



**Instituto Universitário de Lisboa**

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**A Reforma do parlamento português, 2007-2014**

Análise organizacional da função de controlo político

António José Martins Seguro

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Ciência Política

Orientador:

Doutor André Freire, Professor Auxiliar com Agregação,  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

(Setembro, 2015)

## **Agradecimentos**

Um agradecimento muito especial ao Professor Doutor André Freire pela elevada qualidade da sua orientação científica, pelos comentários cirúrgicos e pertinentes e pela disponibilidade que dedicou a esta investigação, essenciais para a melhoria da qualidade do trabalho final.

Uma palavra de gratidão à Professora Doutora Susana Mendes pelos ensinamentos estatísticos e pela disponibilidade e interesse com que respondeu às minhas solicitações numa área científica que me era pouco familiar.

Um agradecimento particular às Professoras Doutoradas Helena Carreiras e Catarina Marques pelos preciosos conselhos e sugestões metodológicas.

Uma palavra de agradecimento para todos quantos contribuíram para a elaboração deste trabalho, através de sugestões, conversas, ajuda na recolha de dados ou de qualquer outra forma, em particular aos Serviços da Assembleia da República, nomeadamente à Dr.<sup>a</sup> Cláudia Ribeiro, sem os quais o trabalho de recolha de dados teria sido impossível de realizar e ao Dr. Nuno Eisele, cujo acolhimento e acompanhamento muito facilitaram o meu regresso ao ISCTE.

À Margarida, à Maria e ao António por terem compreendido as minhas ausências e pelo apoio e incentivos permanentes.

Aos meus pais, Maria do Céu e Domingos, por tudo.

## Resumo

Este trabalho centra-se no estudo do parlamento português e tem como objectivo conhecer as consequências da aplicação da Reforma de 2007 na função de controlo político dos atos do Governo e da Administração, no período de 2007 a 2014.

As conclusões evidenciam uma variação positiva na função de controlo político, expressa pelo aumento da utilização dos instrumentos clássicos de controlo; pelo aumento do número de presenças de membros do Governo - tanto no plenário, como nas comissões - e pelo aumento do número, da taxa e do tempo médio de respostas às perguntas escritas e aos requerimentos, no período em estudo (após a Reforma), quando comparado com igual período antes da Reforma.

O estudo conclui ainda que a função de controlo político é exercida essencialmente pelas forças da oposição (confirmando diversas teses da literatura referidas na revisão bibliográfica) e que existe uma avaliação positiva das consequências da aplicação da Reforma na função de controlo, por parte dos principais protagonistas parlamentares, independentemente de estes pertencerem a grupos parlamentares com ou sem experiência governativa.

Contudo, os resultados apurados identificam o incumprimento regimental na realização das sessões de perguntas obrigatórias aos Ministros (em plenário) e no prazo de resposta às perguntas escritas e aos requerimentos, formulados pelos Deputados ao Governo e à Administração Central.

O debate entre centralidade e declínio das assembleias; as relações entre Parlamento – Governo, Parlamento - Partidos e entre maioria-oposições; os direitos das oposições quando em minoria e os limites quando em maioria; e as noções de controlo político são temas que integram o enquadramento teórico desta dissertação.

A investigação foi conduzida através da utilização de uma estratégia de pluralismo metodológico dito de triangulação, composta por uma abordagem analítica, precedida de uma abordagem exploratória e complementada por uma abordagem qualitativa. Os resultados obtidos foram reforçados com os testes para a igualdade das médias, assim como com o teste não-paramétrico de independência do Qui-Quadrado.

**Palavras-Chave:** Assembleia, Parlamento, Parlamento Português, Reforma 2007, Controlo político, Direitos da oposição.

## **Abstract**

This work focuses on the study of the Portuguese Parliament and aims to meet the consequences of the application of the Reform of 2007 in the role of political control of the acts of the Government and the Administration, in the period from 2007 to 2014.

The findings show a positive variation in the function of political control, expressed by increased use of the classic instruments of control; by increasing the number of attendance of members of the Government-both in plenary and in the committees - and by increasing the number, rate and the average time of answers to written questions and requirements in the period under study (after Reform), when compared with the same period before Reform.

The study concluded that the function of political control is exercised primarily by the forces of opposition (confirming several theses of the literature referred to in the literature review) and that there is a positive evaluation of the consequences of the implementation of the reform in control function, by the main protagonists, whether they belong to parliamentary groups with or without government experience.

However, the results established procedural failure to identify in carrying out the mandatory questions to Ministers sessions (plenary) and within reply to written questions and requirements formulated by members of the Government and the Central Administration.

The debate between centrality and decline of the assemblies; relations between Parliament – Government, Parliament - political parties and between majority-opposition; the rights of opposition when outnumbered and limits when in most; and the notions of political control are themes that integrate the theoretical framework of this dissertation.

The research was conducted through the use of a strategy of methodological pluralism said of triangulation consisting of analytical approach, preceded by an exploratory approach and supplemented by a qualitative approach. The results obtained were reinforced with the tests for equality of means, as well as with the non-parametric test of Chi-square independence.

**Key words:** Legislatures; Parliament; Portuguese Parliament; 2007 Reform; Executive control; Opposition rights.

## Índice

Agradecimentos .....	i
Índice de Quadros .....	vi
Índice de Figuras .....	vii
Glossário .....	viii
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO I - Enquadramento teórico .....	3
1.1. A Assembleia .....	3
1.1.1. O debate permanente e principal: centralidade e declínio.....	3
1.2. A função de controlo político .....	8
1.2.1. A função de controlo político no parlamento português .....	12
CAPÍTULO II - A Reforma do parlamento português (2007) .....	17
2.1. Estado da arte e aspectos metodológicos .....	17
2.2. Revisões e alterações anteriores .....	18
2.3. Causas e expectativas .....	20
2.4. Descrição da Reforma .....	21
CAPÍTULO III - Modelo de Análise .....	24
3.1. Objeto e objetivos .....	24
3.2. Conceptualização e operacionalização .....	24
3.2.1. A Reforma de 2007 .....	24
3.2.2. O Regimento de 2007 .....	25
3.2.3. A função de controlo político dos atos do Governo.....	25
3.2.4. Oposição e maioria .....	27
3.2.5. Identificação das variáveis .....	28
3.3. Hipóteses a testar .....	29
CAPÍTULO IV - Estratégia metodológica .....	32
CAPÍTULO V - Resultados e análise .....	38
5.1. Comparação das sessões legislativas (2007-2014) com (2000-2007), como resposta às hipóteses específicas.....	38
5.2. Consequências na variável função de controlo político, construção do índice de como resposta à Hipótese Geral e do índice complementar.....	42
CONCLUSÕES .....	44

FONTES .....	46
BIBLIOGRAFIA .....	48
ANEXOS .....	I
Anexo A - Autonomia dos Deputados na Reforma de 2007.....	I
Anexo B - Principais Instrumentos de controlo político.....	II
Anexo C - Questionário aplicado aos principais protagonistas parlamentares da Reforma de 2007.....	III
Anexo D - Guião e transcrição da entrevista à Diretora dos Serviços de Apoio Técnico e de Secretariado da Assembleia da República..	V
Anexo E - Resultados dos testes para as Hipóteses de Investigação .....	VII
Anexo F - Cálculos do índice para os períodos 2000-2007 e 2007-2014 ...	XII
Anexo G - Cálculos do índice aplicado ao período 2007-2014, em relação ao máximo previsto no Regimento de controlo neste período ....	XIII

## Índice de quadros

Quadro 2.1. – Alterações introduzidas pela Reforma de 2007, na função de controlo Político .....	22
Quadro 4.1. – Indicadores das variáveis independentes .....	33
Quadro 5.1. - Presenças obrigatórias, para sessões de perguntas e debate, em Plenário .....	38
Quadro 5.2. – Presenças potestativas de membros do Governo, em plenário .....	39
Quadro 5.3. – Direitos potestativos disponíveis e utilizados, no período 2007-2014 .....	40
Quadro 5.4. – Perguntas escritas e Requerimentos ao Governo e à Administração Central .....	41
Quadro 5.5. – Variação nas variáveis dependentes .....	43
Quadro A. 1. - Instrumentos atuais de controlo político .....	I

## Índice de figuras

Figura 3.1. – Modelo analítico. Função de controlo político. Resume as relações estabelecidas entre as variáveis independentes (instrumentos normativos) e a variáveis dependentes (exercício) .....	29
Figura 5.1. – Presenças obrigatórias, em plenário .....	39
Figura 5.2. – Presenças de membros do Governo e dirigentes do Estado, em Comissões .....	40
Figura 5.3. – Avaliações dos protagonistas da Reforma. (A) e (C) para a clivagem com e sem experiência governativa .....	42



## **Glossário de siglas**

AR - Assembleia da República

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Centro Democrático Social - Partido Popular

comissão - Comissão Parlamentar Permanente da Assembleia da República

CRP ou Constituição- Constituição da República Portuguesa

DAR (s) – Diário (s) da Assembleia da República

DSATS – Direção de Serviços de Apoio Técnico e de Secretariado

DSCIC – Direção de Serviços de Divulgação, Informação e Comunicação

GP (s) – Grupo(s) Parlamentar(es)

GT – Grupo de Trabalho

OE – Orçamento do Estado

PCP – Partido Comunista Português

PEV - Partido Ecologista “Os Verdes”

plenário – Plenário (sessão plenária) da Assembleia da República

PM – Primeiro Ministro

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

RAR ou Regimento - Regimento da Assembleia da República

Reforma - Reforma de 2007

UE - União Europeia

## INTRODUÇÃO

Desde o início que as *assembleias legislativas e representativas* integram o *ADN* dos regimes democráticos. Independentemente da forma de governo (parlamentar, presidencial ou misto<sup>1</sup>), as legislaturas, os parlamentos e os congressos ocupam um lugar central nos regimes demoliberais. É o caso da República Portuguesa, onde o Parlamento - a Assembleia da República - é um dos dois órgãos de soberania eleitos diretamente pelo povo, é o principal órgão legislador e exerce o controlo político dos atos do Governo.

Não obstante a sua enorme importância, são escassos os estudos científicos produzidos sobre a organização e o funcionamento do parlamento português. Em 2002, Leston-Bandeira (2002:19, 21, 27, 209, 210) aludia a esse facto. Nesse ano, foram publicados dois trabalhos, dos mais completos, sobre o parlamento português: “Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português” (Leston-Bandeira, 2002) e “ O parlamento português: uma reforma necessária” (Freire *et al*, 2002). De então para cá, verificou-se uma produção científica superior ao período 1988-2002, com incidência, essencialmente, na representação política (Meirinho Martins, 2008; Freire e Viegas, 2009; Freire, 2015; Freire, Viegas e Lisi, 2015); no *public engagement* (Tibúrcio, 2010; Leston-Bandeira e Tibúrcio, 2015) e nas instituições (Fernandes, 2013 e 2015; Belchior, 2015). Porém, especificamente, sobre a dimensão organizacional do controlo parlamentar dos atos do Governo e da Administração, o panorama é bastante pobre com apenas dois artigos (Vitorino, 1988; Leston-Bandeira, 1995), o que torna mais pertinente esta investigação.

Com este trabalho, visamos dar um contributo, no seguimento de anteriores, colocando-o ao dispor da comunidade científica e do público em geral, para um melhor conhecimento sobre o parlamento português, através do estudo da sua função de controlo político dos atos do Governo e da Administração, no âmbito da Reforma de 2007 que não foi objecto de estudo aprofundado.

O nosso foco incide sobre a Reforma de 2007 do parlamento português e a sua aplicação de então até 2014. Temos como objetivo produzir conhecimento sobre as consequências da aplicação da Reforma de 2007 na função de controlo político e complementarmente verificar qual o papel das forças de oposição no seu exercício e conhecer qual a avaliação que dela fazem os principais protagonistas parlamentares. Esta investigação funda a sua pertinência social e científica na ausência de estudos sobre o fenómeno, por se tratar de uma reforma considerada *indispensável* e que a todo o momento se esperava (Freire *et al*, 2002:15), pelo impacto e pelo debate publico que provocou, pela profundidade das alterações efetuadas que “some saw it then as a true revolution in the

---

<sup>1</sup> Onde se insere a forma de governo portuguesa conhecida por semipresidencial ou parlamentar racionalizada.

workings of parliament” (Filipe, 2009:1) e por ter produzido, em 39 anos de existência, não apenas mais uma revisão, mas o Segundo Regimento da Assembleia da República.

A Reforma foi aprovada em 20 de Julho de 2007 e entrou em vigor em Setembro desse ano. Pelo que o estudo abrange a atividade parlamentar compreendida entre 15 de Setembro de 2007 e 14 de Setembro de 2014. Precisamente sete sessões legislativas<sup>2</sup> que integraram três Legislaturas diferentes (maioria absoluta PS, maioria relativa PS e maioria absoluta PSD/CDS-PP). Para efeitos de comparação, recolhemos e analisamos dados referentes à atividade parlamentar das sete sessões legislativas anteriores, isto é, ao período entre 15 de Setembro de 2000 e 14 de Setembro de 2007 (três Legislaturas distintas: maioria relativa PS, maioria absoluta PSD/CDS-PP e maioria absoluta PS). A investigação incide sobre uma das funções clássicas e mais importantes dos parlamentos democráticos: o controlo político dos atos do Governo e da Administração. Esta foi uma das funções sobre a qual incidiu parte significativa das alterações introduzidas pela Reforma de 2007, como podemos verificar através da análise comparativa do antigo e do novo Regimento da AR.

A dissertação está organizada em sete partes: a) a introdução; b) o enquadramento teórico, onde efetuamos uma revisão bibliográfica sobre as *assembleias legislativas* e a função de controlo, em geral e no parlamento português; c) a descrição das causas da Reforma de 2007 e das alterações introduzidas na função de controlo político; d) o modelo de análise, que inclui conceitos, identificação de variáveis, respectivas operacionalizações e formulação de hipóteses; e) a estratégia metodológica utilizada para a recolha e análise de dados para testar as hipóteses e obter os resultados da investigação; f) a apresentação dos resultados e a sua análise; e, por fim, g) as conclusões que permitem relacionar os resultados apurados com a parte teórica.

Uma nota final, pelo facto do autor<sup>3</sup> desta dissertação ter sido o coordenador da Reforma de 2007. A eventual falta de distanciamento, devido à proximidade ao objecto, foi colmatada através do enquadramento teórico e das regras metodológicas. Porém, o facto do autor ter exercido aquelas responsabilidades e as funções de Deputado, durante o período em estudo, constituiu um enriquecimento deste trabalho, por duas razões fundamentais: *observação-participante* da aplicação da Reforma e pelo conhecimento, por dentro, das relações, nem sempre do conhecimento público, entre Assembleia e Governo.

---

<sup>2</sup> A sessão legislativa, em regra, inicia-se a 15 de Setembro de um ano e termina a 14 de Setembro do ano seguinte. Cada Legislatura completa é composta por quatro sessões legislativas. Porém, quando a AR é dissolvida, a primeira sessão legislativa tem uma duração superior a 12 meses (inicia funções no dia da tomada de posse e conclui-se no dia 14 de Setembro do ano seguinte. É o caso da primeira sessão legislativa da XII Legislatura, iniciou-se a 20 de Junho de 2011 e terminou a 14 de Setembro de 2012.

<sup>3</sup> Coordenou os Grupos de Trabalho do Grupo Parlamentar do Partido Socialista e da AR sobre a Reforma de 2007.

## CAPITULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 1.1. A Assembleia

A Assembleia existe desde a primeira experiência democrática fundada na Antiga Grécia (há 26 séculos atrás), fez parte (os *Comícios*) do sistema político da República Romana, marcou presença nas cidades medievais (séculos XII e XIV), liderou a Revolução Gloriosa de Inglaterra, limitando o poder do Rei (séc. XVII), declarou a primeira independência de uma colónia e aprovou a primeira Constituição (EUA, séc. XVIII), promulgou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, séc. XVIII), garantiu a instauração de democracias e afirmou-se como instituição indissociável dos regimes demoliberais, desde o séc. XVIII até à atualidade.

A Assembleia esteve presente na *Democracia dos Antigos* (direta) e integra a *Democracia dos Modernos* (representativa) (Bobbio, 2000:371-386) (Bobbio, 2001:151), existindo em quase todos os países do mundo, inclusive nos regimes não-democráticos (Kreppel, 2014b:114). Nos regimes autoritários, a designação “Assembleia” é utilizada para referir amiúde câmaras formalmente eleitas, muitas vezes pela moldura do sufrágio universal, mas às quais faltam, pela ausência de legitimidade popular do próprio regime, pelo método de eleição, pela fraude ou pelas suas competências, características estruturais das assembleias dos Estados de Direito Democrático. A análise das assembleias nos regimes não-democráticos não integra o universo do presente estudo.

O foco deste trabalho incide sobre as assembleias dos regimes democráticos, onde o direito regula a política, está garantida a igualdade dos cidadãos perante a lei, realizam-se, periodicamente, eleições competitivas e há separação de poderes entre o executivo, o legislativo e o judicial. Nestes regimes demoliberais, quer se tratem de Repúblicas ou de Monarquias, qualquer que seja a forma de governo (parlamentar, presidencial ou misto), a Assembleia ocupa um lugar central, assumindo diferentes designações<sup>4</sup>, configurações (unicameral e bicameral) e arranjos físicos (os mais comuns são: o modelo Westminster – com disposição usual dos representantes em Governo versus oposição - e o hemiciclo - com disposição usual dos representantes da esquerda para a direita, segundo o posicionamento político) que variam de país para país.

#### 1.1.1. O debate permanente e principal: centralidade ou declínio?

A centralidade da Assembleia resulta “do arranjo institucional típico através do qual a

---

<sup>4</sup> Parlamento, Congresso, Assembleia Nacional, Assembleia Popular, Assembleia do Povo Assembleia da República, Cortes ou Assembleia Legislativa.

representação se constitui como eixo central da democracia moderna”, legitimada por eleições diretas e competitivas (Meirinho Martins, 2008:91) (*principio da representação política* e *principio democrático da renovação dos mandatos*); de lhe ser conferida “o primado legislativo” (Miranda, 2014:191-194) (*principio da separação de poderes*); de “assegurar o controlo do poder executivo” (Teixeira e Freire, 2009:57) (*principio de que nenhum poder pode agir sem controlo democrático - checks and balances*); e de garantir a ligação entre os cidadãos e os governos (Kreppel, 2014 a:85) (*principio da representação*).

Esta centralidade não é consensual entre os estudiosos das assembleias legislativas. Ou melhor, é consensual numa perspectiva normativa e institucional, mas não o é segundo uma perspectiva analítica, onde emerge a tese do “declínio” funcional das assembleias defendida, em 1921, por Lord Bryce (Cotta, 1996:287) (Teixeira e Freire, 2009:57), no seguimento de trabalhos anteriores, onde pontifica o de Walter Bagehot (Norton, 1990b:20).

Ao longo do século XX, a “teoria do declínio”, - onde a principal conclusão aponta para a perda de grande parte do poder legislativo para o executivo - esteve presente na maioria dos estudos realizados sobre as assembleias, que avaliaram, quase sempre, as relações Assembleia-Governo (Leston-Bandeira, 1995:121-122) e a relativa perda de poder das primeiras para os segundos, em que o “result of many of these analyses, particular in the pantheon of *classical* comparative legislative research, is the creation of a typology or classification scheme that groups legislatures into various categories”<sup>5</sup> (Kreppel, 2014a:82).

Nos textos académicos, a contestação à centralidade das assembleias assenta, essencialmente, em três fundamentos: a) as assembleias “não são necessariamente la única expresión institucionalizada del circuito de la representación democrática” (Cotta, 1996:287); b) as assembleias perderam peso na produção legislativa a favor dos executivos e entraram em “declínio” (Bryce, 1921); e c) esse “declínio” é incrementado pelo “excessivo poder” que os partidos detêm sobre a organização e o funcionamento da atividade parlamentar (Teixeira, Freire, 2009:61).

---

<sup>5</sup> No início da década de 70, Jean Blondel, propôs um mecanismo (*viscosity*) para avaliar o poder de influência da legislatura na demora ou rejeição (poderes negativos) de uma iniciativa legislativa do Governo. Quanto mais viscoso fosse o parlamento, mais poder tinha (Kreppel, 2014a:88). Seguiu-se-lhe Polsby, em 1975, com a identificação de “dois tipos de parlamento, segundo o seu grau de independência em relação às influências externas na atividade legislativa: as *arena legislators* e as *transformative legislators* (Freire et al, 2002:25). Em 1979, Michael Mezey utilizou dois critérios, “produção de políticas” (*policy-making*) e *apoio (support)*, para classificar os parlamentos, concluindo que existem cinco tipos: “*vulneráveis, marginais, activos, reactivos e mínimos*” (Freire et al; 2002:25). No domínio da *policy-making*, Mezey distinguiu três níveis de poder: forte, moderado e pouco ou nenhum. Estes níveis foram reformulados por Norton que os aperfeiçoou, identificando três tipos de instituições: *policy-making legislators, policy-influencing legislators* e *legislators with little or no policy effect*” (Freire et al; 2002:25) (Bandeira; 2002:31-33). Recentemente, Amie Kreppel construiu outra tipologia de legislaturas (parlamentos e congressos) e classificação (fortes e fracas), com base nas respectivas autonomias institucional e partidária (2014a:82-99).

Afastamos do nosso trabalho qualquer pretensão de analisar aprofundadamente o confronto entre a “centralidade” e o “declínio”, mas um trabalho que tem por objeto as assembleias não pode passar à margem do seu “paradigma histórico” (Norton, 1990b:17-22), pelo que efetuaremos a sua análise, ainda que breve, com base nos fundamentos arrolados. Primeiro, a questão da não exclusividade da representação política. A favor da centralidade das assembleias, dir-se-á, como o próprio Cotta concluiu, que não é conhecida forma de governo onde não exista uma *Assembleia* eleita, sendo mesmo, no caso dos regimes parlamentares, a única instituição eleita diretamente pelo povo (1996:288). Poder-se-á contrapor que, naqueles regimes, a eleição direta da *Assembleia* serve, somente, para legitimar a designação do executivo, mas, mesmo que assim fosse, o executivo não garante a natureza plural da representação política. Com efeito, as oposições integram a *Assembleia*, mas não integram os executivos. Assim, ao carácter eletivo e à natureza representativa da *Assembleia* junta-se a sua *indispensabilidade* como condição necessária para assegurar, no mínimo, a expressão do princípio pluralista da representação (Cotta, 1996:288) (Teixeira e Freire, 2009:58).

Segundo, é inegável que a *Assembleia* perdeu poder na produção legislativa para os executivos, em particular nos regimes parlamentares, em consequência da complexidade do Estado moderno (Leston-Bandeira, 1995:122), (Freire *et al*, 2002:23), (Porta, 2003:210), do processo de globalização (ver Merkel, 2014; Streeck, 2015 e Freire, 2015a) e, no caso dos Estados-Membros da União Europeia (UE), da função colegisladora que os executivos nacionais desenvolvem em cada vez mais áreas no âmbito europeu (Miranda, 2014:195). Mas, o “declínio” das assembleias observado por Bryce, tem como “premissa que a Assembleia existe meramente para fazer leis” (Leston-Bandeira, 2002:28-31). Ora, como demonstraram outros autores, onde inicialmente se destaca Packenham<sup>6</sup> (1970), ao estudar o congresso brasileiro durante o regime militar, as assembleias desempenham uma variedade de funções e de papéis (legitimação; recrutamento, socialização e formação; e decisão política ou influência) para além da produção legislativa tradicional (Leston-Bandeira, 2002:28-31). Ou seja, a *Assembleia* perdeu poder na produção legislativa, mas essa é uma, entre outras funções e papéis que desempenha. Tal como refere Leston-Bandeira, a análise das assembleias deve ser integral, envolvendo todas as suas funções e papéis desempenhados no sistema político em que se insere e não uma análise parcial, de apenas uma função, por mais relevante que esta seja (1996:122), nem num único momento, onde uma determinada função pode ser central e deixar de o ser, num momento posterior (Meirinho Martins, 2008:103). Uma Assembleia pode ser fraca na função legislativa e ser

---

<sup>6</sup> “Legislature and political development” in A. Kornberg e L. Musolf (eds.), *Legislature in Development Perspective*, Durham University Press, 1970, pp. 521-582. Neste estudo, Packenham identificou 11 funções e três papéis que as assembleias desenvolvem.

forte na função de controlo, o que de acordo com Kreppel é uma tendência que se verifica nos regimes parlamentares, enquanto nas “legislatures in presidential systems tend to have more legislative power and less executive control” (2009:183). Na esteira de Cotta, uma Assembleia que limitasse a sua intervenção à legiferação “deixaria escapar uma importantíssima parcela do processo político” (1983:886). Por outro lado, a “ultima palavra” em matéria legislativa continua a pertencer à Assembleia, bem como, nalguns regimes, a exclusividade de legislar sobre determinadas matérias consideradas de maior importância (reserva absoluta).

Sabendo-se que a Assembleia nunca teve o exclusivo da produção legislativa como sublinham Pasquino e Pellizo, citados por Teixeira e Freire (2009:59), partilhamos a linha de pensamento que sugere às assembleias o abandono da competição com o executivo pela liderança da legiferação (Seguro, 2007:11) e procedam à atualização da função legislativa (Burns *et al*, 2000), concentrando-se na legislação mais importante e na *avaliação* do impacto das leis (Turk, 2011) (ver também Freire, 2015a e Leston-Bandeira e Tibúrcio, 2015). Para alguns autores, esta avaliação – que Montesquieu já mencionara no século XVIII (2000:171) - é considerada “une nouvelle forme de controle; à la fois politique et juridique” e, para outros “une fonction parlementaire à part entière” (Turk, 2011:16). Independentemente do debate aprofundado sobre a função que a *avaliação* deve integrar, este é um novo campo potencial de atuação das assembleias a que as investigações da Ciência Política deveriam dar atenção, para além, obviamente, das próprias assembleias.

Terceiro, e por último, a emergência dos partidos<sup>7</sup>, em consequência do sufrágio universal. Numa parte significativa dos regimes democráticos, tal como assinalam Teixeira e Freire, os partidos controlam o procedimento de seleção de candidatos, o que faz com que aqueles “modelem significativamente a função de representação, dirigindo e disciplinando os seus membros” na Assembleia (2009:61), originando que a representação moderna seja constituída por representados e por representantes, mas também pelos partidos (Duverger, 2002). Esta constatação levou alguns autores, políticos e comentadores a falar em “assembleias de partidos” e na “partidarização das assembleias” (Braga da Cruz, 1988:105-112), visto como outro sintoma do “declínio” daquelas instituições (Bagehot,1867; Bryce,1921). Neste caso, a alegada “perda de poder” da Assembleia seria em prol dos partidos, dado que as decisões são tomadas nos seus espaços internos e já não no interior da Assembleia (Bobbio, 2001:118).

Independentemente da sede onde é tomada a decisão e das regras internas de cada partido (em regra: orientação vinculativa [disciplina de voto] dos órgãos do partido para os

---

<sup>7</sup> Como recorda Robert Dahl, uma parte dos partidos resultou da conversão de “fações” que já existiam nas assembleias (1998:102-103). Ver também M. Duverger sobre a *origem interna* dos partidos (2000).

membros do grupo parlamentar; concertação entre o partido e o grupo parlamentar; e deliberação do grupo parlamentar sem intervenção do partido), “o que releva é que é naquele lugar (a Assembleia) que as decisões têm a sua plena eficácia, adquirem toda a validade, se manifestam como inteiramente legítimas” (Antunes,1988:85).

Sabemos ainda que a relação entre assembleias e partidos não tem um sentido único de “partidarização da Assembleia”. A relação é biunívoca, pois tem também um sentido de “parlamentarização dos partidos” (Braga da Cruz,1988:112-125) e “de uma parte da classe política nascida fora e por vezes contra a Assembleia” (Teixeira e Freire, 2009:61). Assim, a Assembleia sofre a “influência externa” dos partidos, mas estes também sofrem a “influência externa” da Assembleia. E como observa Peter Mair, a tendência aponta para a “primazia” da ação dos partidos nas assembleias em “detrimento” da atividade *societal* (2003:19). De facto, a Assembleia tornou-se num “lugar privilegiado de atuação dos partidos” (Antunes,1988:85), da qual estes dependem para a sua ação política quotidiana, para dar maior visibilidade às suas posições políticas e, nalguns países, para o seu financiamento (partido tipo *cartel*) (ver Mair,1997 e Farello Lopes, 2004). Pelo que, se é difícil imaginar uma democracia representativa sem partidos (Duverger, 2002) (Bryce, citado por Porta, 2003:151), mais difícil se torna conceber um *governo representativo* sem assembleias. Como refere Meirinho Martins, no pensamento de Montesquieu a necessidade da representação/governo representativo decorre essencialmente de razões de princípios e não apenas por ordens práticas (2008:67) (a este propósito, ver *modelo de governança* proposto por Burns, em Freire, 2015a:31).

Pelo exposto, são inúmeras as fragilidades para se poder decretar o “declínio” das assembleias, muito menos, para anunciá-lo como definitivo e removê-las da centralidade das democracias representativas (Cotta,1996:308), (Teixeira, Freire, 2009), tal como é imprudente proclamar um futuro radioso e eterno. Por outro lado, tratando-se de instituições soberanas, com vida própria, fortemente pressionadas pelos eleitores cada vez mais esclarecidos e exigentes (Belchior, 2015:29 e 83), é de esperar novas *transformações* nas funções clássicas, o exercício de novas funções e o desempenho de novos papéis, (ver Leston-Bandeira e Tibúrcio, 2015), que robusteçam o seu lugar central tanto nos sistemas, como no quadro mais vasto das comunidades políticas em que se inserem.

Esta posição não dispensa o reconhecimento de que a Assembleia *foi sempre um local de crise* (Freire *et al*, 2002:22) e, particularmente, dos desafios e das ameaças com se confrontam as assembleias como instituições da democracia representativa (ver Belchior, 2015), designadamente, a necessidade de, perante novos contextos políticos, procederem à atualização do exercício das funções clássicas (ver Burns *et al*, 2000 e Beethan, 2006), dado que o seu *poder* real, a sua *força* ou o seu *apoio* externo dependem do que *fazem*



(competências constitucionais), mas também de *como o fazem* (normas e práticas da Assembleia) (Kreppel, 2014a:82).

## 1.2. A função de controlo político

De entre as quatro funções clássicas - representativa, legislativa, controlo do executivo e tribunícia - (Freire *et al*, 2002:24-25) que, em menor ou maior grau, a maioria das assembleias continuam a exercer, optámos pelo estudo da função do controlo político por ser “uma das funções primordiais dos Parlamentos” (Cotta,1983:885); por fazer da Assembleia o *principal* protagonista na relação com o executivo (Kreppel, 2014a:87); alguns autores consideram-na como a mais importante das funções da Assembleia representativa (Vitorino,1988:370), onde se destaca Stuart Mill ao defender que vigiar e controlar o executivo é a missão apropriada para uma Assembleia legislativa (Muller e Sieberer, 2014:322); “constitui uma vertente essencial para a compreensão integral do papel da instituição parlamentar nos sistemas políticos” (Leston-Bandeira,1995:121); e sobre a qual recaíram inúmeras alterações normativas, no âmbito da Reforma de 2007.

