sendo na maior parte das vezes alargado até meados de Julho.

discussão na câmara do plenário, com a presença de todos os deputados, seguida de uma etapa em comissão, com um grupo mais restrito de deputados, e, finalmente, uma outra discussão no plenário, de novo com todos os deputados⁴. Com algumas variações, esse tem sido o processo seguido desde 1983, altura em que o Orçamento de Estado foi pela primeira vez discutido no parlamento. Antes dessa data, os deputados apenas votavam um conjunto global de intenções a seguir no orçamento a elaborar.

A apresentação global da apreciação do orçamento fornece-nos uma indicação clara sobre a evolução seguida pela actividade parlamentar durante os doze anos aqui em estudo. Se se tiver em conta o montante de tempo gasto para discutir e aprovar o orçamento, depressa se chega à conclusão de que o parlamento dedica cada vez menos horas a trabalhar sobre aquele diploma.

Na verdade, nas duas maiorias absolutas, embora o número de dias de discussão não varie muito em relação às outras legislaturas, cada sessão plenária é surpreendentemente mais curta. Um indicador simples, mas significativo, dessa tendência é a hora de fecho mais tardia de cada debate na generalidade. Enquanto na III e na IV Legislaturas a média da hora de fecho mais tardia era a 1 hora da madrugada, na V essa hora desce para as 10 horas, caindo para as 8 horas na VI. Essa diferença torna-se ainda mais abrupta no caso da terceira fase de apreciação, a qual também tem lugar no plenário.

Curiosamente, tais diferenças não são tão visíveis ao nível do trabalho em comissão. A média da hora de fecho mais tardia não diminui ao longo das quatro legislaturas, permanecendo mesmo aproximadamente a mesma: 3 horas da madrugada para a III e V, 5 para a IV e 4 para a VI. Esta ideia é confirmada por um outro indicador: a soma de páginas no *Diário da Assembleia da República (DAR)* utilizadas para relatar cada debate. O número de páginas do jornal parlamentar constitui um indicador frequentemente utilizado para fins de análise comparativa, quando não existe prova exacta de tempo. Esse indicador fornece uma medida do tempo despendido num determinado debate.

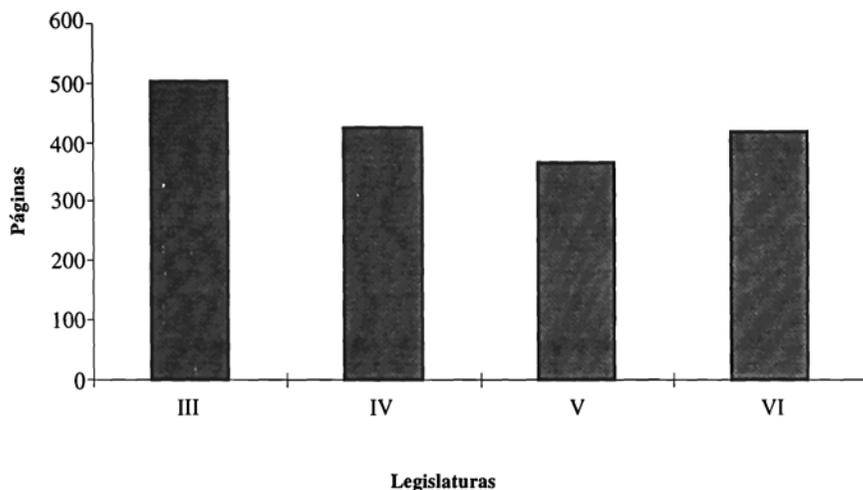
⁴ Os procedimentos de apreciação são os seguintes: *generalidade*, em plenário, *especialidade*, na comissão (no caso do orçamento, trata-se da Comissão de Economia e Finanças, na qual participam deputados das outras comissões especializadas, consoante a matéria em discussão) e, nalguns casos, em plenário, e a *votação final global*, em plenário. Com algumas diferenças, essas três fases constituem a prática comum na apreciação de qualquer diploma.

Convém referir, contudo, que, previamente a estes procedimentos de apreciação, existe uma fase de apreciação e apresentação de pareceres sobre o diploma Orçamento de Estado por parte de todas as outras comissões especializadas, pareceres esses, por fim, congregados na Comissão de Economia e Finanças. Todavia, essa fase não é reportada na sua totalidade no *Diário da Assembleia da República*, ao contrário da discussão na generalidade, especialidade e votação final global, pelo que o seu estudo se torna de difícil comparação. Esta pré-fase não será considerada na exposição.

Tomando apenas em conta a etapa do trabalho em comissão, poder-se-ia dizer, de facto, que, embora os deputados gastem relativamente menos tempo na apreciação do orçamento durante as maiorias absolutas, não existe grande evidência de mudanças muito profundas. Na realidade, o gráfico n.º 1 indica que o montante de tempo gasto na apreciação em comissão não decresceu muito da III e IV Legislaturas para a V, tendo mesmo aumentado da V para a VI.

Número de páginas no DAR — 2.ª etapa (comissão)
(média por ano em cada legislatura)

[GRÁFICO N.º 1]



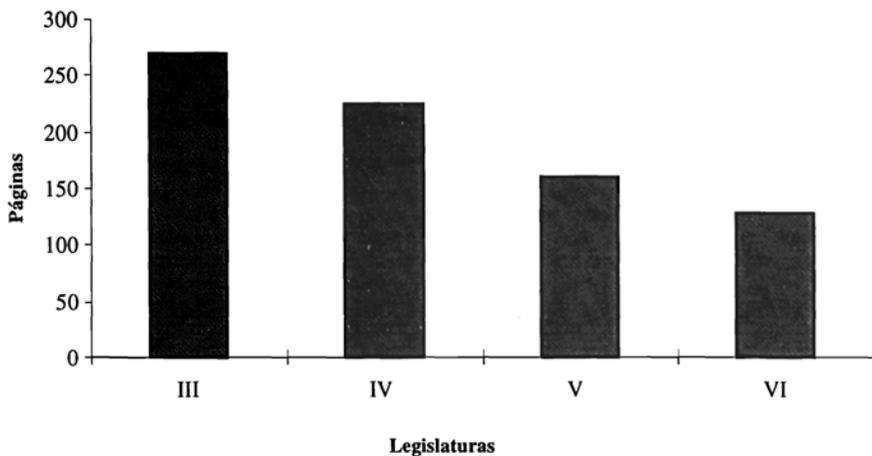
Não obstante, tendo em conta o mesmo indicador nas outras duas etapas de apreciação, as quais têm lugar no plenário, uma realidade algo diferente é sugerida. Tal como o gráfico n.º 2 indica, da III e IV Legislaturas para as maiorias absolutas existe um claro e forte decréscimo do tempo global gasto no plenário para a discussão do orçamento tanto na primeira como na terceira fase. Opondo o trabalho de comissão ao de plenário, torna-se evidente que a diferença principal no processo de apreciação entre as legislaturas não maioritárias e as seguintes é a diminuição da predominância do plenário.

Na verdade, essa tendência é bastante representativa da evolução sofrida pela actividade parlamentar durante os anos do cavaquismo. Por diversas razões, o plenário tornou-se cada vez menos importante na agenda parlamentar, enquanto as comissões especializadas permanentes tenderam a preencher uma parte mais significativa nos procedimentos parlamentares. Houve um esforço no sentido de alargar as responsabilidades das comissões, o que, até certo ponto, aconteceu.

Número de páginas no DAR — etapas no plenário

Número de páginas no DAR — 1.ª etapa
(média por ano em cada legislatura)

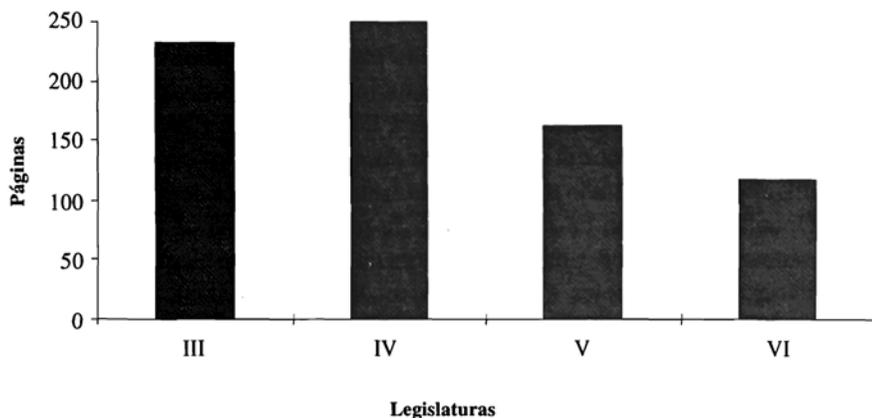
[GRÁFICO N.º 2.1]



Número de páginas no DAR — etapas no plenário

Número de páginas no DAR — 3.ª etapa
(média por ano em cada legislatura)

[GRÁFICO N.º 2.2]



156 A diminuição da duração dos debates de plenário implica que tenha havido uma racionalização do trabalho parlamentar, mas também pressupõe

um esforço no sentido de reduzir as ocasiões para debate público. Importa lembrar que a publicidade implícita nos debates de plenário tornou-se um factor particularmente importante durante o período das maiorias absolutas. Desprovidos de poder *efectivo* de levarem o governo à demissão (ao contrário do que acontecia na IV Legislatura), os partidos da oposição tentavam *exercer influência*, de alguma forma, sobre as opções governamentais, através de *todos os meios disponíveis*, isto é, aproveitando todas as oportunidades para criarem um evento político no plenário. Da parte do partido maioritário esperava-se que tentasse evitar tais formas de influência. Esta tendência é bastante clara e atravessa diferentes dimensões da actividade parlamentar da Assembleia da República. É isso mesmo que irá ser desenvolvido nos próximos capítulos.