A capacidade dos governados controlarem os governos é um dos princípios fundamentais e estruturantes dos regimes demoliberais<sup>8</sup>, em que as eleições regulares e competitivas constituem o primeiro nível desse controlo (Vitorino, 1988:369), (Bobbio, 2000:210), (Kreppel 2014a:86). O segundo nível de controlo, que ocorre entre eleições, é assegurado pela Assembleia, cuja legitimidade e fundamento derivam do seu carácter representativo (Morillo,1985:118), através do estabelecimento de “uma conexão operativa entre o titular originário da soberania e a entidade a quem é confiado o governo do Estado” (Vitorino,1988:169). O controlo recorda a primazia da Assembleia face ao executivo (Vergottini,1997:25) e, de acordo com Avril, citado por Morillo, assegura a ideia de que os governantes estão ao serviço dos governados (1985:118).

Alguns académicos, observando as raras vezes<sup>9</sup> que as assembleias puseram fim aos mandatos dos Governos, apontaram para o desaparecimento da função de controlo, mas como refere Morillo, isso acontece porque se baseiam na identificação incorreta entre a função de controlo e a capacidade para derrubarem governos (1985:33). O mesmo erro parece cometer Kreppel, quando circunscreve a função de controlo à relação de confiança Assembleia-governo para este iniciar ou permanecer em funções o que, em consequência, seria mais proeminente nos regimes de *fused powers* do que nos regimes de *separation-*

---

<sup>8</sup> Integra a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, art.º 15.º.

<sup>9</sup> Em Portugal, desde 1976, foram votadas três moções que conduziram à queda do Governo: de rejeição de moção de confiança (1976), de rejeição do programa (1978) e de aprovação de moção de censura (1987) - (Freire, 2014:239). Nos últimos 28 anos, o parlamento português não provocou a demissão de qualquer Governo.

*powers* (confinado ao *impeachment*) (2014a:86). Ora, tal como fundamenta Morillo, não existe semelhança entre os conceitos de controlo e de exigência da responsabilidade política, eles podem ser complementares, mas são elementos diferentes, dado que o primeiro precede o segundo, e este surge como consequência do primeiro (1985:72-87) (ver também Mény,1996). Esta tese - que separa a avaliação da sanção - colide com a tese *clássica* que faz equivaler o controlo à efetivação da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, juntando avaliação e sanção (Santaiolalla, 2013). Acresce que nem todo o controlo conduz à exigência de responsabilidade política, pelo que é possível que um regime funcione, durante muitos anos, sem exigência de responsabilidade política, mas é inconcebível que funcione sem exercício do controlo político (Guerra,1997:159-160). Por outro lado, o controlo político não detém o exclusivo da origem da exigência da responsabilidade política (Novais, 2015)<sup>10</sup>, nem as suas consequências se circunscrevem, exclusivamente, à Assembleia (Morillo,1985:196). Uma das possíveis consequências é do foro judicial, por intermédio da apreciação das conclusões das comissões de inquérito, quando remetidas, pela Assembleia, ao Ministério Público. Outra consequência, é a publicidade que decorre do exercício da função de controlo, expondo publicamente atos do Governo que de outra forma permaneceriam desconhecidos, visando dotar um terceiro sujeito – o povo soberano – de informação, para que este possa formar opinião, sobre o Governo e a maioria, com o objetivo de produzir enfraquecimento ou apoio social (durante o resto do mandato), censura ou renovação do mandato (nas próximas eleições), de acordo com os objetivos da oposição ou da maioria, respetivamente (Morillo,1985:196). Na prática, o debate na Assembleia transforma-se num debate perante e entre os eleitores. Para além de visar o enfraquecimento e a censura eleitoral, as oposições minoritárias podem vir a obter a influência sobre as políticas públicas que não conseguiram na Assembleia (veja-se o “caso da TSU”<sup>11</sup>, em Portugal, em Setembro de 2012). Esta é uma consequência do exercício da função de controlo que não pode ser negligenciada.

O debate, entendido como troca de argumentos entre o Governo e os parlamentares, é considerado um dos instrumentos, ou mecanismos, da função de controlo político (Freire *et al*, 2002:76), que acresce aos *instrumentos clássicos*: perguntas, interpelações e inquéritos (Morillo,1985:151-179); (Vitorino,1988) (Freire *et al*, 2002); Leston-Bandeira, 2002) (Turk, 2011). Em regra, as perguntas podem ser escritas e orais; as escritas podem ter prazo de resposta; as orais (em plenário e em comissão), podem ser espontâneas ou do conhecimento prévio do executivo, seguidas ou não de debate (Freire *et al*, 2002:73) (Russo e Wibberg, 2010:218-219). De acordo com Dios e Wibberg, as perguntas são instrumentos

---

<sup>10</sup> Troca de correio eletrónico com Jorge Novais, 25 de Junho de 2015.

<sup>11</sup> A publicidade decorrente do controlo político exercido pelas oposições influenciou os eleitores que saíram à rua, em todo o país, numa das mais expressivas manifestações no pós 25 de Abril de 1974 que contribuiu, decisivamente, para que o Governo tivesse abandonado a sua proposta.

“to combat information asymmetries and moral hazard, especially when there is hidden information, and by means of them, MPs can give orientation or *indirizzo* to the executive” (2011:364), mas também, “a powerful way to give information and to send signals to different actors (government, parties, MPs, media, voters and so fort) (Russo e Wibberg, 2010:217). As interpelações são efetuadas em plenário e, tal como as perguntas, podem ser dirigidas ao conjunto do Governo, a uma área específica (social, económica, etc.) ou a um Ministro em particular (ver Dios e Wibberg,2011). Uma diferença substancial em relação às perguntas, é que, nalguns países, a par dos Deputados individualmente considerados, os grupos parlamentares podem provocar a realização de interpelações (ex: Espanha) (Morillo,1985:169) e, noutros países, é um direito reservado aos grupos parlamentares (ex: Portugal, art.º 180.º da CRP). Nalguns regimes demoliberais, no seguimento da interpelação é votada uma moção, mas essa regra não é universal (Russo e Wibberg, 2010:216). Os inquéritos tomam a forma de comissão, expressamente constituída para o efeito, e “possuem poderes formais consideráveis” (Freire *et al*, 2002:74), “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (Filipe, 2002:201). Alguns autores consideram o instituto das petições como fazendo parte da função de controlo, mas teorias mais recentes sustentam a integração das petições na função de representação (Monteiro Fernandes, 2013) ou numa nova função dos parlamentos: envolvimento parlamentar com o público<sup>12</sup> - *public engagement* – conjuntamente com as iniciativas legislativas dos cidadãos, a divulgação do trabalho parlamentar ou a abertura do edifício a visitas dos cidadãos. (Leston-Bandeira e Tibúrcio, 2015:80). Não obstante, recorda-se que as petições não são dirigidas expressa e diretamente ao Governo, mas sim ao parlamento a quem é solicitado que ative uma das suas funções, que tanto podem ter como objeto o Governo, como o próprio parlamento. Quanto muito, teríamos de proceder à distinção entre as petições que visam a ação do Governo e da Administração e as outras petições<sup>13</sup>. É certo que, através das petições o parlamento pode ser alertado para uma determinada situação que exige esclarecimentos por parte do Governo ou pela Administração central, mas esse alerta também pode decorrer do contacto entre Deputados com os eleitores ou da leitura da imprensa e, nem por isso, se consideram estes como meios, instrumentos ou mecanismos de controlo parlamentar.

O controlo dirige-se à ação política do executivo e às atividades das administrações (aparelho burocrático) que dele dependem direta ou indiretamente (Morillo,1985) (Leston-

---

<sup>12</sup> Que introduz uma nova dimensão da representação – como relação – para o debate sobre a natureza da representação parlamentar contemporânea.

<sup>13</sup> Por exemplo, na 1.ª s.l. da XII Legislatura, a percentagem de petições que originaram pedidos de esclarecimento foi de 33,13% em relação ao número total de petições entradas. Esta sessão foi a que registou o maior número de entradas de petições no período em estudo. Fonte: (Monteiro Fernandes, 2013.50)

Bandeira,1995) (Cotta,1996) (Freire *et al*, 2002) (Turk, 2011), tem por objeto principal a respectiva verificação, avaliação, influência e formação de juízo (Morillo,1985:93-94) e, “pode considerar-se mesmo como anterior à efetivação da responsabilidade” (Vitorino,1988:371). Como refere Crick, “control means *influence*, not direct power; *advice*, not command; *criticism*, not obstruction; *scrutiny*, not initiation; and *publicity*, not secrecy” (1990:276).

De acordo com esta noção, a função de controlo tanto está presente nos regimes de *fused powers*, como nos regimes de *separation-powers* (Canotilho,1987:618). Aliás, segundo Cotta, é nos regimes de *separation-powers*, como o norte americano, que se observa a máxima aproximação ao modelo tradicional da noção de controlo, influenciado pelo contexto histórico das monarquias onde o executivo estava separado das assembleias e que as teorias normativas clássicas designam por *controlo parlamentar sobre o executivo* (1996:302). Esta distinção, entre duas entidades separadas, originária do “parlamentarismo liberal” (visando a limitação do poder régio) e que se mantém nos regimes presidenciais, “não se adequa à realidade” dos últimos dois séculos (King citado por Cotta,1996:303), nos regimes onde o executivo não é eleito diretamente pelo soberano e depende da Assembleia (parlamento) para iniciar e manter-se em funções (legitimidade indireta), e sobre os quais centraremos a nossa atenção de ora em diante.

Com efeito, segundo o próprio Cotta, a exigência constitucional de que o executivo carece da confiança explícita ou implícita do parlamento<sup>14</sup> “estabelece um vínculo muito estreito entre a maioria (ou a minoria vitoriosa) e o governo”, em que este pode ser visto como a “expressão da maioria” ou como “o órgão orientador do parlamento através da liderança da maioria”, reforçado pela composição do governo com “preponderância de parlamentares no ativo ou com mandato suspenso” (1996:303). Deste vínculo, emerge uma relação maioria-oposição, no quadro institucional de relacionamento Parlamento-Governo.

Mas, para além do *vínculo estreito* – essencial para a estabilidade governativa -, existe a possibilidade do partido maioritário e do seu líder poderem “ter em mãos tanto o governo como o parlamento” (Duverger,1978:34), em consequência da chefia do governo ser desempenhada, em regra, pela mesma pessoa que detém a liderança do partido vencedor das eleições e ser expectável que o líder exerça forte influência na sua maioria parlamentar. Ora, esta situação, inserida na *perspectiva hierárquica* do controlo político (Christensen, 2002:39-40), pode conduzir ao *absolutismo parlamentar* e à *tiranía da maioria* (Matteuci,1983:60), colocando em perigo o princípio democrático de que todos os poderes devem ser controlados (Montesquieu, 2000:163). Na esteira de Lijphart (1999 e 2012) e da sua defesa da *democracia consensual*, há necessidade de moderar o poder da maioria (ver

---

<sup>14</sup> Considerado, tal como os congressos, como um dos tipos de Assembleia. Os parlamentos associados aos *fusing-powers* e o congresso aos *separation-powers* (Kreppel, 2014a:82).

também Schmidt,1999), pelo que, não só, a oposição adquire uma importância fulcral no quadro do controlo e do equilíbrio de poderes (Canotilho,1987:547) – algo que Montesquieu não poderia observar, porque anterior ao *estado de partidos* – como, a função parlamentar de controlo dos governos “será basicamente uma prerrogativa de las fuerzas de la oposicion” (Cotta,1996:304), como condição da sua eficácia (Turk, 2011:197). Por outras palavras, são as forças da oposição que surgem como o *agente natural* da função de controlo, interessadas em expor as fraquezas governamentais e em apresentar alternativas, no plano parlamentar e no plano eleitoral (Guerra,1997:160). Claro que não podemos excluir que, nalgum momento, uma parte dos parlamentares da maioria esteja interessado no exercício do controlo, mas ele será sempre excepcional (Guerra,1997:160) ou desenvolvido no interior da maioria e do partido (Cotta,1996:304). Embora Turk observe o desenvolvimento da função de controlo na direção do diálogo com o executivo, em vez do confronto (2011:24), colocando a ênfase mais na proposta do que na crítica, atualmente, parece manter-se a máxima: a maioria governa, a oposição controla.

A questão seguinte coloca-se no quadro dos instrumentos e das condições para a operacionalização desta *prerrogativa*, nomeadamente quando as forças da oposição são minoritárias no Parlamento, pois, como vimos, o controlo político não pode depender da maioria, dado que a maioria não se controla a si própria. Como resposta, algumas democracias<sup>15</sup> estabelecem, nas Constituições, instrumentos obrigatórios e potestativos de controlo parlamentar, “dispensando”, deste modo, a vontade das maiorias para que aqueles se concretizem e evitando que o poder da maioria se transforme em direito da maioria (Dahl,1998:59).

### 1.2.1. A função de controlo político no parlamento português

É o caso da democracia portuguesa que, na Constituição da República, atribui aos grupos parlamentares (GPs)<sup>16</sup> da Assembleia da República(AR)<sup>17</sup>, o direito de provocar duas interpelações ao Governo, em cada sessão legislativa e o debate de questões urgentes com a presença do Governo; bem como o direito de apresentar e de ver apreciadas moções de rejeição do programa do Governo e de censura ao Governo (artigo 180.º). A Constituição atribui ainda, a um conjunto de 10 Deputados o direito de apreciação dos decretos-leis do

---

<sup>15</sup> Ver estudo de Zimmermann, Yves (2004), *The role of the opposition in a democratic parliament*, Conselho da Europa.

<sup>16</sup> Constituídos pelos eleitos por cada partido ou coligação (art.º 6.º, do RAR).

<sup>17</sup> Designação do parlamento português que, de acordo com a tipologia de Kreppel, é um tipo específico de Assembleia legislativa, tal como os congressos. Para Kreppel, os primeiros, encontram-se nos regimes de *fusing powers* (parlamentares) e os segundos, nos regimes de *separation powers* (presidenciais) (2014a:83-84). A forma de governo em Portugal é semi-presidencial ou parlamentar racionalizada, portanto, mais próximo dos regimes puros de *fusing powers*.

Governo (com o estabelecimento de prazos) (artigo 169.º); bem como ao conjunto de um quinto dos Deputados (46) o direito à criação de uma comissão de inquérito, por sessão legislativa (n.º 4 do art.º 178.º); e a um número mínimo de 58 Deputados (um quarto de 230) o direito de apresentação de moções de censura, por sessão legislativa<sup>18</sup> (artigo 194.º). Todos estes direitos são exercidos sem necessidade da aprovação da maioria parlamentar.

No entanto, os restantes direitos atribuídos, pela Constituição, aos grupos parlamentares (artigo 180.º) e os poderes consignados aos Deputados (artigo 156.º), individualmente considerados, circunscrevem-se, exclusivamente: a) à iniciativa de apresentação de projetos (lei, resolução, regimento) sem garantia expressa da correspondente apreciação e votação; b) a fazer perguntas escritas ao Governo (obtendo resposta em prazo razoável, i.e., sem prazo<sup>19</sup>); e c) a requer informações, publicações ou a constituição de comissões de inquérito, para além dos potestativos. Ou seja, nestes casos, os Deputados e os GPs tem direito à iniciativa, a fazerem perguntas e a requererem, mas não têm garantia constitucional de que sejam apreciadas e respondidas em tempo. Veja-se, por exemplo, o número de caducidade de iniciativas legislativas<sup>20</sup> ou as “queixas” provenientes do “baixo e moroso índice de respostas aos requerimentos” e perguntas (Freire *et al*,2002:72).