B) RACIONALIZAÇÃO DA ACTIVIDADE PARLAMENTAR

Os oito anos das maiorias absolutas compreenderam três revisões ao Regimento: uma em 1988, outra em 1991 e, finalmente, uma em 1993. A primeira e a última revisões tiveram efeitos particularmente fortes na actividade parlamentar. Tal como irá ver-se nos capítulos seguintes, a principal consequência da revisão de 1988 foi um enfraquecimento dos direitos dos partidos da oposição, seguido por um fortalecimento do domínio maioritário sobre a agenda parlamentar. As alterações adoptadas em 1988 são, sem dúvida, o resultado de anos de experiência de trabalho parlamentar desordenado e, em particular, da experiência da IV Legislatura, onde as acções do governo eram amplamente restritas pelas decisões dos grupos parlamentares (GPs) da oposição. A revisão de 1993 assumiu, em certa medida, proporções de uma *reforma* legal da Assembleia da República, tal como inicialmente pretendiam os seus autores, uma vez que tocou aspectos essenciais e há muito criticados da actividade parlamentar, tendo introduzido alterações consideráveis. Surgindo no seguimento da experiência de uma maioria absoluta, essa recente revisão representou um esforço de dignificação do papel do parlamento.

1. DE UM PREDOMÍNIO DO PLENÁRIO A UM REFORÇO DO PAPEL DAS COMISSÕES

1.1. Redução do tempo gasto em plenário

Tal como foi visto acima, o tempo gasto em plenário diminuiu progressivamente ao longo das maiorias absolutas. Esse decréscimo surge como consequência não só de um controle prático do tempo pelo GP maioritário, mas também das alterações específicas introduzidas em vários artigos do Regimento.

A participação nos debates em plenário e a respectiva distribuição pelos vários protagonistas parlamentares são reguladas no Regimento e dependem, simultaneamente, das decisões da Conferência de Líderes⁵. Muitos dos procedimentos através dos quais se pode intervir num debate comum do plenário não têm qualquer indicação de tempo prescrita no Regimento, sendo, portanto, determinados de acordo com as opções da Conferência de Líderes. Outros procedimentos, contudo, baseiam-se na prescrição regimental de uma duração de tempo específica, em geral como forma de garantir a participação de todos os protagonistas parlamentares, independentemente das decisões da Conferência de Líderes. Essas regulações estão previstas no caso de debates especiais (por exemplo, moção de censura), mas também podem acontecer nalguns procedimentos de debates comuns. Uma ideia importante a reter é a de que a existência de uma regra particular estabelecendo uma plataforma mínima de tempo representa uma forma de garantir os direitos de minorias.

De um ponto de vista legal, o decréscimo da duração dos debates da câmara foi provocado pelos seguintes dois processos: *redução* de uma duração de tempo prescrita para uma intervenção particular num debate em plenário e *eliminação* de uma regulação explícita de tempo, caso em que a decisão fica dependente da Conferência de Líderes.

Um exemplo claro desse primeiro processo é a alteração introduzida no instituto que regulamenta a intervenção de cada GP num debate de apreciação de um diploma. Antes de 1988 garantia-se um mínimo de dez minutos para cada GP intervir em qualquer discussão sobre uma iniciativa legislativa no plenário; desde então esse tempo mínimo foi reduzido para cinco minutos⁶. Simultaneamente, a apresentação de um diploma na câmara, na generalidade, foi limitada a vinte minutos⁷. Antes dessa alteração não estava prescrita qualquer duração⁸. Não obstante, de acordo com a prática parlamentar, pode afirmar-se que a apresentação de um diploma, na generalidade, tinha normalmente uma duração superior a vinte minutos. A introdução daquele limite representa uma clara tentativa de controlar o prolongamento dos debates em plenário, característico dos primeiros anos do parlamento democrático.

No caso de vários debates especiais, a regulamentação de uma duração específica foi simplesmente eliminada. Foi o caso dos seguintes debates: discussão do programa do governo⁹, moção de censura¹⁰, debate de assenti-

⁵ A Conferência de Líderes inclui um representante de cada GP e do governo, assim como o presidente da Assembleia da República. A conferência reúne-se frequentemente e toma decisões sobre a agenda parlamentar.

⁶ Reg., 1985, art. 146.º, 3); Reg., 1988, art. 150.º, 3).

⁷ Reg., 1988, art. 138.º, 2).

⁸ Reg., 1985, art. 135.º, 2).

⁹ Reg., 1988, art. 227.º: apreciação do programa; art. 228.º: encerramento do debate. Artigos correspondentes no Regimento de 1985: art. 222.º e art. 224.º

¹⁰ Reg., 1985, art. 230.º; Reg., 1988, art. 234.º

mento para a ausência do Presidente da República do território nacional¹¹, processo de urgência¹² e, por fim, interpelações¹³. Uma vez retirada a referência explícita de uma duração temporal, a distribuição do tempo depende por completo da decisão da Conferência de Líderes, o que significa que o tempo global será determinado de acordo com as opções do grupo maioritário, uma vez que as decisões da Conferência são adoptadas por maioria, quando não se obteve um consenso¹⁴.

No caso daqueles dois últimos debates, o processo de urgência e a interpelação, as alterações de 1988 tiveram efeitos particularmente negativos, causando mesmo um declínio desses instrumentos parlamentares. Tendo em conta a interpelação, depressa se conclui que esse instrumento de controle perdeu grande parte do seu carácter solene, atribuído desde o Regimento de 1976.

Tradicionalmente, pode considerar-se a interpelação como a figura «rainha» dos instrumentos de controle da Assembleia da República. Tal como noutras sessões especiais, um debate de interpelação inclui uma primeira fase, onde os representantes do GP interpelante produzem longas intervenções de abertura, assim como os representantes do governo. Após esta introdução, o debate tem lugar, seguido por uma terceira fase: as intervenções de encerramento apresentadas pelos representantes do GP interpelante e do governo.

Até à revisão de 1988, a abertura do debate era feita por *um ou mais* deputados e membros do governo, por períodos não superiores a *uma hora cada interveniente*. As intervenções de encerramento eram apresentadas por um deputado e por um membro do governo e *cada uma tinha uma duração de meia hora*. Para além disso, estava previsto de que a intervenção de encerramento do governo podia ser feita pelo primeiro-ministro¹⁵. As alterações introduzidas na primeira maioria absoluta (1988) *reduziram*, por um lado, o número de intervenientes na fase introdutória e, por outro, *retiraram* as referências a qualquer duração temporal. Desde então, apenas um deputado e um membro do governo podem produzir intervenções de abertura e o tempo global a gastar num debate de interpelação tornou-se dependente da decisão da Conferência de Líderes. Simultaneamente, a referência ao primeiro-ministro também foi retirada. Para além disso, antes de 1988, e segundo o Regimento,

¹¹ Reg., 1985, art. 267.º; Reg., 1988, art. 268.º

¹² Reg., 1985, art. 285.º; Reg., 1988, art. 286.º

¹³ Reg., 1985, art. 240.º; Reg., 1988, art. 241.º

¹⁴ A regra da maioria foi introduzida na revisão do Regimento de 1985. Até essa revisão, as decisões da Conferência de Líderes eram adoptadas por consenso.

¹⁵ Importa realçar que desde o Regimento de 1976 até à revisão de 1985 a intervenção de encerramento do governo estava a cargo do primeiro-ministro. Com a revisão regimental de 1985, qualquer outro membro do governo *também* pode passar a produzir a intervenção de encerramento.

o último interveniente de uma interpelação era um deputado; desde então, essa ordem foi invertida, pelo que o membro do governo é quem tem a última palavra num debate de interpelação. Estas várias alterações parecem explicar, em grande parte, o decréscimo da duração média de uma interpelação da IV Legislatura (10 horas) para a V (6 horas)¹⁶.

1.2. Reforço do papel das comissões

A diminuição da proeminência do plenário no conjunto da agenda parlamentar foi acompanhada por um leve e discreto reforço do papel das comissões especializadas permanentes. Na verdade, ao longo das maiorias absolutas, através de diversas alterações legais, o papel das comissões tornou-se mais determinante no trabalho legislativo da Assembleia da República.

Não só as disposições relativas às comissões foram consideravelmente regulamentadas, como novas responsabilidades lhes foram prescritas. A revisão do Regimento de 1991, por exemplo, imputou maior autonomia às decisões das comissões, dispensando-as, em diversos casos, da autorização expressa do presidente da Assembleia da República. Todavia, a alteração legal mais importante foi, sem dúvida, o estabelecimento da comissão especializada como a sede da discussão na especialidade, por regra¹⁷, o que foi decidido na revisão de 1988. Até então, e segundo o regimento, a especialidade tinha lugar na câmara, a não ser que fosse aprovado um requerimento de baixa à comissão; desde 1988, as disposições foram invertidas, pelo que é possível votar um requerimento que transfira a discussão na especialidade para o plenário (*avocação pelo plenário*).

De certa forma, pode dizer-se que essa alteração legal correspondeu a uma adaptação à prática parlamentar, já que, na realidade, uma elevada percentagem de diplomas em discussão na especialidade acabava por ser transferida para a comissão, no seguimento de um voto unânime do respectivo requerimento. De qualquer modo, a regulamentação dessa prática não deixa de ser representativa de um processo de racionalização da actividade da Assembleia da República.

A revisão do Regimento de 1993 indiciou uma particular preocupação em fomentar um trabalho mais público das comissões especializadas. As especificações introduzidas na regra de publicidade das reuniões de comissão são extremamente significativas dessa preocupação: duas alíneas foram aditadas com o objectivo de estabelecer determinadas reuniões em que a comissão tem de reunir a porta aberta para a comunicação social. É o caso de qualquer

¹⁶ Não se dispõe de informação completa sobre a duração dos debates de interpelação da VI Legislatura, mas pode afirmar-se que aquela média continuou a decrescer nesse período.

¹⁷ Reg., 1988, art. 154.º

reunião que incluía qualquer dos seguintes procedimentos: discussão e aprovação de legislação na especialidade, assim como apreciação e votação de relatórios sobre iniciativas legislativas, isto é, a maioria das reuniões de uma comissão especializada.

Naturalmente, as comissões ainda podem decidir, através de um voto, não abrirem a reunião à comunicação social em casos não determinados legalmente. Não obstante, importa realçar que aquelas alterações inverteram a regra de publicidade: antes de 1993 a publicidade de uma reunião de comissão tinha de ser aprovada pelos seus membros; desde essa data é a porta fechada de tem que ser votada nos casos acima mencionados¹⁸.

Convém notar, ainda assim, que essas alterações legais não levaram a uma mudança visível na informação relatada pela comunicação social sobre o trabalho das comissões. A comunicação social começou a relatar as reuniões em que questões polémicas eram discutidas ou em que um membro do governo era ouvido numa audiência, mas o trabalho regular sobre legislação comum permaneceu, na maioria dos casos, desconhecido da opinião pública. De qualquer modo, a comunicação social parece ter, pouco a pouco, adquirido o hábito de noticiar numa base mais regular o trabalho de comissão. Essa progressiva mudança tem sido mais visível na sessão legislativa subsequente ao período do cavaquismo.

Embora o seu desenvolvimento não encontre aqui espaço, é de salientar que a revisão de 1993 envolveu várias outras transformações conducentes ao reforço do papel das comissões, das quais poderá destacar-se a valorização da fase de apreciação de diplomas prévia ao debate na generalidade.

1.3. Reorganização de funções entre plenário e comissão

Se se tiverem em conta as modificações ocorridas ao nível das funções desempenhadas pelo plenário e pelas comissões ao longo das maiorias absolutas, rapidamente se torna perceptível a tendência de racionalização ocorrida no parlamento português. Na verdade, pode afirmar-se que, embora originalmente identificada com a câmara do plenário, a *função legislativa* transformou-se cada vez mais numa responsabilidade das comissões especializadas. Nos primeiros anos da democracia, a ideia de decidir através da discussão pública era predominante, explicando a proeminência do plenário no processo legislativo. Com a experiência das maiorias absolutas, o plenário tendeu cada vez mais a preencher uma *função de legitimação*, em detrimento de uma legislativa.

Representativa disso mesmo é a criação de mais oportunidades na câmara para discutir questões actuais, reflectindo situações problemáticas da socie-

¹⁸ Reg., 1993, art. 120.º; Reg., 1991, art. 118.º

dade portuguesa. Tanto na revisão do Regimento de 1991 como na de 1993 houve uma clara preocupação nesse sentido. Não só se criaram três novos debates especiais, como se regulamentaram fortemente algumas antigas possibilidades de debates do plenário. Um reflexo disso mesmo é o acréscimo do número de debates especiais ao longo das maiorias absolutas. O quadro n.º 1 apresenta o número de debates especiais que tiveram lugar em cada sessão legislativa, da IV à VI Legislaturas.

Debates especiais na Assembleia da República na IV, V e VI Legislaturas

[QUADRO N.º 1]

	IV		V				VI			
	1. ^a	2. ^a	1. ^a	2. ^a	3. ^a	4. ^a	1. ^a	2. ^a	3. ^a	4. ^a
Número de debates especiais . .	2	3	1	2	6	6	7	8	5	11

A revisão de 1991 criou os debates de urgência, destinados à discussão, de forma expedita, de questões polémicas imprevistas. Contudo, apenas dois anos mais tarde se regulamentaram mais escrupulosamente os debates de urgência (um novo artigo foi aditado com esse fim)¹⁹; na mesma altura os debates sobre assuntos de actualidade foram regulamentados, embora já estivesse prevista a possibilidade de se intervir na câmara sobre essas questões²⁰.

A revisão de 1993 criou dois outros debates especiais: debate de uma comissão especializada e o debate conhecido por «o estado da nação». O primeiro consiste num debate que qualquer comissão especializada pode propor para discutir matérias da sua competência²¹. O debate sobre o estado da nação tem por objectivo avaliar o ano político, tendo lugar, portanto, no fim de cada sessão legislativa²². Tornou-se um debate relativamente importante nos últimos dois anos das maiorias absolutas, uma vez que contou com a participação do próprio primeiro-ministro, Cavaco Silva; aliás, o debate sobre o estado da nação de 1995 foi transmitido pela televisão e constituiu a última vez que Cavaco Silva interveio no plenário da Assembleia da República.

Um aspecto importante a ter conta é o facto de esses debates terem sido promovidos nos últimos anos do período da maioria absoluta. A experiência

¹⁹ Reg., 1991, art. 72.º; Reg., 1993, arts. 72.º e 77.º

²⁰ Esse debate também pode ser referido como debate sobre assunto de relevante importância, nacional ou internacional (Reg., 1993, arts. 76.º e 245.º).

²¹ Reg., 1993, art. 37.º

²² Reg., 1993, art. 245.º

da prática parlamentar sob as maiorias absolutas parece ter dado origem a uma necessidade de criar mais oportunidades no parlamento para dar voz a preocupações prementes na sociedade portuguesa. A necessidade de mais espaços para debate surgia, de certa forma, como contraposição aos cortes verificados na revisão regimental de 1988, assim como um modo de promover mais ocasiões para a oposição expressar os seus pontos de vista. Sob as maiorias absolutas, a principal forma que a oposição tinha de influenciar de algum modo as decisões do governo era através da fomentação de alguma publicidade em torno de questões cruciais.

Significativa dessa necessidade é a proporção de diplomas discutidos no plenário para a apreciação na especialidade. Embora, desde 1988, o Regimento estabeleça que a especialidade se realiza, por regra, nas comissões especializadas, a proporção de diplomas discutidos na câmara para a apreciação na especialidade é, na realidade, mais elevada após aquela data do que no período anterior. Enquanto que na III e na IV Legislaturas, respectivamente, apenas 21% e 17% dos diplomas que chegavam à fase da especialidade eram apreciados na câmara (numa altura em que essa era a regra), na V e na VI esses valores sobem para, respectivamente, 36% e 23%²³.

Assim, ao longo das maiorias absolutas verificou-se um esforço considerável no sentido de diminuir a proeminência da câmara, estimulando-se um papel mais significativo das comissões especializadas no processo legislativo. A revisão regimental de 1988 foi particularmente importante para aquela evolução. Não obstante, tais transformações foram acompanhadas por uma crescente procura por mais oportunidades na câmara para dar voz a questões problemáticas da sociedade portuguesa. Naturalmente, essa procura era expressa essencialmente pelos partidos da oposição, como forma de reacção ao controle global da agenda parlamentar pelo partido maioritário.

2. REPRODUÇÃO DO CONTROLE MAIORITÁRIO SOBRE A AGENDA PARLAMENTAR

Na realidade, uma das principais características dos anos das maiorias absolutas foi o domínio do partido maioritário sobre a actividade parlamentar. Esse domínio aconteceu, em parte, como um resultado da própria dimensão do grupo parlamentar maioritário e, por outro lado, devido a alterações introduzidas nalguns artigos do Regimento.

Novamente, a revisão de 1988 foi crucial. Importa recordar de novo as razões que conduziram às modificações então introduzidas no Regimento: a

²³ A informação relativa aos diplomas da VI Legislatura não inclui dados sobre a 4.ª sessão legislativa (1994-1995), uma vez que o relatório respectivo não tinha sido publicado à data da redacção deste artigo.

ineficácia do parlamento, as prolongadas horas gastas para reduzidos resultados e o poder dos partidos da oposição durante a IV Legislatura. Estas são algumas das razões que explicam a revisão de 1988, a qual tendeu a reforçar o controle maioritário sobre a agenda parlamentar.

2.1. Meios de reforço do poder da maioria

O reforço do poder da maioria ocorreu, basicamente, através de dois meios: determinação dos tempos a gastar em plenário e distribuição de direitos parlamentares. Tal como se sublinhou acima, a revisão de 1988 envolveu, em inúmeros artigos, a eliminação de prescrições de tempos específicos de participação nos debates do plenário. Sem a regulamentação de um determinado tempo, a participação dos diferentes GPs na câmara ficou, em semelhantes casos, totalmente dependente da decisão da Conferência de Líderes, onde, na prática, a maioria tem a última palavra. Como resultado dessas modificações, os partidos da oposição deixaram de ter, em vários casos, um determinado tempo garantido para intervirem nos debates do plenário, o que afectou, em particular, os GPs de menor dimensão, cujos direitos de intervenção sofreram um claro golpe.