É certo que as leis de valor inferior à Constituição ou o Regimento do Parlamento podem consignar poderes e direitos complementares aos Deputados e aos GPs, mas não deixamos de observar que a aprovação de uma lei ordinária ou do Regimento se encontra na disponibilidade de uma maioria conjuntural, enquanto a revisão constitucional exige dois terços dos votos dos parlamentares. As primeiras são mais permeáveis à vontade das maiorias conjunturais do que a lei fundamental do país. No universo das primeiras leis, encontram-se o regime jurídico dos inquéritos parlamentares<sup>21</sup> e o acompanhamento da participação de Portugal na UE que estabelecem, respetivamente, as normas de composição, funcionamento, designação de relator e duração das comissões e os meios de informação e de acompanhamento, com destaque para o debate obrigatório, em plenário, a anteceder cada reunião do Conselho Europeu, com a presença do Primeiro Ministro<sup>22</sup>.

A consagração de outros direitos e a organização das competências atribuídas pela

---

<sup>18</sup> Cada grupo parlamentar, independentemente do número de Deputados que o compõe, pode apresentar uma moção de censura, por sessão legislativa.

<sup>19</sup> Em Espanha, desde 1978, que existe um prazo de 20 dias para o Governo responder às perguntas (Santaolalla,2013:450).

<sup>20</sup> Projetos de lei caducados, por Legislatura: 281 (VI); 286 (VII); 253 (VIII); e 252 (IX). Fonte: (Seguro,2007); 355 (X), 300 (XI) e 317 (XII). Fonte: Serviços da AR.

<sup>21</sup> Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares Lei n.º 5/93, de 1 de Março com as alterações introduzidas pela Lei n.º 126/97, de 10 de Dezembro e pela Lei n.º 15/2007, de 3 de Abril.

<sup>22</sup> Este debate veio substituir as audiências do Primeiro-Ministro aos partidos com representação parlamentar e aos parceiros sociais com assento na concertação social, na sua residência oficial, em vésperas das reuniões do Conselho Europeu. Na prática, estes debates realizam-se imediatamente a seguir aos debates quinzenais, acabando, em regra, por ser o prolongamento destes últimos.

Constituição são remetidas para o Regimento do parlamento português, cuja aprovação, como já referimos, depende da vontade da maioria dos parlamentares que, no caso de maiores absolutas, apoiam o Governo. Por conseguinte, não está garantido o reforço dos instrumentos e dos mecanismos de controlo à disposição das oposições, podendo conduzir ao resultado contrário, ou seja, ao reforço do “domínio da maioria” que apoia o Governo, como aconteceu com a revisão de 1988 (Leston-Bandeira, 1996:157,164,167; e 2002:93-99,212). Assim, o exercício em concreto da função de controlo pelas forças da oposição no parlamento português depende, aparentemente, mais do Regimento do que da Constituição, isto é, depende mais das maiorias que devem ser controladas, do que das oposições que as devem controlar e avaliar. A questão que se impõe é por conseguinte, saber se alguma maioria está disponível para aumentar os direitos das oposições para que estas reforcem o controlo sobre o Governo dessa mesma maioria. Dito de outro modo, está a maioria disponível para perder poder sobre a iniciativa do exercício dos instrumentos de controlo em benefício das oposições? Temos a expectativa de que o estudo da Reforma de 2007 possa fornecer evidência para responder aquela questão ou para verificarmos se a Reforma contribuiu para a manutenção, talvez reforço, do *domínio da maioria*, na função de controlo, ao mesmo tempo que encorajamos a realização de futuros trabalhos que investiguem o *domínio da maioria* noutras funções parlamentares.

Serão decerto valiosos contributos para conhecermos e compreendermos melhor o parlamento português que, após o 25 de Abril de 1974, ocupou um lugar decisivo nos processos de transição e de consolidação da democracia (Lobo Antunes,1988; Braga da Cruz,1988), sintetizado na feliz expressão de Manuel Braga da Cruz, “o combate pela democracia foi um combate pelo parlamento” (1988:99). Novos contributos que responderão ao misto de desconforto-desafio que Leston Bandeira deixou, insistentemente (2002: 19, 21, 27, 35, 39, 65, 209, 210) no seu livro “Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português”. Este livro, tem por base a tese de doutoramento de Leston-Bandeira, e é “uma perspectiva centrada no desenvolvimento global da AR enquanto instituição democrática recente” (2002:21), no período compreendido entre 1983 e 1995, onde através de duas dimensões analíticas: *policy-making* e legitimação, as mudanças políticas e institucionais, o estudo do primeiro Regimento e as suas quatro revisões, entre outras, Bandeira sustenta que a AR, desenvolveu-se (na segunda década da sua existência) de uma *instituição de legislação*, para uma *instituição de legitimação* (2002:218). Nesse mesmo ano foi publicado “O parlamento português: uma reforma necessária” de Freire, André, António de Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, onde os autores,

vencedores do Prémio Adelino Amaro da Costa/ 2001<sup>23</sup>, analisaram os perfis institucional e funcional da AR, a organização do trabalho parlamentar, o estatuto dos Deputados, a imagem do parlamento na opinião pública, as formas de recrutamento e de seleção dos Deputados e apresentaram um conjunto de propostas para a dignificação e reforma da instituição parlamentar (2002: 157 – 166). Estes são dois trabalhos de referência, para conhecermos e compreendermos melhor as primeiras décadas do parlamento português, fazendo de 2002 um marco singular na produção de estudos de natureza global sobre a AR, a que se associa o estudo de António Filipe (2002) sobre as práticas e Intervenções das oposições parlamentares entre 1976 e 2000.

A função de controlo político está presente nestes três trabalhos, através, nomeadamente, da sua identificação, exame das revisões regimentais, descrição procedimental e análise empírica de dados quantitativos. Da análise destes trabalhos, sobressai que, no início, a AR (1976) foi essencialmente concebida como uma instituição legislativa (Freire *et al*, 2002:71), onde o controlo “era visto como *garantia da democracia* em detrimento de uma *prática da democracia*” (Leston-Bandeira, 2002:214). Para esta politóloga, foi após a existência de maiorias absolutas (ano de 1987) que o controlo entrou na rotina da prática parlamentar portuguesa (2002:214), o que leva Freire *et al*, a apontar para a necessidade do seu aprofundamento, através, designadamente, das seguintes alterações: eliminação do direito de escolha do Governo nas perguntas orais; possibilidade de resposta a perguntas em comissão; a proibição da atribuição da presidência das comissões de inquérito, em que o objeto seja o Governo, a Deputados da maioria; introdução de duas voltas nos debates de urgência; periodicidade dos debates em comissão; e institucionalização do debate mensal com o Primeiro-Ministro (PM) (2002:160-161). Embora possamos estar na presença, normativamente, de “um importante conjunto de instrumentos de controlo à disposição dos deputados” (Freire *et al*, 2002:160), não é menos certo que a aplicação do princípio maioritário remete as oposições para um papel de subalternidade no funcionamento do sistema político (Filipe, 2002:301). Para Filipe, é sobre as oposições que recai o *ónus* do controlo político do Governo que se processa por via de três mecanismos: inquéritos, interpelações e perguntas (2002:297), coincidentes com os instrumentos clássicos de controlo recordados por Freire *et al* e Leston-Bandeira (2002:72-75; 2002:127). No mesmo sentido, se pronuncia Vitorino (1988) que, tal como Leston-Bandeira (1995), publica um artigo onde trata, especificamente, o controlo político. Os dois autores, observando o parlamento português, em situações com e sem maioria absoluta, concluem que a oposição opta por saturar todos os meios disponíveis para trazer o Governo para a *arena* parlamentar, com o principal objectivo de obter visibilidade pública, conduzindo

---

<sup>23</sup> Conjuntamente com o trabalho vencedor foram apresentados quatro outros trabalhos, cujos conteúdos não existe conhecimento de terem sido divulgados.



à progressiva banalização da prática parlamentar, quando se passa de uma maioria simples para maioria absoluta (Leston-Bandeira,1995:148) e, na ausência de maioria absoluta, “o controlo parlamentar tende a expandir-se, pondo por vezes em causa o próprio principio da separação de poderes e diminuindo a capacidade de acção executiva do Governo” (Vitorino,1988:386). A este propósito, diremos que é espectável que as oposições utilizem todos os mecanismos que têm ao seu dispor para exercer a função de controlo, sobretudo em situações de maioria absoluta, o contrário é que seria de estranhar, designadamente quando o único efeito possível é influenciar o Governo e os eleitores. A existência de mais controlo é preferível à existência de menos controlo. Tal como é mais provável que a tentativa de obstrução ou de substituição do executivo pelo parlamento, seja concretizada através da função legislativa, com a aprovação de leis que obriguem o Governo à execução de determinadas políticas impostas pelo parlamento (ver Novais 1997:51-53) e menos pela utilização de instrumentos como perguntas, inquéritos e interpelações. Esta discussão remetem-nos para a necessidade de um equilíbrio a que a utilização dos instrumentos de controlo deve obedecer. Por um lado, devem existir em número suficiente e em condições de ativação que não dependam da vontade conjuntural da maioria (particularmente, em situação de maioria absoluta) (ver Guerra, 1997) e por outro lado, não devem conduzir à obstrução da ação governativa ou ao *governo do parlamento* (em situação de ausência de maioria absoluta), (ver Novais, 1997). Alguns regimes demoliberais, no âmbito dos *parlamentos racionalizados*, adoptaram mecanismos como a moção de censura construtiva (Espanha e Alemanha) ou a equiparação de determinadas leis - entre as quais o orçamento do Estado - a moções de censura construtivas (França) para solucionarem o problema referido por Vitorino e Novais, enquanto outros, como Portugal, estabelecem uma *moldura mais do que suficiente*, “sem necessidade de um acréscimo substancial de poderes” de controlo (Freire *et al*, 2002:160).

Mas, serão esses instrumentos normativos suficientes quando observamos a realidade? Proporcionam um efetivo exercício da função de controlo do governo ou trata-se apenas de normas jurídicas sem correspondência na prática? As respostas são dadas por Freire *et al*, quando referem as queixas associadas ao baixo número de respostas às perguntas e aos requerimentos (2002:72); e por Vitorino e Leston-Bandeira ao constatarem que as sessões de perguntas aos ministros, na prática não são cumpridas, e quando se realizam, transformam-se num ritual sem efetividade de controlo (1988:380) (1995:128,131-132). Assim, para estudarmos a função de controlo político é essencial a análise da sua dimensão normativa e da sua dimensão prática. É o que faremos, nos próximos capítulos, começando pela análise das alterações normativas, decorrente da Reforma de 2007.

## CAPÍTULO II – A REFORMA DE 2007 DO PARLAMENTO PORTUGUÊS

### 2.1. Estado da arte e aspectos metodológicos

Tanto quanto nos é dado conhecer, a Reforma de 2007 do parlamento português nunca foi objeto de estudo aprofundado pela Ciência Política. De assinalar, apenas um artigo, da autoria de António Filipe, escrito com base na análise empírica de dados, realizada sobre a primeira sessão legislativa de aplicação da Reforma, o qual não trata, especificamente, a função de controlo. Da análise desse artigo (Filipe, 2009) efetuamos três observações: primeira, a identificação das alterações centrou-se em parte da Reforma, mas não em todas; segunda, a investigação incidiu sobre o primeiro ano de aplicação da Reforma, período necessariamente curto para se poder retirar conclusões sobre a sua aplicação; terceira observação, Filipe excluiu expressamente do seu estudo, o trabalho realizado nas comissões parlamentares permanentes e dedicou-se, exclusivamente, à análise dos dados das sessões plenárias. Ora, estas observações identificam limites relevantes que impedem o conhecimento sistemático de todas as alterações normativas e das causas que as originaram.

Assim, por estarmos na presença de *algo* desconhecido procedemos, previamente, a uma abordagem exploratória das alterações introduzidas na função de controlo político, conduzidos pelo pensamento de Ragin (1994), segundo o qual, a opção por qualquer estratégia metodológica assenta na sua adequação a determinados objetivos de pesquisa. De outro modo, seria impossível observar as alterações que a Reforma introduziu na função de controlo do parlamento português. Esta abordagem exploratória, de natureza descritiva, destina-se a conhecer uma realidade única e excepcional (Coller, 2005:41-42), de acordo com a regra de que “a descrição precede a explicação” (Perea *et al*, 2009:11) e desenvolve-se “con la finalidad de extraer variables relevantes e hipótesis para comprobarlas en indagaciones posteriores” (D’Ancona, 2001:112), o que faremos nos capítulos seguintes.

Essa abordagem assenta numa estratégia de investigação empírica de tipo qualitativo, que segundo a classificação de Ragin (1994), visa o estudo em profundidade de um caso. Embora orientada por um questionamento analítico claro, desenvolveu-se com essa grande abertura ao confronto entre o olhar do investigador e a realidade empírica, fruto de um acompanhamento próximo e envolvimento nas situações em análise, a que nos referimos na introdução.

A abordagem concretiza-se através da análise documental do Relatório do Grupo de Trabalho (GT) do GP do PS<sup>24</sup> (Seguro, 2007); do Relatório do GT da Reforma da AR e dos

---

<sup>24</sup> Primeiro documento sobre a Reforma, publicado antes do início dos trabalhos parlamentares institucionais.

documentos que o acompanham; do debate parlamentar efetuado em plenário da AR aquando da apreciação da Reforma e das súmulas das reuniões da Conferência de Presidentes dos GPs, de Janeiro a Setembro de 2007. A identificação das alterações normativas será efetuada através da análise comparativa entre o Regimento em vigor antes da Reforma e o Regimento aprovado na sequência da Reforma, bem como da análise das novas leis e resoluções aprovadas. Procedemos ainda à análise de todas as revisões e alterações regimentais para a sua caracterização. A credibilidade dos documentos é assegurada pela origem da fonte documental: a AR.

## 2.2. Revisões e alterações anteriores

Em 39 anos, a AR, aprovou dois Regimentos para regular a sua organização e o seu funcionamento. O primeiro Regimento<sup>25</sup> data de 1976, foi objeto de cinco revisões (em 1985, 1988, 1991, 1993 e 2003)<sup>26</sup> e de quatro alterações (1984, 1987, 1996 e 1999)<sup>27</sup> cirúrgicas. O segundo, e atual, Regimento<sup>28</sup> foi aprovado em 2007, na sequência da Reforma e foi objeto de uma alteração<sup>29</sup>.

Estas revisões e alterações são, de acordo com Leston-Bandeira, fundamentais para a compreensão do parlamento português e considera a frequência com que ocorreram, um sintoma da *juventude* da instituição parlamentar (2002:65-66). Nos treze anos seguintes a 2002, a frequência de revisões e de alterações foi bastante menor, o que pode indiciar, segundo aquele critério, a passagem da *juventude* a uma fase de maturidade da AR. De sublinhar que as cinco revisões do primeiro Regimento e a aprovação do segundo Regimento ocorreram sempre em contextos de maiorias absolutas<sup>30</sup>, embora a de 2003 tenha sido iniciada na legislatura anterior, com maioria relativa.

Segundo Leston-Bandeira, as revisões de 1985 e de 1993 são caracterizadas pela regulamentação de procedimentos (2002:100) e a revisão de 1991 teve como principal alteração, a regulamentação e valorização do instituto das petições (2002:84). A revisão de 1988 visou a racionalização da atividade parlamentar, ensaiada na revisão de 1985, com um forte pendor para o domínio da maioria sobre a atividade da AR, substituindo o critério do

---

<sup>25</sup> Aprovado em 1976 e publicado em Diário da AR, I Série n.º 16, Suplemento, de 31 de Julho de 1976.

<sup>26</sup> Resoluções n.º 9/85, de 6 de Março; n.º 13-A/88, de 22 de Julho, n.º 12/91, de 15 de Abril; n.º 12/91; n.º 4/93, de 2 de Março; n.º 2/2003, de 17 de Janeiro, publicadas no Diário da AR nas datas correspondentes.

<sup>27</sup> Resoluções n.º 11/84, de 16 de Março; n.º 22/87, de 29 de Outubro; n.º 15/96, de 2 de Maio; n.º 75/99, 25 de Novembro, publicadas no Diário da AR nas datas correspondentes.

<sup>28</sup> Resolução n.º 1/2007, de 20 de Agosto, com a declaração de rectificação n.º 96-A/2007, de 19 de Setembro, publicadas no Diário da AR nas datas correspondentes.

<sup>29</sup> Resolução n.º 1/2010, de 14 de Outubro, publicada no Diário da AR na data correspondente.

<sup>30</sup> Maiorias PS/PSD 1985; PSD 1088, 1991 e 1993; PSD/CDS-PP 2003 e PS 2007.

consenso, prevalecente até então (2002:84 e 212), onde “a principal consequência foi um enfraquecimento dos direitos dos partidos da oposição” (1996:157). A revisão de 1993 foi pensada como a reforma do Parlamento e o seu efeito principal foi a abertura da AR ao exterior (2002:85), de que é exemplo, o estabelecimento das segundas-feiras como dias destinados ao “contacto com os eleitores”. Esta revisão procedeu à redistribuição de funções entre o plenário e as comissões, valorizando o trabalho destas, designadamente, no processo legislativo (2002:89 e 91) (ver Fernandes, 2013).

A revisão de 2003 prossegue o eixo de racionalização da atividade parlamentar, de que são exemplos a introdução do voto electrónico (alínea b), n.º 1 do art.º 104 da versão de 2003 do RAR) e a antecipação num mês do início da sessão legislativa para 15 de Setembro (n.º 1 do art.º 46.º da versão de 2003 do RAR); de valorização dos trabalhos em comissão, com a criação da Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares Permanentes (artigo 22.º da versão de 2003 do RAR); e atenua o domínio da maioria parlamentar, concretizado, essencialmente, na revisão de 1988, através da criação de novas figuras de controlo do executivo, com a criação do debate mensal com a presença do Primeiro Ministro (art.º 239.º da versão de 2003 do RAR); a sessão de perguntas de âmbito sectorial ao Governo, em cada quinzena (n.º 2 do art.º 240 da versão de 2003 do RAR); e a atribuição de direitos potestativos aos grupos parlamentares para a realização de debates de urgência.

Aqui está um exemplo, do que dissemos anteriormente, sobre a importância das normas do Regimento, no exercício da função de controlo, face à Constituição. Com efeito, a CRP estabelece desde 1976, como um dos direitos dos grupos parlamentares “provocar, com a presença do Governo, o debate de questões de interesse público actual e urgente” (alínea c), n.º 2 do art.º 180.º), mas somente na revisão de 2003 é que esse direito constitucional passou a dispensar o voto das maiorias parlamentares.

No que à função de controlo diz respeito, pode afirmar-se que o parlamento português teve um desempenho bastante lento, a que não será alheio o facto das maiorias exigidas para a sua aprovação necessitarem do voto de um dos dois principais partidos políticos que se têm alternado na governação e um certo entendimento de que o controlo parlamentar executivo era uma *garantia* da democracia, portanto, focado nos mecanismos de exigência da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento (Leston-Bandeira, 2002:125). Com efeito, em 1976, para além das moções de rejeição do programa do Governo e de censura, o Regimento apenas previa as perguntas ao Governo, formuladas com oito dias de antecedência (art.º 205.º), para reuniões que poderiam ser semanais e tinham de ter o acordo do PM (art.º 72.º); as interpelações (art.º 209.º); as petições (art.º 211.º) e os inquéritos que careciam da aprovação pela maioria (art.º 220.º) e tinham a singularidade de também poderem ser propostos pelo PM (art.º 219.º), a que se somavam as apreciações parlamentares previstas na CRP.

Para termos uma noção da lentidão do desenvolvimento desta função, os parlamentares demoraram cerca de duas décadas e meia a institucionalizarem a sessão de perguntas ao Primeiro Ministro<sup>31</sup>. Embora previstos, os debates de urgência só foram criados com a revisão de 1993. Em 2007, antes da Reforma, a sessão de perguntas de âmbito geral ao Governo continua a exigir o conhecimento prévio, cinco dias, das perguntas a formular pelos Deputados (a sessão de perguntas de âmbito sectorial, criada em 2003, não prevê tal requisito); os requerimentos dos Deputados não têm prazo para a resposta do Governo (na revisão de 2003, obriga-se à publicação em Diário da AR (DAR), nos meses de Janeiro, Abril e Junho, da lista dos requerimentos apresentados e ainda não respondidos) (artigo 245.º). As apreciações parlamentares dos decretos-leis do Governo estão detalhadas na CRP e nunca foram objeto de alterações substantivas.

Tal como refere Leston-Bandeira, o Regimento governa a maior parte dos aspectos da vida parlamentar, em conjunto, com outras normas estabelecidas na lei dos inquéritos parlamentares, do acompanhamento da participação de Portugal na construção da UE e das petições. Estas três áreas ficaram de fora desta dissertação: as duas primeiras, porque não fizeram parte da Reforma de 2007 (a primeira, porque tinha sido objeto de revisão meses antes e a segunda, porque entrou em vigor seis anos depois) e, a terceira, pelos fundamentos que explicitamos no capítulo seguinte (página 27).

### 2.3. Causas e expectativas

De acordo com Durkheim, se queremos explicar um fenómeno, primeiro devemos procurar a sua causa (Coller, 2005,28). Assim, com base na análise do relatório<sup>32</sup> do GP do PS, detentor de maioria absoluta, o qual “containing the guidelines of the changes that the PS wanted to introduce into the procedures of the Assembly of the Republic and a large number of recommendations needed to implement these changes” (Filipe, 2009:2), identificamos como causa principal para a Reforma: a *necessidade* do parlamento português *agir sobre si próprio, através da atualização do exercício das suas funções essenciais*, como o propósito de *diminuir a tensão gerada entre democracia ideal e democracia real* e, desse modo, *contribuir para o aumento da qualidade da democracia* (Seguro, 2007:9-15). O sentido da Reforma “devia ir além dos melhoramentos pontuais e incorporar uma visão

---

<sup>31</sup> Embora o Primeiro Ministro António Guterres, a partir de 1995, tenha iniciado essa prática, ainda que sem regularidade definida.

<sup>32</sup> Embora não integrasse formalmente a Reforma, o Relatório do grupo de trabalho para a Reforma da AR, criado pelo grupo parlamentar do PS, é tido em conta no nosso estudo porque constitui um instrumento fundamental de compreensão do sentido político da Reforma que viria a ser elaborada e aprovada. A análise deste Relatório permite recolher elementos que nos permitem identificar os objectivos implícitos e as expectativas decorrentes da aprovação e da aplicação da Reforma, o que manifestamente não poderia extrair-se a partir da análise do articulado do Regimento ou do relatório institucional.

inovadora das principais funções da AR, alicerçada numa nova cultura parlamentar” e aplicar-se “às quatro funções essenciais: legislativa; de controlo e fiscalização; de debate político; e de representação” (Seguro, 2007:10). Da referida análise documental, identificamos sete expectativas que a Reforma provocasse no parlamento português: a) Maior controlo da ação política do Governo; b) Maior autonomia dos Deputados, através do reforço dos seus poderes; c) Revigoração da atividade legislativa; d) Diminuição da influência externa dos partidos políticos, por via da diminuição de “poderes da conferência de líderes”, nomeadamente o poder de “veto” no agendamento de iniciativas legislativas “indesejadas” (isto é, de deputados “rebeldes” ou dos grupos parlamentares da oposição); e) Maior centralidade do parlamento no debate político; f) Reforço da legitimidade política da AR através do reforço da relação de confiança entre representantes e representados; e g) Valorização dos trabalhos das comissões parlamentares permanentes, com mais participação no processo legislativo e no controlo do Governo (ver Fernandes, 2013:56), libertando o plenário para os grandes debates políticos.

#### 2.4. Descrição da Reforma de 2007

O limite de espaço para a elaboração das dissertações impede-nos de incluirmos neste trabalho todos os resultados a que chegámos (ver Anexo A). Por isso, faremos uma síntese das principais alterações normativas para cada uma das quatro funções e, detalhadamente, para a função de controlo.

Na **função legislativa**, a AR devia reservar para si a elaboração com qualidade das leis de referência (as leis mais importantes), não entrar em competição quantitativa com o Governo, e reforçar a sua capacidade de acompanhamento da regulamentação das leis nos prazos por ela estabelecidos, mas essencialmente, e aqui reside a novidade, na avaliação e da afetação dos recursos (financeiros, técnicos e humanos) à sua execução e no seu impacto. Ou seja, a função legislativa do parlamento não terminava com a aprovação da lei, mas prolongava-se até à verificação se essa mesma lei tinha, ou não, alcançado o objetivo pela qual tinha sido aprovada. Na função de **controlo político**, a AR deveria afirmar a sua autonomia através do reforço os poderes dos GPs das oposições ao Governo e do reforço dos poderes constitucionais dos Deputados individualmente considerados, sem prejuízo para a governabilidade do país. A lógica subjacente assentou no pressuposto de que há determinadas mecanismos parlamentares que não podem depender da vontade das maiorias conjunturais para que o parlamento exerça bem a sua função de controlo do Governo, pois é da natureza das maiorias protegerem os seus governos. Daí que, pela primeira vez desde 1976, se tenha aprovado que a audição parlamentar de um Ministro ou de um Secretário de Estado não pode depender da vontade de qualquer maioria e que deve

existir um prazo para a resposta do Governo às perguntas dos Deputados. Na **função de debate político**, a AR deveria recuperar para si o centro do debate político, através do agendamento mais célere dos debates, da redução dos tempos de intervenção, do fim da limitação do número de intervenções de cada Deputado (e do confronto de opiniões) de modo a torná-lo mais vivo e compreensível pelos cidadãos. E na **função de representação** a atualização passaria pela aproximação dos Deputados aos eleitores (maior transparência, comunicação permanente, prestação de contas, reforço do contacto direto) e pela criação de espaços de participação dos eleitores na vida parlamentar (no processo legislativo e na melhoria do tratamento das petições e de outras iniciativas) (ver Freire e Meirinho Martins, 2009). Para melhor visualização e compreensão das alterações aprovadas, com impacto na função de controlo dos atos do Governo e da Administração, elaboramos o seguinte quadro:

Quadro 2.1. - Alterações introduzidas pela Reforma de 2007, na função de controlo político

Alterações normativas	Observações
<p>As perguntas escritas e os requerimentos dos Deputados passam a ter um prazo máximo de 30 dias para serem respondidas pelo Governo e pela Administração Pública. (Artigo 229.º, do RAR)</p> <p>O Regimento passa a acolher a distinção constitucional entre perguntas e Requerimentos. (Alíneas d) e e) do artigo 156.º da CRP)</p> <p>As perguntas, os requerimentos e as respostas, bem como as respectivas datas e prazos regimentais, passam a constar do portal da Assembleia na <i>Internet</i>. (Números 4 e 5 do Artigo 229.º, do RAR).</p> <p>Na primeira semana de cada mês são publicados no DAR e no portal da AR na <i>Internet</i>, por ordem cronológica, as perguntas e os requerimentos não respondidos no prazo previsto no n.º 3 do artigo anterior. (Número 1 do Artigo 230.º, do RAR)</p>	<p>Desde 1976 que não havia qualquer prazo para o Governo responder. Apenas eram publicadas, nos meses de Janeiro, Abril e Julho, no DAR os requerimentos apresentados há mais de três meses e ainda não respondidos. (Artigo 246.º do anterior RAR).</p> <p>Por se tratar de uma mudança profunda, dotando de eficácia as questões escritas e de modo a que o Governo se pudesse organizar, o Grupo de Trabalho acordou e a AR acolheu que o prazo de resposta do Governo, às perguntas e aos requerimentos que lhe são dirigidos, aplica-se a partir do início da 4ª sessão legislativa. Durante a 3ª sessão legislativa, o prazo referido é de 60 dias.</p> <p>Sempre que o Governo ou a Administração Pública não possam responder no prazo fixado, devem comunicar este facto por escrito ao Presidente da AR, apresentando a respectiva fundamentação também por escrito.</p>
<p>O debate com o PM passou a ter periodicidade quinzenal, com a duração de 79 a 89 minutos.</p> <p>Realiza-se numa única volta, onde cada GP pode fazer intervir um ou mais Deputados, uma ou várias vezes, dentro do tempo global que lhe está destinado.</p> <p>Cada intervenção do Deputado é seguida, de imediato, pela resposta do PM. O PM dispõe de um tempo global para as respostas igual ao de cada um dos GPs que o questiona.</p> <p>Há dois formatos de debate: o que é aberto pelo PM (dispõe de 10 minutos); e o que é aberto pelo parlamento, rotativamente por cada GP, segundo uma grelha aprovada para o efeito. Neste formato, o Primeiro-Ministro pode solicitar a um dos Ministros presentes que complete ou responda a determinada pergunta. (Artigo 224.º do RAR)</p>	<p>Anteriormente a periodicidade era mensal e realizava-se em três voltas, por um período de 144 minutos, mas que na prática era, em média, de 215 minutos.</p> <p>Foi acordado que durante o período da presidência portuguesa do conselho de ministros da UE (15 de Setembro a 31 de Dezembro de 2007), o debate com o PM tem uma periodicidade mensal.</p> <p>O Governo, no primeiro formato e os GPs, no segundo formato, comunicam à AR e ao Governo, respectivamente, com a antecedência de 24 horas, os temas das suas intervenções.</p>
<p>Obrigatoriedade de cada Ministro comparecer, em plenário, para uma sessão de perguntas dos Deputados, pelo menos uma vez por sessão legislativa, com uma duração máxima de 120 minutos, cabendo à Conferência de Líderes fixar a distribuição das perguntas de acordo com a representatividade de cada GP. (Número 1 e 4 do art.º 225.º do RAR)</p> <p>O debate incide sobre todas as matérias constantes das áreas tuteladas pelo Ministro, que, para o efeito, poderá fazer-se acompanhar da sua equipa ministerial. (Número 2 do art.º 225.º do RAR)</p> <p>Cada pergunta tem a duração máxima de dois minutos, sendo, de</p>	<p>As principais inovações residem na obrigatoriedade da presença e no facto de o Ministro não ter conhecimento prévio das perguntas, como acontecia anteriormente, na sessão de âmbito geral, em que eram formuladas por escrito com a antecedência de cinco dias. (Artigo 241.º do anterior RAR). A sessão de perguntas passou de previsível, a espontânea, o que, de acordo com a tipologia de Maffio, é considerada a mais importante divisão entre as perguntas (Russo e Wibberg, 2010:220).</p> <p>O Presidente da AR fixa, com um mês de antecedência, as datas para a realização dos debates referidos no número anterior, ouvidos o Governo e a Conferência de Líderes. (número 3 do art.º 225.º do RAR)</p> <p>Estas alterações visaram dotar estes debates de ritmo, dinamismo e</p>

imediatamente, seguida pela resposta do Ministro, em tempo igual, havendo direito a réplica com a duração máxima de um minuto, seguida de resposta em tempo igual. (Número 5 do art.º 225.º do RAR)	eficácia.
Obrigatoriedade de cada Ministro comparecer, em comissão, para responder aos Deputados, quatro vezes por sessão legislativa. (Artigo 104.º do RAR)	Anteriormente só o voto da maioria dos Deputados da Comissão garantia a presença do Ministro nas comissões.  Até à primeira semana do início da sessão legislativa, a Conferência de Líderes fixa o calendário das presenças.
Os GPs dispõem de direitos potestativos para requererem a presença dos membros do Governo e dos dirigentes e funcionários da Administração Pública; dirigentes e técnicos de entidades públicas; dirigentes ou funcionários do sector empresarial do Estado nas comissões. (Artigo 104.º do RAR).	Anteriormente só o voto da maioria dos Deputados da Comissão garantia a presença de membros do Governo e de Dirigentes as Chefias da Administração Pública nas comissões permanentes.  Os direitos potestativos não podem ser utilizados mais do que duas vezes consecutivas para o mesmo membro do Governo e são atribuídos, no início da Legislatura, de acordo com a proporcionalidade regressiva. A grelha actual é a seguinte: Até 5 Deputados – 1 potestativo; até 10 Deputados – 2 potestativos; até 15 Deputados – 3 potestativos; até um quinto dos Deputados – 4 potestativos; até um quinto ou mais Deputados – 5 potestativos NOTA: Esta grelha é idêntica à grelha dos debates de atualidade.
Os GPs passam a ter o direito de provocarem a realização de debates de atualidade (alínea e) do artigo 8.º RAR), com periodicidade quinzenal, a abrir a sessão, com a presença obrigatória do Governo.	Desaparecem os Debates sobre assuntos relevantes de interesse nacional agendados à condição de deliberação, num prazo de 10 dias (Artigo 244.º do anterior RAR).  O debate de atualidade pode ser marcado da manhã para a tarde do próprio dia ou da tarde da véspera para a manhã do dia seguinte, de acordo com o número de direitos potestativos fixados numa grelha própria (art.º 72º. RAR).
O debate sobre o estado da Nação passou a obrigatório e realiza-se, como anteriormente, numa das últimas 10 reuniões da sessão legislativa O debate, de política geral, é iniciado com uma intervenção do PM sobre o estado da Nação, sujeito a perguntas dos GPs, seguindo-se o debate generalizado que é encerrado pelo Governo. (Artigo 228.º do RAR)	Anteriormente a sua realização não era obrigatória. O artigo 244.º do antigo RAR, referia que “em cada sessão legislativa, pode ter lugar,...”.