O outro meio foi, provavelmente, ainda mais determinante para o reforço do poder da maioria: a distribuição de direitos parlamentares. Na verdade, a revisão do Regimento de 1988 teve um forte impacto naquilo que se designa por direitos potestativos. Antes de 1988, os partidos da oposição tinham assegurados certos direitos, independentemente da sua dimensão, como um contraponto ao peso das maiorias. Por exemplo, direitos como o número de perguntas a colocar ao governo eram distribuídos entre os vários GPs de acordo com, por um lado, a dimensão de um GP e, por outro, o facto de ser um GP com, ou sem, representação no governo. A existência de semelhantes direitos actua como garantia da preservação da participação da oposição na actividade parlamentar, independentemente da dimensão ou «cor» das maiorias.

Após 1988, alguns dos direitos potestativos foram profundamente desvalorizados. O factor-chave regulador da distribuição desses direitos tornou-se a dimensão do GP e o facto de não se pertencer ao(s) GP(s) representado(s) no governo (embora considerado) deixou, na realidade, de ser importante. De certa forma, pode afirmar-se que o conceito de direitos potestativos ficou bastante enfraquecido.

2.2. Direito de fixação da ordem do dia

As alterações introduzidas no direito à fixação da ordem do dia de reuniões plenárias constituem um claro e determinante exemplo daquela evolução. A maior parte da agenda plenária é determinada de acordo com as

decisões da Conferência de Líderes. Não obstante, os GPs têm direito à fixação da ordem do dia de um determinado número de reuniões, independentemente das opções da Conferência. Esse direito é particularmente importante no sentido em que representa uma oportunidade para os partidos da oposição de porem à discussão os seus próprios diplomas, os quais, de outra forma, só dificilmente subiriam a plenário.

Se se tiver em conta a prescrição desse direito em ambos os regimentos, de 1985 e de 1988, tem-se uma percepção bastante clara das modificações introduzidas na primeira maioria absoluta conhecida no parlamento português²⁴. O quadro n.º 2 indica, para as várias legislaturas do cavaquismo, o número de reuniões a que cada GP tinha (ou teria) direito, segundo as normas do Regimento de 1985, por um lado, e do Regimento de 1988, por outro.

**Número de reuniões plenárias, segundo os Regimentos de 1985 e de 1988,
na IV, V e VI Legislaturas**

[QUADRO N.º 2]

Partidos	Regimento de 1985			Regimento de 1988		
	IV	V	VI	IV	V	VI
PSD	3	3	3	3	5	5
PS	6	6	6	4	4	6
PRD	4	2	—	2	1	—
PCP	4	4	2	2	2	2
CDS	2	2	2	2	1	1
MDP	2	—	—	1	—	—
PEV	—	2	2	—	1	1

Um primeiro comentário sugerido pelo quadro n.º 2 é o facto de se ter verificado um claro decréscimo no número de reuniões a que os GPs da oposição têm direito, acompanhado por um acréscimo desse direito ao nível do GP maioritário (isto é, o PSD). É nesse sentido que se pode questionar o conceito de direito potestativo sob o Regimento de 1988 no que diz respeito ao direito à fixação da ordem do dia de um determinado número de reuniões.

Um segundo comentário é o de que as alterações introduzidas em 1988 favorecem, em larga medida, os GPs de grande dimensão. As alterações de 1988 parecem ter sido pensadas para uma situação politicamente dicotómica, onde um ou dois GPs de grande dimensão detêm a maior parte do poder, coexistindo com outros GPs de pequena dimensão, com muito menor peso nas decisões parlamentares. Aquelas alterações não parecem adaptadas a uma situação em

²⁴ Reg., 1985, art. 61.º; Reg., 1988, art. 62.º

que o poder político está partilhado de forma mais igualitária entre os vários GPs existentes, isto é, uma situação de coexistência entre vários GPs de dimensão intermédia, tal como foi o caso da IV Legislatura. Essa ideia é confirmada pelo quadro n.º 3, onde se apresenta o número de reuniões plenárias de acordo com o número de deputados de cada GP por legislatura.

Número de reuniões plenárias a que cada grupo parlamentar tinha direito, segundo os respectivos regimentos, na IV, V e VI Legislaturas

[QUADRO N.º 3]

Partidos	IV Legislatura Reg. 1985		V Legislatura Regs. 1988/1991		VI Legislatura ²⁵ Regs. 1991/1993	
	Número de deputados*	Reuniões plenárias	Número de deputados*	Reuniões plenárias	Número de deputados**	Reuniões plenárias
PSD	88	3	148	5	135	5
PS	54	6	60	4	72	6
PRD	45	4	7	1	0	–
PCP	35	4	27	2	14	2
CDS	22	2	4	1	5	1
MDP	3	2	0	–	0	–
PEV	0	–	2	1	2	1

* Não inclui os deputados independentes do PS e do PCP.

** Não inclui os deputados independentes do PS e do PCP nem o deputado do PSN.

Os quadros n.ºs 2 e 3 apresentam a aplicação directa das regras existentes em cada legislatura e são, por si próprios, perfeitamente claros. Contudo, um esclarecimento adicional permite que se explicita a extensão que atingiram as alterações introduzidas então. Nos anos anteriores à revisão de 1988, um GP representado no governo não tinha direito a mais de três reuniões plenárias; esse constituía o máximo que qualquer GP representado no governo podia agendar. De facto, segundo uma das alíneas regimentais, qualquer GP representado no governo, constituído por mais de 50 deputados, tinha direito a três reuniões [Reg., 1985, art. 61.º, 2)]. Simultaneamente, qualquer GP da oposição constituído por mais de 50 deputados tinha direito a seis reuniões, mas a não mais do que isso. Com a revisão de 1988, aquelas limitações deixaram de existir.

As modificações introduzidas em 1988 favorecem claramente os GPs de maior dimensão e, em particular, o GP maioritário. A alínea referente aos GPs

²⁵ Tanto nas alterações regimentais de 1991 como nas de 1993, não houve mudanças substanciais nas regras subjacentes ao direito à fixação da ordem do dia. Foram apenas feitos alguns ajustes no seguimento da revisão constitucional de 1989, na qual o número de deputados à Assembleia da República foi reduzido de 250 para 230. A VI Legislatura foi a primeira a ser eleita com 230 deputados.

representados no governo estabelece que esses GPs têm direito «à fixação da ordem do dia de uma reunião plenária por cada conjunto suplementar de 25 deputados²⁶ ou fracção»²⁷, o que implica que, quantos mais deputados um GP tem, em mais reuniões terá direito a fixar a ordem do dia. Rapidamente se torna evidente que a aplicação desta lógica a um grupo maioritário, e sem limitação estabelecida, tem a seguinte implicação: reprodução do domínio do partido maioritário.

Com a experiência das maiorias absolutas, o peso do GP maioritário tornou-se, por conseguinte, predominante sobre o direito à fixação da ordem do dia de reuniões plenárias. A transformação ocorrida nesse direito é, por várias razões, bastante representativa do controle que o partido maioritário adquiriu sobre a actividade parlamentar durante as maiorias absolutas. Ainda assim, poder-se-iam referir outros exemplos ilustrativos desse controle, tais como o número de perguntas ao governo por cada GP²⁸, a constituição da mesa da Assembleia da República²⁹, a garantia de um tempo mínimo por cada GP no PAOD (período de antes da ordem do dia)³⁰ ou o requerimento de interrupção³¹ ou encerramento³² de uma reunião plenária.

2.3. De uma procura por mais oportunidades de intervenção a uma utilização inadequada dos procedimentos parlamentares

Ao longo deste capítulo têm-se apresentado vários indicadores ilustrativos da extensão que assumiu o domínio da actividade parlamentar pelo GP maioritário durante as maiorias absolutas. Face a esse domínio e à redução global do tempo gasto em debates na câmara, os partidos da oposição aproveitavam toda e qualquer oportunidade disponível para publicitarem os seus próprios pontos de vista e exercerem influência, de alguma forma, sobre as decisões governamentais.

É nesse contexto que vários procedimentos para intervir em plenário eram sistematicamente utilizados de forma inadequada, perdendo o seu sentido original à medida que os deputados os assumiam como mais uma outra forma de «tempo de antena» no parlamento. É o caso, por exemplo, das defesas de consideração ou das interpelações à mesa. As defesas de consideração constituem intervenções através das quais um deputado declara ter sido ofendido,

²⁶ Note-se que o parâmetro de «25 deputados» foi substituído na revisão regimental de 1991, ao longo de todo o Regimento, por «um décimo do número de deputados», no seguimento da revisão constitucional de 1989.

²⁷ Reg., 1988, art. 62.º, 2).

²⁸ Reg., 1985, art. 235.º; Reg., 1988, art. 238.º

²⁹ Reg., 1985, art. 23.º; Reg., 1988, art. 22.º

³⁰ Reg., 1988, art. 72.º; Reg., 1991, art. 72.º

³¹ Reg., 1988, art. 70.º; Reg., 1991, art. 70.º

³² Reg., 1985, art. 147.º; Reg., 1988, art. 151.º

ou a sua bancada, por outro deputado; ao que, normalmente, o ofensor apresenta, de seguida, explicações sobre as suas palavras. As interpelações à mesa têm por objectivo dar voz a questões processuais ou mesmo regimentais. O tempo utilizado em ambos os tipos de intervenção não é descontado no tempo global atribuído a cada GP; esses procedimentos transformam-se, portanto, em valiosas oportunidades de intervenção em plenário. Daí que esses procedimentos tenham sido sobreutilizados durante as maiorias absolutas, independentemente dos propósitos prescritos regimentalmente.

Uma perspectiva global sobre a prática do controle parlamentar indica, de forma clara, até que ponto cada debate público se tornou importante. O quadro n.º 4 apresenta informação sobre os quatro principais meios de controle do parlamento português: requerimentos, perguntas ao governo, interpelações e comissões de inquérito, da IV à VI Legislatura.

Meios de controle parlamentar na IV, V e VI Legislaturas
(*média por sessão legislativa em cada legislatura*)

[QUADRO N.º 4]

	IV	V	VI
Sessões de perguntas ao governo	2,50	9,50	8,00
Interpelações	2,00	5,50	6,25
Propostas de comissões de inquérito	4,00	5,75	8,30
Requerimentos	2 388,50	1 175,30	1 250,50

O quadro n.º 4 indica que houve um acréscimo geral da actividade de controle durante as maiorias absolutas. Todavia, também explicita que o único instrumento de controle que não aumentou, tendo mesmo diminuído de forma considerável, foi o requerimento, isto é, o único procedimento de controle que não é apresentado publicamente.

O caso das propostas de comissões de inquérito é bastante representativo do desenvolvimento sofrido pelos instrumentos de controle durante as maiorias absolutas. A discussão de tais propostas tornou-se um debate extremamente popular. Poder-se-á não ter grande conhecimento sobre o que se passa na Assembleia da República, mas, com certeza, ter-se-á a recordação de ter ouvido algo sobre o «caso da vírgula» ou o «caso das vacas loucas». Algumas das propostas não contêm, na realidade, qualquer objecto de investigação, consistindo apenas em mais uma valiosa oportunidade de trazer alguma publicidade em torno de uma determinada questão. Um claro exemplo disso terá sido a proposta n.º 2 de um inquérito à política cultural do governo.

Foi, em parte, como uma resposta a essa utilização inadequada que os últimos anos das maiorias absolutas deram lugar a um importante esforço de regulamentação dos institutos parlamentares. Poder-se-ia mesmo dizer que a

revisão regimental de 1993 personificou uma tomada de consciência dos efeitos perversos introduzidos ao longo do período das maiorias absolutas.

3. REGULAMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

Na realidade, todo o período das maiorias absolutas incluiu um esforço considerável de regulamentação de procedimentos parlamentares. Contudo, a revisão regimental de 1993 foi, sem dúvida, a que mais profunda regulamentação envolveu, a qual tinha inerente um objectivo claro de dignificação do trabalho do parlamento. Essa revisão compreendeu dois objectivos principais: por um lado, evitar uma sobreutilização, e conseqüente utilização inadequada, de alguns procedimentos parlamentares e, por outro, garantir (mais) qualidade no trabalho legislativo. Vários tipos de intervenção no plenário foram, por conseguinte, regulamentados, assim como os requisitos a cumprir na preparação de relatórios e de diplomas.

As modificações introduzidas em procedimentos como a defesa de consideração ou o pedido de esclarecimento constituem um bom exemplo do esforço feito então no sentido de valorizar os debates da câmara. Por exemplo, para que se evitasse um recurso exagerado à defesa de consideração decidiu-se que esse instrumento deveria ser utilizado no fim de cada debate³³, e não no próprio momento da ofensa. Sendo adiado, aquele instrumento perderia parte do seu impacto e, por conseguinte, parte do seu interesse enquanto um meio de publicitação. Pequenos ajustamentos deste tipo são representativos de uma tentativa de consagrar maior relevância aos debates do plenário. Não obstante, é ao nível do trabalho legislativo que se pode encontrar a regulamentação mais substancial e incisiva.

De facto, um número considerável de artigos foi revisto em 1993 com o objectivo essencial de garantir que a apresentação e apreciação de diplomas contenham um enquadramento informativo o mais completo possível. Exigiram-se, assim, alguns requisitos específicos na apresentação de ratificações e de propostas de lei³⁴, em particular no que respeita às autorizações legislativas³⁵.

A exigência de informação mais detalhada na apresentação de ratificações surge, provavelmente, como uma forma de prevenção contra a multiplicação das ditas «falsas» ratificações. Solicitar a ratificação (ou recusa de ratificação) de um decreto-lei tornou-se uma outra maneira de a oposição criticar em plenário uma determinada política governamental, mesmo que a aprovação do decreto (inalterado) em causa fosse inevitável. Frequentemente, as ratificações eram consideradas «falsas», na medida em que não incorporavam qualquer texto alternativo. Terá sido por essa razão que em 1993 se

³³ Reg., 1993, art. 92.º

³⁴ Diploma de iniciativa governamental.

³⁵ Respectivamente, Reg., 1993, arts. 201.º, 137.º e 200.º

introduziu a exigência de «uma sucinta justificação de motivos» do requerimento de apreciação de um decreto-lei.

No caso da informação sobre as propostas de lei, parece ter havido uma preocupação em assegurar um controle mais apertado sobre a iniciativa legislativa governamental. De facto, uma das queixas mais comuns da oposição dizia respeito à insuficiência de informação inserida nos diplomas apresentados pelo governo. Essa preocupação é particularmente saliente no caso das autorizações legislativas, uma vez que esses diplomas tendiam a assumir formas cada vez mais ambíguas e com menor definição do seu objecto, dando azo a aplicações incontroláveis pelos deputados.

Todavia, tanto num caso como no outro, não é possível afirmar ainda se se terão verificado grandes mudanças na prática parlamentar. O que se tem tornado mais óbvio é a importância que os relatórios assumiram no processo de apreciação legislativa da Assembleia da República. De facto, uma outra forma de assegurar uma produção legislativa de crescente qualidade é através da exigência de relatórios detalhados.

Algumas primeiras medidas tinham sido tomadas, aquando da revisão de 1988, no caso específico das visitas a instituições exteriores realizadas pelos deputados³⁶. Em 1991 enfatizou-se a importância dos relatórios em diversos artigos. Não obstante, é em 1993 que se verifica uma clara e forte regulamentação nessa matéria.

Poder-se-ia dizer que se reforçou a maioria dos artigos referentes a trabalho legislativo, no que respeita à elaboração de um relatório. Mais, introduziram-se alíneas específicas com o único objectivo de exigir um conjunto de requisitos a incluir num relatório, tendo-se mesmo aditado um longo e detalhado artigo (art. 34.º) no capítulo sobre as comissões, com o único objectivo de regular a responsabilidade e preparação de um relatório. A modificação mais representativa terá sido, porventura, a apresentação em conjunto, na generalidade, de um diploma legislativo e do respectivo relatório; de facto, segundo o artigo 153.º, «o debate é introduzido pelo autor da iniciativa, após o que o relator apresentará a síntese do relatório e as suas conclusões mais relevantes».

A ênfase imputada à produção de relatórios foi acompanhada por um incentivo ao envio regular de informação para a imprensa e à realização de audiências com associações várias, como a Associação Nacional de Municípios Portugueses³⁷. Torna-se relativamente claro, portanto, que a revisão de 1993 personifica um importante esforço no sentido de se consignar mais crédito ao trabalho do parlamento. É nesse contexto que se regulamentou particularmente o trabalho em comissão, o qual adquiriu alguma autonomia dentro da instituição parlamentar, tendo-se igualmente conferido ao trabalho da comissão uma visibilidade crescente face à imprensa, de forma a evitar-se a imagem parcial transmitida pelo plenário.

³⁶ Reg., 1988, art. 45.º

³⁷ Reg., 1993, art. 150.º

A preocupação em consignar mais crédito ao trabalho do parlamento emana de uma tentativa geral de dignificar a imagem do parlamento. A revisão do Regimento de 1993 também introduziu mudanças fundamentais em instrumentos parlamentares, como as perguntas ao governo ou as comissões de inquérito, os quais melhoraram, incontestavelmente, ao nível do quadro legal, no sentido em que se tentou responder a alguns dos problemas contidos nesses instrumentos. Contudo, é na regulamentação das responsabilidades do deputado que a tentativa de dignificar a imagem do parlamento é particularmente clara.

Tal como se irá ver na secção seguinte, durante o período das maiorias absolutas houve uma desvalorização da imagem do parlamento, em parte devido ao desenvolvimento de uma percepção pejorativa do papel dos deputados. Especificamente, houve alguma discussão projectada na comunicação social sobre as ausências («faltas») de deputados após alguns problemas de disciplina no partido maioritário. Como resposta a essa percepção, na revisão de 1993 restringiram-se as condições que conduzem à perda do mandato de deputado³⁸. Para além disso, algumas pequenas referências foram introduzidas com o objectivo específico de estimularem o contacto directo entre deputados e eleitores³⁹.

C) DESVALORIZAÇÃO DA IMAGEM DO PARLAMENTO

Tal como já se referiu, a imagem do parlamento português parece ter sido algo desvalorizada durante as maiorias absolutas. De facto, o papel do parlamento terá sido subvalorizado na sociedade portuguesa, em contraste com a IV Legislatura, imediatamente anterior, em que o parlamento terá assumido um papel particularmente forte.