Com base nas alterações regimentais, se considerarmos os atuais seis GPs e que um Governo tem, em média, 15 Ministros, após a Reforma, os números de presenças obrigatórias e potestativas (se utilizados todos os direitos atribuídos) de presenças do Governo em plenário e em comissões, por sessão legislativa (considerando 17 quinzenas úteis)<sup>33</sup>, são os seguintes: 85 em plenário e 80 em comissões, num total de 165<sup>34</sup> (85 em plenário e 80 em comissões). Trata-se de um número de presenças inédito na democracia portuguesa, considerado “extremely generous concerning minority rights”<sup>35</sup>. Nas normas, claro está. Vamos ver se é assim na prática. Efectuada a identificação das alterações normativas na função de controlo<sup>36</sup>, ambicionamos saber como decorreu a sua aplicação e o que provocaram na prática parlamentar, pelo que a pergunta de partida da dissertação é a seguinte: **Quais as consequências da aplicação da Reforma de 2007 na função de controlo político dos atos do Governo e da Administração?**

<sup>33</sup> Apuradas a partir da contagem de 15 de Setembro até 30 de Junho do ano seguinte, subtraídas de três quinzenas para o debate do OE.

<sup>34</sup> Número aproximado, pois pode variar ligeiramente entre Legislaturas, consoante a distribuição de direitos aos grupos parlamentares. No período em estudo, a média, por sessão legislativa, é de 83,43 em Plenário e de 78 em comissões.

<sup>35</sup> Documento ECPRD – Seminar on Opposition Rights and Responsibilities, realizado em 2010, no parlamento Norueguês.

<sup>36</sup> O quadro atualizado com os principais instrumentos de controlo político, está disponível no Anexo B.



## CAPÍTULO III – MODELO DE ANÁLISE

### 3.1. Objeto e objetivos

A Reforma organizacional do parlamento português, aprovada em Julho de 2007, é o objeto do presente trabalho. A investigação tem como objetivo principal conhecer as consequências da aplicação da Reforma de 2007 na função de controlo político dos atos do Governo e da Administração. Complementarmente, constitui nosso propósito verificar se o controlo político é exercido predominantemente pelas forças da oposição e qual a avaliação que os principais protagonistas parlamentares fazem da aplicação da Reforma na função em análise.

O estudo incide sobre as mudanças aprovadas e aplicadas, tanto no plenário, como nas comissões parlamentares permanentes, no período compreendido entre 15 de Setembro de 2007<sup>37</sup> e 14 de Setembro de 2014. O período em análise, inclui sete sessões legislativas e percorre três legislaturas distintas: maioria de um só partido (PS), minoria (PS) e maioria de coligação (PSD/CDS-PP), ultrapassando os riscos que decorreriam da generalização a partir da análise de apenas uma sessão legislativa, ou mesmo de uma só legislatura.

As regras de uma dissertação de mestrado impossibilitam uma investigação analítica das consequências produzidas em todas as áreas e dimensões que a Reforma abarcou. Esse será um trabalho de outro alcance que uma tese de doutoramento poderá acolher ou que várias dissertações de mestrado possam investigar. Por aquela impossibilidade tivemos de fazer uma escolha. A opção recaiu sobre o controle político do Governo, cuja pertinência fundamentamos no capítulo I, por ser, tal como a função legislativa, uma das funções clássicas das assembleias representativas - independentemente da forma de governo (presidencial, parlamentar ou misto) – e sobre a qual existe na Ciência Política, ao contrário da função legislativa, um consenso quanto à sua manutenção no quadro das funções primordiais dos parlamentos (Freire *et al*, 2002:21-27).

### 3.2. Conceptualização e operacionalização

#### 3.2.1. A reforma de 2007

De acordo com o Dicionário da Academia das Ciências, reformar significa *dar outra forma; introduzir modificações, em geral com o intuito de melhorar uma organização e torná-la mais actuante*” (2001:3147). Acolhemos este conceito para a nossa investigação.

---

<sup>37</sup> A Reforma foi aprovada a 20 de Julho de 2007 e entrou formalmente em vigor a 1 de Setembro desse mesmo ano. Na prática, a sua aplicação coincidiu com o início da nova sessão legislativa, em 15 de Setembro de 2007 (3ª s.l./X Legislatura).

Deste modo, a Reforma organizacional de 2007, da AR, é constituída pelas modificações constantes dos projetos de lei e de resolução que o acompanham, debatidos (sessão plenária de 19 de Julho de 2007) e aprovados<sup>38</sup> (sessão plenária de 20 de Julho de 2007), no âmbito do processo iniciado em Janeiro de 2007<sup>39</sup>, enquadradas pelo relatório do GT criado para o efeito, no âmbito da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Esta Reforma deu origem à aprovação do Segundo Regimento da AR, desde 1976.

### 3.2.2. O Regimento

O Regimento estabelece as regras e os procedimentos da organização e do funcionamento da AR e pode consignar poderes aos Deputados. A sua importância está consagrada constitucionalmente (alínea a) do art.º 175.º da CRP), tem valor jurídico imediatamente a seguir à lei e o seu conteúdo, como refere, Leston-Bandeira, “é mais do que um conjunto de regras a seguir na prática parlamentar” (1996:152), pois ele estabelece as *regras do jogo*, de grande relevo, da qual depende, entre outras, a liberdade de ação dos parlamentares (Miranda, 2001:203 e 206). De acordo com Miranda, o “parlamento deve observar todas as regras regimentais enquanto estiver em vigor e só as pode modificar para futuro”, tendo como características a *permanência* e a *autonomia* (2001:206-207). O Regimento em análise (objeto de uma alteração cirúrgica<sup>40</sup>) é parte essencial da Reforma.

### 3.2.3. A função de controlo político dos atos do Governo e da Administração

Como referimos no Capítulo I, há divergências entre os académicos quanto ao conceito de controlo político. No caso em estudo, a CRP não refere expressamente a controlo, ao contrário do que sucede, por exemplo, com a Constituição Espanhola. A CRP menciona competências políticas e legislativas (art.º 161.º), uma competência de fiscalização (art.º 162.º) e uma competência referente a outros órgãos (art.º 168.º). Mas tanto Miranda, como Canotilho identificam o controlo político do parlamento sobre o executivo, como sendo uma função parlamentar; menos vasta do que a função de fiscalização (Canotilho, 1987:621) e composta por dois grupos: relativamente a outros órgãos ( apreciar o programa de governo, votar moções de censura e de confiança, entre outras) e

---

<sup>38</sup> Ver lista de diplomas nas fontes.

<sup>39</sup> Conforme Súmula da reunião n.º. 52 da Conferência de Presidentes dos GPs, realizada em 16 de Janeiro de 2007.

<sup>40</sup> Esta alteração modificou apenas dois artigos (211.º e 270.º) e visou adequar o RAR às alterações introduzidas na Lei de Enquadramento Orçamental. Tratou-se da racionalização das votações na especialidade do OE, remetendo a maior parte das votações para a comissão parlamentar, podendo os GPs avocar um número máximo de propostas para votação em plenário. Alterações sem impacto nas unidades de análise desta investigação.

relativamente a atos e atividades (apreciar os atos do Governo e da Administração, apreciar os decretos-leis do Governo, entre outros) (Miranda, 2001:201).

A nossa investigação centra-se no segundo universo de que fala Miranda, especificamente, no controlo político dos atos do Governo e da Administração (alínea a) do art.º 162.º da CRP). Não ignorando as divergências existentes, nas ciências políticas e nas jurídicas, sobre a amplitude do conceito de controlo (ver Santaolalla, 2013:269-272), cuja reflexão aprofundada urge efetuar noutra sede, especialmente para benefício dos estudos comparativos, acolhemos neste trabalho o conceito de Morillo, segundo o qual, a função de controlo político é a “atividade parlamentar dirigida, através de uma multiplicidade de mecanismos, para a verificação da atividade do poder executivo e da sua adequação aos parâmetros estabelecidos pelo Parlamento, susceptível de produzir consequências diversas, entre as quais a exigência da responsabilidade política do Governo, e eventualmente geradora de uma influência variável sobre o comportamento do sujeito controlado” (1986:57). Como Santaolalla reconhece, este conceito – que critica, por considerar insuficiente em termos jurídicos – pode ser “enteramente necesario para abordar el estudio de los fenómenos parlamentarios, desde un prisma sociológico o puramente político” (2013:270). Ao acolhermos este conceito e ao abordarmos, especificamente, o controlo político dos atos do Governo e da Administração, estamos conscientes que não esgotamos o universo que pode dar origem direta à responsabilização política do Governo, porque “nas vicissitudes imprevisíveis da vida política, nunca se sabe bem o que vai ou não dar origem a responsabilização política” (Novais, 2015)<sup>41</sup>. Mas, o estudo da exigência da responsabilidade política não é o propósito deste trabalho.

Desta opção não decorre qualquer prejuízo para os resultados da investigação, antes pelo contrário, dado que a Reforma não introduziu qualquer alteração nos mecanismos de efetivação da responsabilidade política do Governo perante o parlamento; porque “aquela distinção torna-se ainda mais pertinente no quadro de uma investigação das relações entre o Parlamento e o Governo” (Leston-Bandeira, 1995:125); e, ainda, porque ao existir também em regimes presidenciais (Canotilho, 1997:618), disponibiliza conhecimento para a realização de estudos comparados sobre as assembleias. A comparência do Primeiro Ministro e dos Ministros em plenário para sessões de perguntas (também designados de debates com o Primeiro Ministro e debates com os Ministros) equivalem às *spontaneous question time* e às *séance de questions*, e as “audições” aos membros do Governo e dirigentes do Estado em comissões equivalem às *public hearings* e às *public auditions*.

O universo dos instrumentos que integram esta função também não é consensual entre os politólogos, mas como referem vários autores o importante é estabelecer um critério

---

<sup>41</sup> Troca de correio eletrónico com Jorge Novais, 25 de Junho de 2015.

e mantê-lo, de forma sistemática e rigorosa, ao longo de toda a investigação. Foi o que fizemos. Com base na revisão da literatura anteriormente efetuada, estabelecemos o critério segundo o qual integram esta função os instrumentos parlamentares, orais e escritos, expressa e diretamente dirigidos ao Governo e que exigem a sua participação, como são os casos de perguntas, requerimentos, interpelações, audições, debates e comissões de inquérito. Este critério, da nossa autoria, integra os instrumentos clássicos – perguntas escritas e orais, interpelações e inquéritos<sup>42</sup> – (ver Morillo,1985; Vitorino,1988; Freire *et al*, 2002; Leston-Bandeira, 2002) (Turk, 2011), acrescidos dos *debates especiais* (Freire *et al*, 2002).

Estamos conscientes de que este critério não é imune a críticas porque é possível encontrar razões que sustentem a integração, na função de controlo político, de outros instrumentos, designadamente o instituto das petições, como referimos no capítulo I. Esse debate prosseguirá noutras sedes, já que para esta investigação não resulta prejuízo, dado que não observamos (na Reforma) alterações à Lei das Petições (45/2007) susceptíveis de provocar impacto no controlo do executivo ou da Administração, pelo que os resultados finais não correm o risco de serem afectados.

#### 3.2.4. Oposição e maioria

A oposição que tratamos neste estudo é a *oposição parlamentar*, um tipo particular do que designamos por oposição política e social em sentido amplo, o qual também engloba a oposição extraparlamentar (Zucchini,1983:846). Nos regimes demoliberais utiliza-se apenas a palavra *oposição* para designar os grupos (partidos) que, no quadro constitucional vigente, se opõe ao Governo em exercício. *A contrario sensu*, *maioria* identifica os grupos parlamentares (partidos) que apoiam o executivo, numa alusão clássica ao “governo da maioria” (Duverger,1978; Dahl,1998), independentemente da maioria ser absoluta ou relativa, i.e., de ter ou não superioridade numérica sobre o conjunto das forças da oposição.

---

<sup>42</sup> O regime de inquéritos parlamentares não foi abrangido pela Reforma (por ter sido objecto de alterações recentes a 2007), pelo que não integra a nossa investigação. O mesmo aconteceu com o acompanhamento dos assuntos europeus e do orçamento e contas do Estado (neste último caso, porque se encontrava em funcionamento um GT - na comissão de orçamento e finanças -, mas que acabou por não produzir resultados).

### 3.2.5. Identificação das variáveis

O exercício da função de controlo político do Governo é a variável latente<sup>43</sup>, medida por intermédio de três **variáveis dependentes**: número de presenças do Governo em plenário; número de presenças do Governo e de dirigentes do Estado em Comissões; e número de respostas, no prazo, às perguntas e aos requerimentos ao Governo e à Administração Central.

As **variáveis independentes** também são três: instrumentos obrigatórios, fixados na CRP, na legislação ou no Regimento, com participação obrigatória do Governo (sessões de perguntas ao PM; sessões de perguntas aos ministros em plenário; audições aos ministros nas comissões parlamentares permanentes); instrumentos potestativos, fixados na CRP, na legislação ou no Regimento, por iniciativa dos grupos parlamentares, com participação obrigatória do Governo (interpelações, debates de urgência, debates de atualidade, em plenário e audições dos membros do Governo e de dirigentes do Estado, nas comissões parlamentares); e a fixação de prazo, no Regimento, para resposta às perguntas e requerimentos ao Governo e à Administração Central.

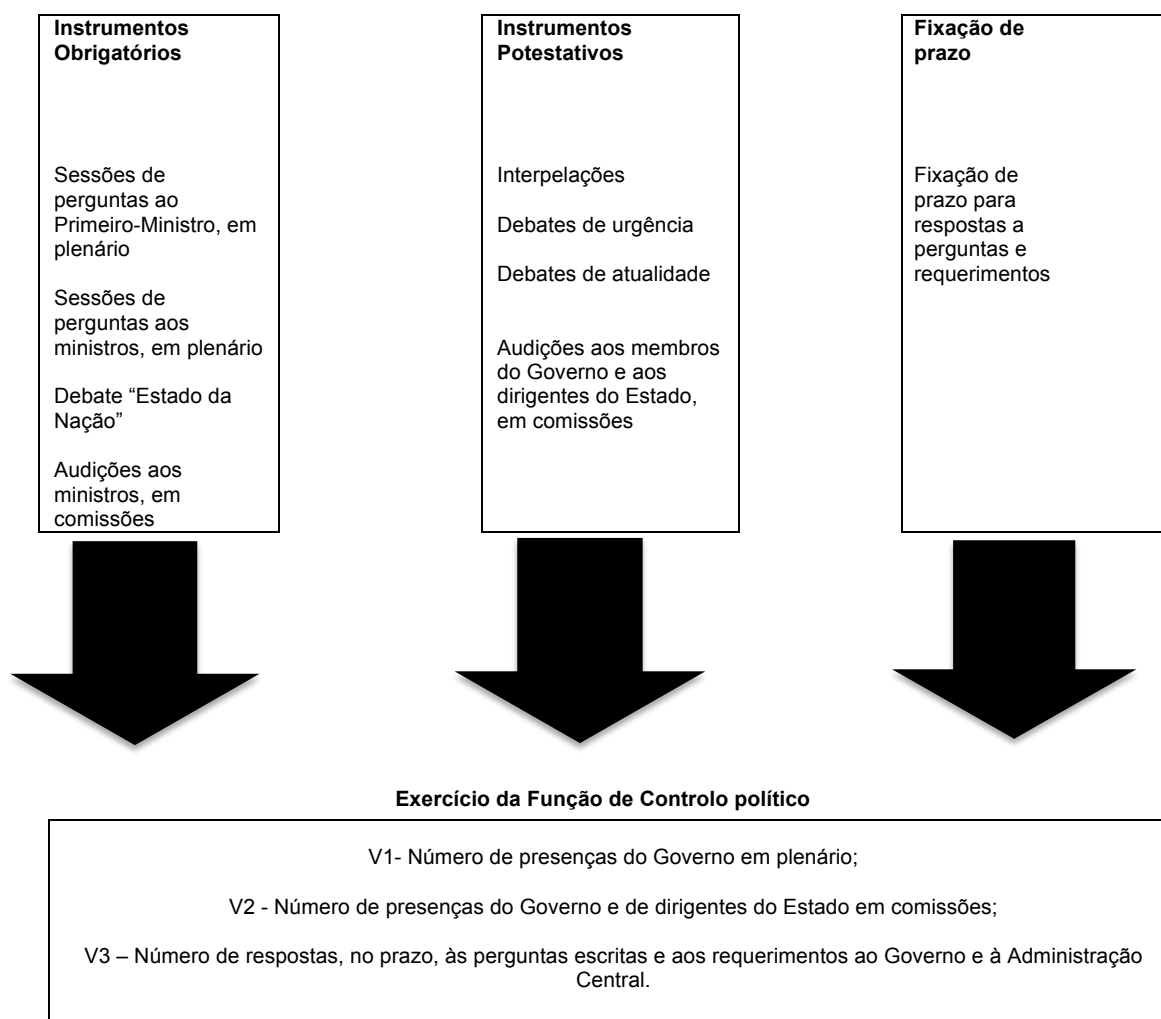
As três variáveis independentes foram construídas com base no trabalho exploratório efetuado no capítulo II, através do qual - e da análise comparativa entre o novo e o velho regimentos - detectámos duas alterações relevantes, de naturezas distintas, a saber: a atribuição de direitos potestativos aos grupos parlamentares para provocarem o agendamento automático de debates (em plenário) e a realização de audições (nas comissões), sem carecerem da autorização prévia da maioria parlamentar; e o estabelecimento de um prazo para o Governo responder às perguntas e aos requerimentos dos Deputados. Estas alterações nas regras parlamentares, introduzidas pela primeira vez em mais de 30 anos de democracia, justificam o seu estudo e a sua constituição como variáveis que se espera tenham consequências na variação da função de controlo político.

A outra variável (instrumentos obrigatórios) é identificada a partir da análise da CRP e do novo Regimento, reunindo todas as sessões de perguntas, debates e as audições que exigem a presença obrigatória do Governo, respectivamente, no plenário e nas comissões parlamentares permanentes.

---

<sup>43</sup> “Utiliza-se o termo *variável latente* para representar uma variável que não pode ser observada nem medida diretamente, mas que pode ser definida a partir de um conjunto de outras variáveis (possíveis de serem observadas ou medidas) que medem qualquer coisa em comum (nomeadamente, a variável latente)” (Hill, 2002:135).

**Figura 3.1.** – Modelo analítico. Função de controlo político. Resume as relações estabelecidas entre as variáveis independentes (instrumentos normativos) e a variáveis dependentes (exercício).



### 3.3. Hipóteses a testar

Nesta secção, vamos estabelecer as relações entre as variáveis independentes e as respectivas variáveis dependentes, através da formulação das hipóteses para medirmos as consequências da aplicação da Reforma na variável latente: função de controlo político. Antes de avançarmos para as hipóteses específicas, com base nos resultados apurados no capítulo II, enunciamos a nossa **Hipótese Geral: A aplicação da Reforma de 2007 provocou uma variação positiva no exercício do controlo político dos atos do Governo e da Administração, no período em estudo (2007-2014).**

Sabe-se que existe uma relação causal entre o número de presenças do Governo e o controlo político pelo parlamento: quanto maior o número de presenças, maior o controlo político (Vitorino,1988; Leston-Bandeira,1996). Através da análise dos documentos que

integram a Reforma<sup>44</sup>, emerge a constatação de que o número de presenças dos membros do Governo aumentaria se, estes, comparecessem no plenário e nas comissões, sem necessitarem da aprovação da maioria. A lógica dos autores da Reforma é expressa no seguinte raciocínio: é da natureza das maiorias protegerem os governos, pelo que os partidos de apoio ao Governo atuam de modo a protegê-lo das ofensivas dos partidos da oposição (Morillo,1986:32; Sá,1994:333; Guerra, 1997:161). Assim, para que o parlamento exerça bem a sua função de controlo político do Governo, a convocação de um membro do Governo não pode depender do voto de uma maioria conjuntural (Guerra,1997:167). Foi, seguindo essa lógica, que o Regimento tornou obrigatório, uma vez em plenário, por sessão legislativa, a comparência de cada ministro, para responder a perguntas dos Deputados, competindo à Conferência de Líderes, a aprovação do calendário (n.º 3 do art.º 225.º do RAR). Simultaneamente, foi aumentada a periodicidade do debate com o Primeiro Ministro, passando de mensal a quinzenal. Com a Reforma, foram ainda atribuídos direitos potestativos a todos os GPs, em função da sua representação, com aplicação da regra da proporcionalidade regressiva, para provocarem debates de atualidade, em plenário, com a presença obrigatória do Governo. É expectável que estas alterações tenham provocado o aumento do número de presenças do Governo, em plenário e, por essa via, o aumento do controlo político. Daqui deduzimos duas hipóteses:

**Hipótese 1: Quanto maior o número de sessões de perguntas obrigatórias ao Primeiro Ministro e aos Ministros, maior o número de presenças do Governo, em plenário.**

**Hipótese 2: Quanto maior o número de direitos potestativos atribuídos aos grupos parlamentares, maior o número de presenças do Governo, em plenário.**

O novo Regimento fixou a obrigatoriedade da comparência de cada ministro, quatro vezes, por sessão legislativa, nas comissões para responder aos Deputados, competindo à Conferência de Presidentes de Comissões Parlamentares a aprovação dos calendários (n.º 2 do art.º 104.º do RAR). Ao mesmo tempo, foram atribuídos direitos potestativos a todos os grupos parlamentares - nos mesmos termos dos anteriormente referidos para os debates de atualidade - para obrigarem à presença de membros do Governo ou de dirigentes do Estado, nas comissões. Espera-se que a convocação do Governo para ir ao Parlamento, dispensando a aprovação da maioria, aumente o número de presenças do Governo, em comissão. Daqui decorre a terceira hipótese:

**Hipótese 3: Quanto maior o número de audiências obrigatórias dos Ministros e de direitos potestativos atribuídos aos grupos parlamentares, maior o número de presenças de membros do Governo e de dirigentes do Estado, em comissões.**

---

<sup>44</sup> Em particular, o Relatório preliminar do GP do GP do PS (Seguro, 2007).

Embora não tenha influência nas variáveis dependentes, mas considerando a linha de pensamento dos que advogam que o controle político do Governo é uma missão das oposições, consideramos uma nova hipótese para aferirmos da sua conformidade com a literatura referida e respondermos a um dos objetivos complementares deste trabalho.

**Hipótese 4: A utilização dos direitos potestativos, em plenário e nas comissões é maior nos grupos parlamentares de oposição ao Governo, do que nos grupos parlamentares de apoio ao Governo.**

Desde 1976 até à entrada em vigor da Reforma, que as respostas do Governo aos “requerimentos”<sup>45</sup> não tinham qualquer prazo estabelecido. A Reforma de 2007 estabelece um prazo, de trinta dias<sup>46</sup>, para resposta às perguntas e aos requerimentos dos Deputados. Pela primeira vez, o Governo tem um prazo para responder às perguntas e aos requerimentos, pelo que se espera que o número de respostas, dentro do prazo, tenha aumentado e o tempo médio de respostas tenha diminuído. Apresentamos mais duas hipóteses para examinação:

**Hipótese 5: A taxa e o número de respostas, no prazo, às perguntas escritas e aos requerimentos que os Deputados dirigem ao Governo e à Administração Central, aumentam com a fixação de um prazo para as respostas.**

**Hipótese 6: O tempo médio de respostas às perguntas escritas e aos requerimentos que os Deputados dirigem ao Governo e à Administração Central, diminuí com a fixação de um prazo para as respostas.**

Um dos objetivos complementares desta investigação visa conhecer a avaliação que os principais protagonistas da Reforma (membros do grupo de trabalho e líderes parlamentares) fazem das consequências da sua aplicação. Para responder a esse objetivo propomos como hipótese de investigação a clivagem relacionada com a experiência governativa, dos grupos parlamentares a que os protagonistas pertencem. É expectável que a experiência governativa tenda a considerar excessivo, ainda que parcialmente, o número de presenças obrigatórias do Governo no parlamento ou o número de direitos potestativos atribuídos às oposições e, em sentido contrário, a ausência de experiência governativa revele insatisfação com o número de presenças e com as respostas do Governo às perguntas escritas; ou que a função de controlo seja mais importante para quem não tem experiência governativa e a função legislativa para quem a tem.

**Hipótese 7: A clivagem com e sem experiência governativa, entre os grupos parlamentares, explica os resultados das avaliações que os principais protagonistas fazem das consequências da aplicação da Reforma na função de controlo político.**

---

<sup>45</sup> A AR não fazia a distinção constitucional entre perguntas e requerimentos (alíneas d) e e), art.º 156.º da CRP), pelo que, até à Reforma de 2007, as estatísticas dos requerimentos englobavam as perguntas escritas.

<sup>46</sup> Com um prazo de 60 dias para a primeira sessão legislativa de aplicação da Reforma de 2007.



## CAPÍTULO IV – ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

No início do capítulo II, explicámos que, pelo facto da Reforma nunca ter sido objecto de estudo aprofundado, tivemos de proceder, como *passo prévio fundamental* (Perea et al, 2009:11), a uma abordagem exploratória para descrever as alterações introduzidas com impacto esperado na função de controlo político. Earl Babbie destaca a importância dos estudos exploratórios nas pesquisas sociais: “They’re essencial whenever a reasearcher is breaking new ground” (2007:89). Aquele trabalho exploratório possibilitou-nos extrair variáveis e hipóteses relevantes que identificamos e construímos no capítulo III (D’Ancona, 2001:112) e desenvolver uma pesquisa analítica (Coller, 2005:32), numa clara interdependência entre o objecto e o método de que fala Jiménez Blanco, citado por D’Ancona (2001:44).

Neste capítulo, apresentamos os “passos lógicos e sistemáticos” (Coller, 2005:17) que permitem testar as sete hipóteses formuladas, através dos quais explicamos as consequências da Reforma no controlo político dos atos do Governo e da Administração.

Estamos na presença de um estudo de caso que tem a grande vantagem de se focar num único caso que é examinado intensamente (Lijphart,1971:691). Apesar do estudo de caso continuar a ser utilizado frequentemente, nem sempre é bem compreendido por quem defende que a investigação, na Ciência Política, deve concentrar-se nos estudos com *large Ns* (Guerring, 2004:341), mas, como observa Lijphart, “case studies can make an important contribution to the establishment of general propositions and thus to theory-building in political science” (1971:691)<sup>47</sup> ou Porta, “una parte importante de lo que sabemos sobre el mundo social y político proviene de estúdios de caso” (2013:237).

Esta investigação utiliza uma estratégia de pluralismo metodológico – usualmente designada de *triangulação metodológica* – (Denzin,1989), composta por uma abordagem analítica com hipóteses, com uma dimensão comparativa entre dois períodos - (15 de Setembro de 2007-14 de Setembro de 2014) e (15 de Setembro de 2000-14 de Setembro de 2007) -; precedido de uma abordagem exploratória; e complementado por uma abordagem qualitativa. Esta estratégia de complementaridade procura superar a rivalidade entre as perspectivas quantitativas e qualitativas, beneficiando dos contributos de ambas, pois se, de acordo com Wallace, a comprovação estatística introduz mais objectividade e rigor na medição das variáveis, a compreensão subjetiva, segundo Max Weber, permite explicar o significado da ação dos indivíduos (Coller, 2005:19) e permitindo um “retrato mais completo e holístico do fenómeno em estudo” (Duarte, 2009:14).

---

<sup>47</sup> Atente-se à obra de Durkheim (1912) sobre a origem social do sentimento religioso, através da análise da tribo dos Arunta da Austrália e à de Weber (1904) sobre a ética protestante, através do estudo de Calvino e da seita de Genebra. Weber e Durkheim basearam-se no estudo de caso, como forma de produzir conhecimento. O mesmo aconteceu com Marx e com Tocqueville.

A estratégia metodológica está organizada em cinco fases, através de técnicas de análise quantitativas e qualitativas - integradas na estratégia atual de utilização de critérios metodológicos comuns aos modelos metodológicos *positivistas* e *construtivistas* (Perea et al, 2009:7) - baseadas na obtenção de dados primários e de dados secundários, na análise documental e complementadas por questionários aplicados aos líderes parlamentares que exerceram funções entre 15 de Setembro de 2007 e 14 de Setembro de 2014 e aos membros<sup>48</sup> do grupo de trabalho da AR que preparou a Reforma e por uma entrevista à Diretora de Serviços de Apoio Técnico e de Secretariado da AR.

A primeira fase, é dedicada à recolha dos dados referentes ao período em análise. Com base nesses dados, elaboramos uma matriz onde as colunas representam os indicadores que medem cada variável independente; e as linhas representam o número de ocorrências observadas em cada uma das sete sessões legislativas que compõem o período em estudo (2007-2014). O quadro seguinte identifica os indicadores constantes da base de dados, com referência à hipótese com que se relacionam.