A avaliação da imagem do parlamento coloca, naturalmente, alguns problemas metodológicos. Uma primeira dificuldade encontra-se na própria escolha do indicador mais adequado, uma vez que todos parecem incompletos por si sós. O indicador mais evidente seria, provavelmente, um inquérito de opinião sobre o papel do parlamento. Contudo, a informação disponível a esse respeito é de tal forma escassa que não permitiria grandes conclusões. Daí que se tenha adoptado um outro indicador para avaliar a imagem do parlamento: artigos de imprensa.

Recolheu-se informação do semanário *Expresso* a partir de todos os artigos publicados sobre o parlamento durante o período de 1983-1995⁴⁰.

³⁸ V. Reg., 1991, art. 4.º; Reg., 1993, art. 4.º

³⁹ V. Reg., 1993, arts. 53.º e 17.º

⁴⁰ É importante salientar que a informação relativa à rubrica sobre assuntos parlamentares («O parlamento por dentro», «A janela de São Bento», etc., conforme o ano) não será considerada nesta análise, apesar de recolhida. Se incluída, essa informação iria transmitir uma imagem algo enviesada da importância do parlamento na imprensa. Essa rubrica apenas existe

A inclusão da III Legislatura é particularmente importante neste caso: não só permite uma comparação mais equitativa entre o período da maioria absoluta e o anterior, como também enfatiza a especificidade da IV Legislatura. A análise apresentada nas páginas que se seguem baseia-se inteiramente, portanto, na informação recolhida a partir de artigos de imprensa.

1. IMAGEM GLOBAL DO PARLAMENTO

Uma perspectiva global sobre aqueles doze anos indica, de forma distinta, que o parlamento era cada vez menos citado na imprensa. E, por outro lado, essa citação era feita com cada vez menor destaque.

Com a emergência da primeira maioria absoluta, a imprensa perde interesse pelo parlamento, uma vez que o poder decisional fica claramente centrado no governo. O efeito da maioria absoluta nessa matéria é particularmente forte em 1987, na medida em que sucede à IV Legislatura, altura em que o governo estava largamente dependente das opções parlamentares. Para além disso, os anos que se seguem a 1987 são os anos da «democracia de sucesso», ou seja, os anos do crescimento económico, da integração na então Comunidade Económica Europeia, da expansão do consumo privado, os primeiros anos de estabilidade política na democracia portuguesa.

Na segunda maioria absoluta, a «democracia de sucesso» parece ser progressivamente questionada: a situação económica não é tão positiva e o próprio sistema político surge como cada vez mais inadequado. Multiplicam-se casos conhecidos de abuso de privilégios⁴¹ e os políticos não encontram capacidade de resposta face aos crescentes problemas sócio-económicos. A classe política é geralmente criticada e, especificamente, os deputados, provavelmente por constituírem um alvo fácil e visível. É nesse contexto que a imprensa ganha um pouco mais de interesse pelos assuntos parlamentares.

Tal como pode ver-se pelo gráfico n.º 3, a publicação de artigos sobre o parlamento tornou-se, de facto, cada vez menos frequente no período das maiorias absolutas.

Por outro lado, verifica-se uma percentagem ligeiramente mais elevada na IV Legislatura (149,5 por ano) do que na III (140 por ano). Esta pequena diferença indica que, durante o primeiro governo de Cavaco Silva, a Assem-

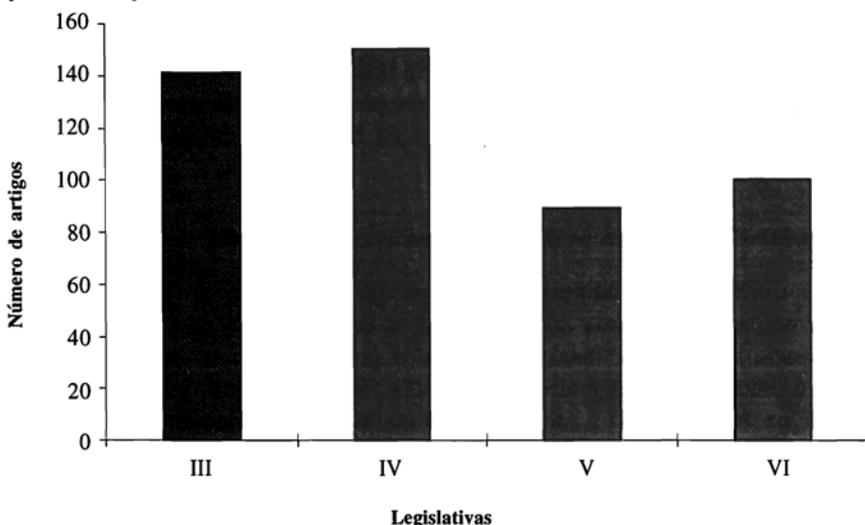
desde a IV Legislatura e tem tido até hoje uma presença constante no jornal *Expresso*, independentemente da importância que assumem os assuntos parlamentares. É por essa razão que não será considerada, uma vez que um dos objectivos desta análise é o de compreender quais são os motivos pelos quais a imprensa fala do parlamento, independentemente dos assuntos correntes.

⁴¹ É interessante notar que a corrupção em Portugal não assume, muitas vezes, uma forma declarada de corrupção, no sentido de um pagamento em troca de um favor político; normalmente, trata-se apenas de um caso de abuso de privilégios ou de poder.

bleia da República tinha, de facto, um papel particularmente relevante no sistema político. Vale a pena recordar, contudo, que na III Legislatura o governo era apoiado por uma maioria absoluta baseada numa coligação parlamentar (o denominado bloco central). A percentagem de artigos nesse período realça a importância que os parlamentares assumiam então, uma vez que muitas das decisões governamentais tinham de ser negociadas com os grupos parlamentares.

Número de artigos sobre o parlamento por ano em cada legislatura

[GRÁFICO N.º 3]



Na VI Legislatura existe um ligeiro acréscimo de notícias sobre o parlamento, em parte devido a um maior interesse pelo parlamento explicitado acima e, por outro lado, devido ao papel activo do Presidente da República, assim como à mudança de liderança do CDS.

Tendo em conta agora o destaque assumido por cada artigo sobre o parlamento, constata-se que a ideia da importância da Assembleia da República durante a IV Legislatura é reforçada. De facto, o destaque dos artigos referentes ao parlamento não varia muito da III para a V e VI Legislaturas; o único período que apresenta diferenças significativas é, na verdade, a IV Legislatura, isto é, 1985-1987.

De forma a poder avaliar-se o destaque assumido pelos inúmeros artigos publicados sobre o parlamento, criou-se uma escala de destaque, variando de um mínimo de 1 a um máximo de 5. Em cada artigo atribuiu-se um coeficiente de destaque, segundo a página de publicação, o tamanho do artigo, o tamanho do título e a diferença, ou não, na cor do título. Naturalmente, a

utilização desse tipo de indicador é relativamente limitada e apenas pode ser citada como mera referência. Não obstante, importa salientar que os artigos referentes ao parlamento com um destaque de 5 são consideravelmente superiores na IV Legislatura, comparativamente com as outras três legislaturas, onde os valores são sensivelmente os mesmos. Na realidade, 7,7% dos artigos redigidos durante a IV Legislatura têm um destaque de coeficiente 5, o que corresponde ao dobro, ou mais, de qualquer outra legislatura⁴².

Portanto, por um lado, a Assembleia da República parece ter assumido um papel particularmente importante na IV Legislatura e, por outro, com a emergência das maiorias absolutas, verificou-se um claro desinteresse pelo parlamento. Esta tendência é confirmada se se considerarem as principais razões que levam a imprensa a noticiar sobre o parlamento. Na realidade, durante o período das maiorias absolutas a imprensa tende a noticiar sobre o parlamento por razões partidárias, enquanto nos anos precedentes era essencialmente o propósito de relatar sobre a Assembleia da República, enquanto instituição política, que prevalecia.

2. DE UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL A UMA PARTIDÁRIA

As diferenças existentes na imagem do parlamento projectada para a imprensa, antes e depois de 1987, podem ser ilustradas não só através da frequência de notícias, mas também pelos próprios *tópicos* dessas notícias. Com a emergência das maiorias absolutas verifica-se uma mudança significativa na forma como a imprensa noticia sobre o parlamento. Para além disso, a IV Legislatura destaca-se, novamente, pela sua especificidade.

Nos anos de 1985-1987 as notícias relatam sobre o parlamento enquanto instituição, independentemente das tendências partidárias. O protagonista é o próprio parlamento, e não um grupo parlamentar específico. Os artigos centram-se sobre a agenda parlamentar, na sua organização interna, na sua iniciativa legislativa. Depois de 1987, os grupos parlamentares tornam-se os protagonistas das notícias sobre a vida parlamentar. Um exemplo extremamente representativo dessa mudança é o tema «Assuntos administrativos».

De modo a identificarem-se diferentes tendências nos tópicos abordados pela imprensa (quando referindo-se ao parlamento), codificou-se cada artigo de acordo com duas simples categorias: o *tema* essencial considerado no artigo e o seu *principal* protagonista. Foi possível obter, desta forma, uma definição bastante precisa das razões básicas pelas quais os jornais falam sobre o parlamento.

É nesse contexto que se definiu o título «Assuntos administrativos», referente tanto ao parlamento como aos grupos parlamentares. Tendo em conta as percentagens dos artigos relatando aquele grupo de questões, acaba-se por se constatar uma situação bastante reveladora, exposta no quadro n.º 5.

Tema «Assuntos administrativos» nos artigos de jornal, de acordo com o protagonista, da III à VI Legislatura

(percentagem relativa ao volume global de artigos publicados em cada legislatura)

[QUADRO N.º 5]

	III	IV	V	VI
Assuntos administrativos do parlamento	6%	8%	4,8%	3,8%
Assuntos administrativos de grupos parlamentares .	2,8%	2,7%	5,9%	8,8%

A IV Legislatura representa a mais alta percentagem de artigos sobre assuntos administrativos do parlamento, seguida pela III Legislatura e, por fim, pelas duas maiorias absolutas. No que respeita à questão dos assuntos administrativos dos GPs, as percentagens indicam uma ordem exactamente inversa. Por outro lado, em ambos os casos, as duas legislaturas anteriores ao período de maiorias absolutas apresentam valores bastante semelhantes. Parece existir, por conseguinte, alguma evidência possibilitando a identificação de dois tipos diferentes de imagem do parlamento.

Os dois tipos de imagem do parlamento foram identificados como, por um lado, uma perspectiva *institucional* e, por outro, uma *partidária*. Tal como poderia prever-se, a codificação dos artigos de 1983 a 1995 deu azo a uma ampla variedade de tópicos, impossibilitando, por vezes, uma análise mais consistente. É por essa razão que, embora essas duas perspectivas tivessem sido claramente identificadas, não se deva esperar que forneçam uma explicação total do montante global de artigos. Tendo em atenção esse comentário, é possível apresentar mais evidência apoiando a ideia de que, no período anterior a 1987, o parlamento projectava uma imagem institucional, enquanto, depois de 1987, essa imagem tornou-se cada vez mais dominada por um ponto de vista partidário, tal como pode confirmar-se pelo gráfico n.º 4.

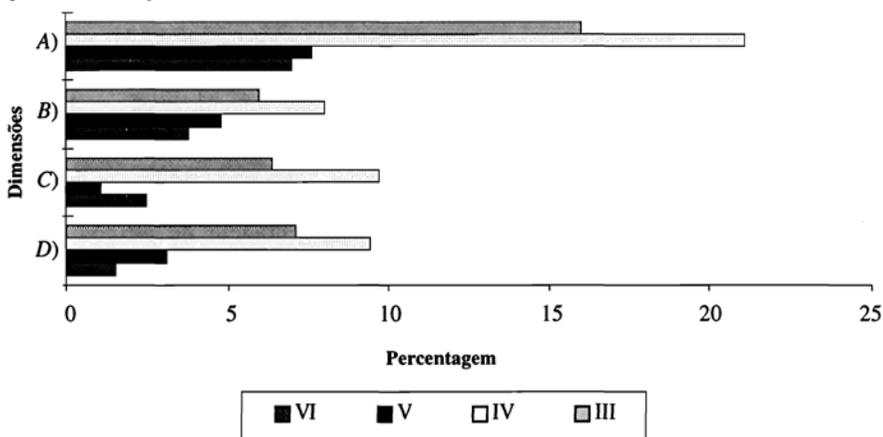
O gráfico n.º 4 expõe informação relativa a quatro dimensões diferentes, de acordo com cada uma das perspectivas. Cada dimensão representa um tópico particular que foi identificado sob a luz de ambas as perspectivas, a institucional e a partidária⁴³. Essas dimensões são as seguintes:

- A) Principal protagonista da notícia;
- B) O tema «Assuntos administrativos»;
- C) O tema «Iniciativa legislativa»;
- D) Descrição de um tópico particularmente característico de cada perspectiva; esta dimensão assume um formato ligeiramente diferente das outras, mas não deixa de ser adequada no contexto da apresentação das duas perspectivas da imagem do parlamento.

⁴³ Tal como se explicou anteriormente, a informação foi recolhida de acordo com duas categorias: tema e protagonista principais. Os dados apresentados no gráfico, tal como se explicita

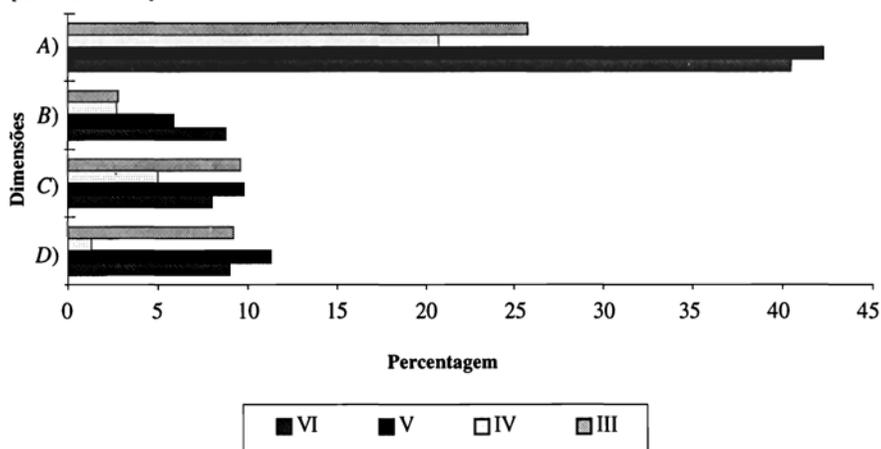
Perspectiva institucional do parlamento nas notícias de jornal
(quatro dimensões — percentagem do volume total de artigos sobre o parlamento)

[GRÁFICO N.º 4.1]



Perspectiva partidária do parlamento nas notícias de jornal
(quatro dimensões — percentagem do volume total de artigos sobre o parlamento)

[GRÁFICO N.º 4.2]



- A) Institucional — parlamento como protagonista.
Partidária — grupos parlamentares como protagonistas.
- B) Institucional — assuntos administrativos do parlamento.
Partidária — assuntos administrativos dos grupos parlamentares (GPs).
- C) Institucional — iniciativa legislativa, quando referente ao parlamento.
Partidária — iniciativa legislativa, quando referente aos GPs.
- D) Institucional — descrição do conteúdo de uma iniciativa legislativa.
Partidária — descrição de dissensão partidária.

Um primeiro e óbvio comentário sugerido pelo gráfico n.º 4.1 é o facto de em ambas as III e IV Legislaturas ter havido um montante muito mais alto de artigos relatando sobre tópicos institucionais do que nas duas maiorias absolutas. De facto, é perfeitamente visível a existência de dois grupos distintos ao longo das quatro legislaturas em todas as dimensões. A diferença é particularmente visível, naturalmente, na dimensão A): enquanto 21,1% dos artigos publicados durante a IV Legislatura tinham por principal protagonista a Assembleia da República e 16% na III, na V e VI aqueles valores descem para, respectivamente, 7,6% e 7%.

Uma outra dimensão particularmente interessante é a D), a descrição do conteúdo de uma iniciativa legislativa. Na IV Legislatura 9,4% dos artigos publicados no jornal *Expresso* tinham por fim explícito a descrição de um determinado diploma ou de um conjunto de diplomas sobre o mesmo objecto; esses artigos foram escritos com a simples intenção de informar os leitores sobre a legislação em apreciação no parlamento. Os valores são sensivelmente os mesmos na III Legislatura (7,1%), caindo na V (3,1%) e na VI (1,5%). A dimensão C) segue essa argumentação, embora apresente uma diferença ainda mais acentuada, isto é, nas duas maiorias absolutas raramente um diploma seria apresentado ao público como algo representativo do trabalho do parlamento. Tal como pode ver-se pelo gráfico n.º 4.2, um diploma tendia a ser apresentado através da voz de um GP.

Um segundo comentário diz respeito às ligeiras diferenças de valores existentes entre a III e a IV Legislaturas. Embora denotando uma realidade bastante semelhante, os dados indicam que a perspectiva institucional do parlamento não era tão forte na III Legislatura. Esta diferença pode ser facilmente explicada pelas situações políticas conhecidas então: um governo baseado numa coligação parlamentar maioritária (III) e um governo baseado num apoio minoritário (IV). No último caso, é expectável que o papel do parlamento seja mais amplamente reconhecido como determinante, explicando uma posição mais proeminente na IV do que na III.

Essa diferença acentua-se, contudo, no gráfico n.º 4.2, onde se expõe a perspectiva partidária. De facto, mesmo que nas dimensões A) (protagonista) e B) («assuntos administrativos») a III e a IV Legislaturas representem uma tendência semelhante, com valores muito próximos, as outras duas dimensões indicam uma realidade claramente distinta.

Na verdade, o gráfico n.º 4.2 apresenta mais alguma informação a apoiar a ideia da especificidade da IV Legislatura. Nos anos de 1985-1987 a questão da dissensão partidária só raramente constituiu motivo para notícia, um vez que apenas representa 1,3% do total dos artigos publicados sobre o parlamento durante aqueles anos. Por outro lado, apenas em 5% dos artigos se encontram notícias sobre iniciativa legislativa explicitamente referentes aos GPs.

Os valores relativos à III Legislatura, contrariamente ao que se afirmou acima, denotam algumas semelhanças entre esse período e o das maiorias absolutas. De facto, a perspectiva partidária também parece ter preenchido uma parte importante na percepção do parlamento, em simultâneo com a institucional. Por exemplo, 9,6% do total dos artigos publicados durante a III Legislatura tinham por intenção tornar pública uma iniciativa legislativa de um determinado GP, isto é, o principal objecto não era o diploma legislativo em si, mas sim os objectivos que o GP procurava atingir pela promoção de tal iniciativa. Inclusivamente, a percentagem desse tópico chega a ser ligeiramente mais alta na III Legislatura do que na segunda maioria absoluta (VI), altura em que desce para 8%. Na V a percentagem era de 9,8%.

Da mesma forma, a questão da dissensão partidária estava particularmente presente nos artigos sobre o parlamento da III Legislatura: 9,2% do total dos artigos centram-se em torno dessa questão. Essa elevada percentagem é facilmente explicável pelos vários casos de deputados, dos partidos maioritários, que expressavam um ponto de vista diferente do respectivo partido. Este tipo de dissensão aconteceu por várias ocasiões, em particular no PSD. Contudo, pode afirmar-se que esses casos tinham maiores consequências ao nível dos *out-puts* parlamentares do que os casos de dissensão do período das maiorias absolutas, os quais eram rapidamente resolvidos ao nível interno do partido. Não obstante, a V e a VI Legislaturas representam, de facto, uma percentagem semelhante: respectivamente, 11,3% e 9%.

Portanto, durante a III Legislatura, a perspectiva partidária representou, de facto, uma parte importante na percepção da actividade do parlamento. Aliás, se se considerar a dimensão A), sob ambas as perspectivas, constata-se que 25,8% dos artigos publicados então tinham por protagonista principal os GPs, enquanto apenas 16% tinham o parlamento por protagonista. Uma vez mais, a especificidade da IV Legislatura explicita-se, posto que os valores relativos aos protagonistas apresentam uma ordem inversa: 20,7% (GPs) e 21,1% (parlamento). Marcando uma realidade totalmente distinta, aqueles valores compreendem uma diferença marcante nas maiorias absolutas: apenas 7,6% (V) e 7% (VI) dos artigos tinham por protagonista principal o parlamento, enquanto 42,3% (V) e 40,5% (VI) se centravam em torno dos GPs.

Na realidade, de 1987 em diante, a perspectiva partidária sobre a Assembleia da República sobrepõe-se, numa larga medida, à institucional. Esse facto torna-se particularmente relevante se se considerar que noutra situação de governo maioritário, embora sob a forma de coligação, a III Legislatura, aquela sobreposição não acontece: a perspectiva institucional prevalece importante.

O domínio da perspectiva partidária nos últimos oito anos do cavaquismo indica uma certa desvalorização da imagem do parlamento. O parlamento é

cada vez menos visto pelas suas responsabilidades constitucionais, tornando-se cada vez mais um outro palco para manifestações partidárias.

3. UM OUTRO SINTOMA DA DESVALORIZAÇÃO DA IMAGEM DO PARLAMENTO: NOTÍCIAS SOBRE DEPUTADOS

Aquela desvalorização é perfeitamente evidente na segunda maioria absoluta, através de um indicador específico: a percentagem de artigos centrados em torno da questão das regalias dos deputados. É, de facto, algo surpreendente que 8% do total dos artigos publicados entre 1991 e 1995 tivessem por objectivo principal a discussão ou apresentação de informação sobre os salários, ou qualquer tipo de regalias, dos deputados. Essa percentagem é significativamente baixa na IV Legislatura: 1%.

A existência de semelhante alta percentagem nos últimos anos das maiorias absolutas não implica que esses anos tenham especificamente envolvido acções depreciativas para o papel do parlamento no sistema político; parece ser apenas o resultado da experiência ao longo de quase dez anos de uma maioria absoluta sob um mesmo partido.

Um outro indicador representativo do desenvolvimento de uma imagem pejorativa dos deputados, embora em menor extensão, é o aumento de notícias sobre a questão da assiduidade, ou não, nas reuniões plenárias. Na III Legislatura encontram-se alguns artigos sobre essa questão (2,1%), normalmente relacionados com motivos de dissensão partidária. Na IV Legislatura essa percentagem é praticamente inexistente: 0,7%. Na V aumenta para 3,1% e na VI para 3,3%.

Estas últimas duas percentagens correspondem, na maior parte, a notícias sobre a aplicação, ou não, de sanções a deputados pelos respectivos GPs. A maioria desses casos diziam respeito a deputados do partido maioritário e deram lugar a uma discussão alargada sobre a aplicação de multas a deputados ausentes. O desenvolvimento deste tipo de imagem depreciativa dos deputados conduziu a uma necessidade de um maior controle na regulamentação do papel do deputado, o que deu azo a várias das prescrições introduzidas na revisão de 1993 do Regimento, tal como se viu acima.

Parece haver, portanto, evidência suficiente para que possa afirmar-se que, em termos globais, a imagem da Assembleia da República se desvalorizou com a experiência das maiorias absolutas. Bastante revelador disso é o *decrécimo da proporção de artigos* sobre o parlamento, assim como o *domínio da perspectiva partidária* nas notícias referentes ao parlamento; o papel institucional da Assembleia da República desvanece-se perante a proeminência atribuída aos partidos políticos. Por outro lado, é também claro que os anos de 1985-1987 compreenderam características muito específicas que permitiram uma imagem particularmente valorizada da Assembleia da República.

D) ALGUMAS CONCLUSÕES

A Assembleia da República de 1987 era, em variadíssimos aspectos, diferente da de 1995. De facto, a experiência das maiorias absolutas terá tido um impacto considerável tanto na actividade como na imagem do parlamento português. Ao longo deste artigo foram analisados diversos aspectos claramente indiciadores desse impacto, ainda que a análise se tenha fundamentado essencialmente sobre o Regimento da Assembleia da República.

É possível, por conseguinte, estabelecer algumas das dimensões que esse impacto assumiu ao nível da actividade do parlamento português. Um aspecto primordial foi, em primeiro lugar, uma importante reorganização de funções entre o plenário e as comissões especializadas, que seguiu um esforço geral em racionalizar a actividade parlamentar. Por outro lado, verificou-se um certo processo de reprodução do poder das maiorias. Mais do que a regra da proporcionalidade, é a regra maioritária que parece ter prevalecido às alterações introduzidas. Simultaneamente, a estabilidade conhecida entre 1987 e 1995 permitiu um esforço significativo na regulamentação de procedimentos parlamentares e das regras administrativas; note-se que as próprias condições materiais de trabalho foram relativamente melhoradas.

De um ponto de vista externo, a informação recolhida a partir dos artigos de imprensa indica que a imagem do parlamento se desvalorizou de forma considerável com a experiência das maiorias absolutas; tem-se consciência, de qualquer modo, de que seria fundamental um aprofundamento posterior da informação aqui apresentada, de modo a consubstanciar-se aquela afirmação. Aquele declínio ocorreu na medida em que, com a emergência das maiorias absolutas, a Assembleia da República parece ter perdido a sua importância aos olhos da imprensa. Por outro lado, a percepção do parlamento tornou-se cada vez mais dominada por uma perspectiva partidária, isto é, a Assembleia da República tendeu a ser cada vez menos vista pelo seu papel constitucional de uma instituição representativa e legislativa.

A introdução do factor maioritário no sistema político português teria, portanto, conduzido a uma redução do protagonismo da Assembleia da República, tal como vários autores têm verificado noutras democracias ocidentais. Por outro lado, a estabilidade inerente ao período das maiorias absolutas teria, de facto, propiciado um amadurecimento da instituição parlamentar. Com os anos de 1987-1995 o parlamento português fechou o período da transição democrática e adoptou um perfil mais próximo das outras democracias europeias: reforçou-se o papel do trabalho em comissão e racionalizaram-se os debates de plenário.

Antes das maiorias absolutas poder-se-ia dizer que o parlamento era o plenário; com os anos de 1987-1995 houve possibilidade de desenvolver as outras vertentes da instituição parlamentar. Este processo de amadurecimento

da instituição foi acompanhado por um repensar das funções que o parlamento desempenha no sistema político. Assim, tal como noutras democracias ocidentais, houve uma tomada de consciência da posição «subalternizada» do parlamento em matéria legislativa face ao executivo, tendo-se privilegiado as funções de *resolução de conflitos* e de *legitimação latente*, de acordo com os termos de Robert Packenham⁴⁴; representativo dessa tendência terá sido não só a tendencial remissão do trabalho legislativo para as comissões, mas também a criação de mais espaços para debates especiais e audições. Naturalmente, a introdução do factor maioritário não terá sido, de forma alguma, alheia àquela tomada de consciência.

O impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem do parlamento português terá sido, por conseguinte, substancial. Não obstante, não deixa de ter pertinência salientar que as transformações introduzidas com os anos de 1987-1995 representam, no fundo, uma mesma tendência conhecida ao longo deste século nas democracias ocidentais; a introdução da experiência da maioria absoluta numa democracia tão jovem como a portuguesa terá simplesmente *precipitado* essas transformações. Em estudo posterior e alargado a outros indicadores, para além dos apresentados neste artigo, interessará então averiguar até que ponto essa *precipitação* terá, ou não, introduzido «efeitos perversos» na Assembleia da República.

⁴⁴ Robert A. Packenham (1970), «Legislatures and political development», in A. Kornberg e L. D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press.