Quadro 4.1. – Indicadores das variáveis independentes

Variáveis	Indicadores	Hipótese
<b>Instrumentos obrigatórios</b>	. número de presenças do Primeiro-Ministro, em plenário, para “debates com o Primeiro Ministro” - IO1	H1
	. número de presenças dos Ministros, em plenário, para debates obrigatórios com os Ministros - IO2	H1
	. número de presenças dos Ministros, em comissões, para audições obrigatórias com os Ministros – IO3	H3
	. número de presenças dos membros do Governo, em plenário, para debate do “estado da Nação” – IO4	H1
<b>Instrumentos potestativos</b>	. número de presenças dos membros do Governo, em plenário, para interpelações – IP1	H2
	. número de presenças dos membros do Governo, em plenário, para debates de urgência – IP2	H2
	. número de presenças dos membros do Governo, em plenário, para debates de atualidade – IP3	H2
	. número de presenças de membros do Governo e dirigentes do Estado, em comissões, para audições potestativas – IP4	H3
	. Número total de direitos disponíveis para o Grupo de Apoio, em plenário – DPDGA1	H4
	. Número Total de direitos utilizados pelo Grupo de Apoio, em plenário – DPUDA1	H4
	. Número total de direitos disponíveis para o Grupo de Oposição, em plenário - DPDGO1	H4
	. Número Total de direitos utilizados pelo Grupo de Oposição, em plenário - DPUGO1	H4
	. Número total de direitos disponíveis para o Grupo de Apoio, em comissões – DPDGA2	H4

<sup>48</sup> Excetua-se da resposta ao questionário o presidente do GT da Reforma por ser o autor desta dissertação.

	. Número Total de direitos utilizados pelo Grupo de Apoio, em comissões – DPUGA2	H4
	. Número total de direitos disponíveis para o Grupo de Oposição, em comissões – DPDGO2	H4
	. Número Total de direitos utilizados pelo Grupo de Oposição, em comissões - DPUGO2	H4
<b>Fixação de prazo para resposta a perguntas escritas e requerimentos</b>	. Número de perguntas e de requerimentos à Administração Central efectuados – PR1	H5
	. Número de respostas, no prazo, a perguntas e requerimentos à Administração Central – PRR1	H5
	. tempo médio de resposta às perguntas e aos requerimentos – TM1	H6

Integram ainda esta matriz, dois indicadores referentes ao número de outras presenças de membros do Governo, em plenário (OPP) e em comissões (OPC), necessários para testar as hipóteses de investigação 1 e 3 (ver capítulo III), respetivamente.

A recolha dos dados para o preenchimento da matriz é feita com recurso: a dados primários (produzidos para este estudo) e dados secundários (pré-existent para outros fins), sobre a atividade da AR. Os dados primários são produzidos a partir da leitura e análise dos Relatórios de Atividades e das listagens das audições em comissões, bem como, disponibilizados pelos Serviços da AR. Os dados secundários são recolhidos a partir dos números da atividade parlamentar, publicados nos DARs e no sítio da AR, na internet.

Na segunda fase, procedemos à recolha dos dados referentes ao período anterior à Reforma (15 de Setembro de 2000 a 14 de Setembro de 2007), que serve de comparação com o período de aplicação da Reforma, comparação essa que nos permite observar as variações ocorridas nas variáveis dependentes. Adotamos a mesma abordagem metodológica utilizada na primeira fase e completamos a matriz.

A terceira fase é dedicada à recolha de dados qualitativos através da análise e tratamento de dados provenientes das respostas às questões 3 (itens 1, 2, 3, 4, 5 e 9) e 4 ( todos os itens) do questionário aplicado (Anexos C), para a qual elaboramos uma segunda matriz, da entrevista semiestruturada com a Diretora dos Serviços de Apoio Técnico e de Secretariado (DSATES) da AR (Anexo D) e de dados recolhidos nas súmulas das reuniões da Conferência de Líderes.

O questionário e a entrevista têm por objectivo recolher informação qualitativa para complementar a informação quantitativa obtida nas duas primeiras fases e, conhecer alguns factos que não podem ser observados através da análise dos documentos e dados estatísticos da AR. Como referem Allardt e Walker, a recolha de dados qualitativos permite-nos explorar, iluminar e ilustrar os dados quantitativos e, por conseguinte, aprofundar o tema deste trabalho (D’Ancona, 2001:57). Para o efeito, procedemos à elaboração de um questionário com *perguntas abertas e fechadas* e a sua aplicação a um *universo alvo*

constituído pelos 18 líderes parlamentares que exerceram funções entre 15 de Setembro de 2007 e 14 de Setembro de 2014 e a cinco, dos seis, membros do GT da AR que trabalhou as propostas e apresentou a proposta final da Reforma. Neste sentido, a população-alvo deste estudo é composta por 23 indivíduos, sendo que três não responderam, o que evidencia a importância atribuída ao questionário. Para a realização da entrevista semiestruturada, à Diretora da DSATS, procedemos à elaboração de um guião (Anexo B).

Na quarta fase, procedemos ao apuramento dos resultados e à sua análise, com base nos dados quantitativos e qualitativos recolhidos. Primeiro, através da verificação de cada hipótese de investigação, efetuada com base nos dados quantitativos com que construímos a nossa matriz. Para as hipóteses 1, 2 e 3 vamos somar as observações ocorridas nas sete sessões legislativas de aplicação da Reforma (P) e comparar com a soma das observações ocorridas nas sete sessões legislativas anteriores à Reforma (P-1): Somatório de 7(P) - Somatório de 7(P-1). Para as hipóteses 1 e 3 procedemos à realização de dois testes: o primeiro, comparando as sessões obrigatórias dos dois períodos e o segundo, efetuando a comparação entre os dois períodos, mas somando às sessões obrigatórias do (P-1) outras presenças do Primeiro Ministro e dos Ministros. Para a hipótese 4, e para cada uma das três Legislaturas (X, XI e XII) do período (P), constituímos dois grupos formados pelos grupos parlamentares de apoio ao Governo (PS; PS; e PSD/CDS-PP) e os grupos parlamentares de oposição ao Governo (PSD, CDS-PP, PCP, BE e PEV; PSD, CDS-PP, PCP, BE e PEV; e PS, PCP, BE e PEV). De seguida, somamos o número de direitos potestativos atribuídos e o número de direitos potestativos utilizados, para cada grupo considerado. Finalmente, calculamos a percentagem do número de direitos potestativos utilizados em função do total de direitos atribuídos, para cada grupo considerado, com base nos respectivos rácios. Para a hipótese 5, calculamos a percentagem das respostas, dentro do prazo, às perguntas escritas e aos requerimentos em relação ao número total de perguntas e de requerimentos efectuados no período (P). Procedemos do mesmo modo para o período (P-1), criando para o efeito um prazo igual (fictício), e comparamos as respectivas percentagens. Comparamos ainda o número de respostas obtidas, no prazo, entre os dois períodos. Devido à inexistência de dados desagregados para perguntas e para requerimentos, no período (P-1), procedemos à agregação dos mesmos no período (P), para efeitos de comparação. Para a hipóteses 6, com base nas datas de envio da pergunta e do requerimento ao Governo ou, no caso do requerimento, à Administração Central e nas datas de resposta, contamos o tempo para cada pergunta e requerimento, e calculamos a média para o período (P). Procedemos do mesmo modo para o período (P-1) e comparamos as respectivas percentagens.

Por fim, procedemos à análise das respostas às questões 3 (itens 1, 2, 3, 4, 5 e 9) e 4 ( todos os itens) do questionário para testarmos a hipótese 7.

Resumimos, esquematicamente, a quarta fase:

$$H_1: (IO_1+IO_2+IO_4)_P \text{ em comparação com } (IO_1+IO_2+IO_4)_{P-1}$$

$$(IO_1+IO_2+IO_4+OPP)_P \text{ em comparação com } (IO_1+IO_2+IO_4+OPP)_{P-1}$$

$$H_2: (IP_1+IP_2+IP_3)_P \text{ em comparação com } (IP_1+IP_2+IP_3)_{P-1}$$

$$H_3: (IO_3+IP_4)_P \text{ em comparação com } (IO_3+IP_4)_{P-1}$$

$$(IO_3+IP_4+OPC)_P \text{ em comparação com } (IO_3+IP_4+OPC)_{P-1}$$

$$H_4: \left( \frac{DPUGO_1+DPUGO_2}{DPDGO_1+DPDGO_2} > \frac{DPUGA_1+DPUGA_2}{DPDGA_1+DPDGA_2} \right)_P$$

$$H_5: \left( \frac{PRR_1}{PR_1} \right)_P \text{ em comparação com } \left( \frac{PRR_1}{PR_1} \right)_{P-1}$$

$$(PRR_1)_P \text{ em comparação com } (PRR_1)_{P-1}$$

$$H_6: (TM_1)_P \text{ em comparação com } (TM_1)_{P-1}$$

$H_7$ : com/sem experiência governativa II- Q3,Q4

A seguir, vamos analisar a variação causada pelas variáveis independentes nas variáveis dependentes, através das fórmulas definidas pelas seguintes funções:

$$V_1 = f([IO_1+IO_2+IO_4]+[IP_1+IP_2+IP_3]+ OPP)$$

$$V_2 = f(IO_3+IP_4+OPC)$$

$$V_3 = f(PPR1)$$

Finalmente, para responder à Hipótese Geral, vamos construir um índice ( $I$ ), partindo do pressuposto, por provar, que as três variáveis têm o mesmo peso.

$$I = \frac{V_1+V_2+V_3}{3}$$

O índice ( $I$ ) é aplicado a cada um dos períodos ( $P$ ) e ( $P-1$ ) e efetuada a necessária comparação.

Os dados obtidos são analisados e as hipóteses de investigação formuladas são assim empiricamente testadas. Para reforço dos resultados obtidos, relativos às hipóteses de investigação 1, 2, 3, 4, 5 e 6 realizou-se o teste de igualdade das médias para amostras independentes (*t-test*) (Swinscow e Campbell, 2002). Todos os requisitos (nomeadamente, normalidade dos dados e homogeneidade de variâncias) para aplicação do mesmo foram devidamente comprovados. Adicionalmente, para reforço dos resultados obtidos provenientes da avaliação dos dados decorrentes da aplicação do questionário (hipótese de investigação 7) recorreu-se ao teste não-paramétrico de independência do Qui-Quadrado (Siegel, 1988). É um teste baseado na construção de tabelas de contingência e permite verificar a independência entre atributos (que se devem entender aqui como sendo as questões 3 e 4 do questionário e as dimensões associadas à clivagem com/sem experiência governativa) que, sendo expressas em qualquer escala, se apresentam em classes mutuamente exclusivas e exaustivas. O teste do Qui-Quadrado é suficientemente robusto quanto aos pressupostos que impõe e adequado para o estudo de variáveis de natureza qualitativa, pelo que justifica a sua aplicação nos dados em análise (Siegel, 1988).

A exposição dos resultados inicia-se com uma análise de dados exploratória e descritiva, seguida da análise inferencial (*t-test* e Qui-Quadrado), com recurso a quadros e a gráficos, elaborados especificamente para as hipóteses formuladas.

Todos os resultados foram considerados estatisticamente significativos ao nível de significância de 5% (ou seja, sempre  $p\text{-value} < 0,05$ ). Todos os cálculos foram realizados com recurso ao software estatístico IBM SPSS Statistics 22.

Na quinta fase, procedemos à redação das conclusões da investigação.

## CAPÍTULO V – RESULTADOS E ANÁLISE

Este capítulo está estruturado em duas secções: comparação da informação referente ao período (P) (2007-2014) com a informação do período (P-1) (2000-2007); e, consequências na variável função de controlo político, que inclui a construção de um índice de variação da função de controlo e de um índice complementar para medir a variação da aplicação da função de controlo em relação ao máximo possível, para o período (2007-2014). A análise de dados e respectiva interpretação dos resultados apresentados decorrem das hipóteses de investigação anteriormente descritas (ver capítulo III).

5.1. Comparação das sessões legislativas (2007-2014) com (2000-2007), como resposta às hipóteses específicas.

Da análise dos resultados, no que concerne às presenças obrigatórias dos membros do Governo, em plenário, verifica-se que não existem diferenças estatisticamente significativas, quando comparado o período (2007-2014) com o período (2000-2007)<sup>49</sup>. Contudo, constata-se que após a Reforma, a presença dos membros do Governo, nos debates e nas sessões de perguntas obrigatórias, é tendencialmente maior, impulsionadas pelo aumento das presenças do PM nos “debates quinzenais” (Quadro 5.1.).

Quadro 5. 1. – Presenças obrigatórias, para sessões de perguntas e debate, em plenário

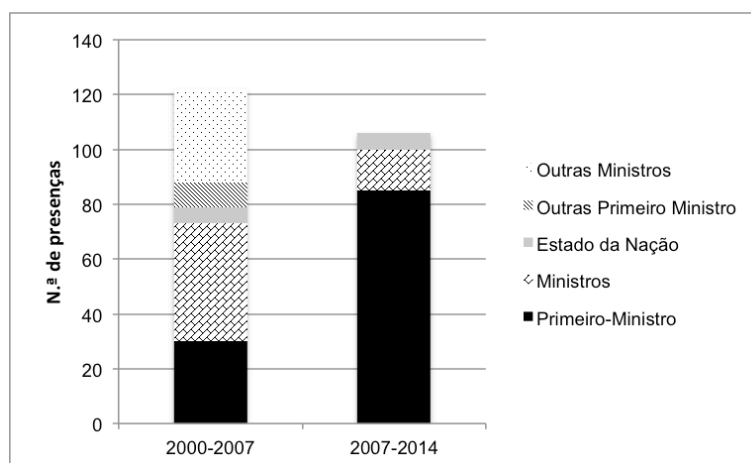
	Primeiro Ministro	Ministros	Estado da Nação	Total
<b>2000-2007</b>	30	43	6	79
<b>2007-2014</b>	85	15	6	106

Fontes: DILP, Diários e Serviços da AR.

No entanto, se às presenças obrigatórias, no período (2000-2007), somarmos outras presenças do PM e dos Ministros, regista-se uma diminuição de presenças após a Reforma (Figura 5.1.).

<sup>49</sup> *t*-test:  $t_{(12)} = -1,189$ ; *p*-value = 0,258

Figura 5.1. – Presenças obrigatórias, em plenário



Fontes: DILP, DAP e DAC da AR.

Todavia, ambos os períodos em análise permanecem sem diferenças estatisticamente significativas<sup>50</sup>. Em suma, da análise dos dados recolhidos, após a Reforma, para as sessões de perguntas obrigatórias, em plenário, o PM compareceu mais vezes (+218%), e os Ministros menos vezes (- 513%), em comparação com igual período anterior (2000-2007). Esta forte diminuição da presença dos ministros em plenário não parece inquietar os parlamentares, pois, segundo a Diretora da DSATS, “só por uma vez o assunto foi levantado na Conferência de Líderes” (Anexo D).

Porém, da análise dos resultados após a Reforma, registamos um aumento estatisticamente significativo<sup>51</sup> do número de presenças, de origem potestativa, de Ministros e de Secretários de Estado (+ 169%), impulsionadas pelo novo debate de atualidade. No período (2007-2014), em comparação com o período (2000-2007), o número de interpelações aumentou (de 37 para 47) e o número de debates de urgência diminuiu (de 41 para 32) (Quadro 5.2.). Aparentemente, os debates de atualidade ganham a preferência dos GPs em relação aos debates de urgência, que poderá ser justificado pela antecedência, regimentalmente necessária, para a respectiva marcação (horas versus dias).

Quadro 5.2. – Presenças potestativas de membros do Governo, em plenário

	Interpelações	Debates Urgência	Debates Atualidade	Total
<b>2000-2007</b>	37	41	0	78
<b>2007-2014</b>	47	32	53	132

Fontes: DIPL e DAP da AR.

Em relação às presenças dos membros do Governo nas comissões, observam-se diferenças estatisticamente significativas quando comparados os períodos (2007-2014) e

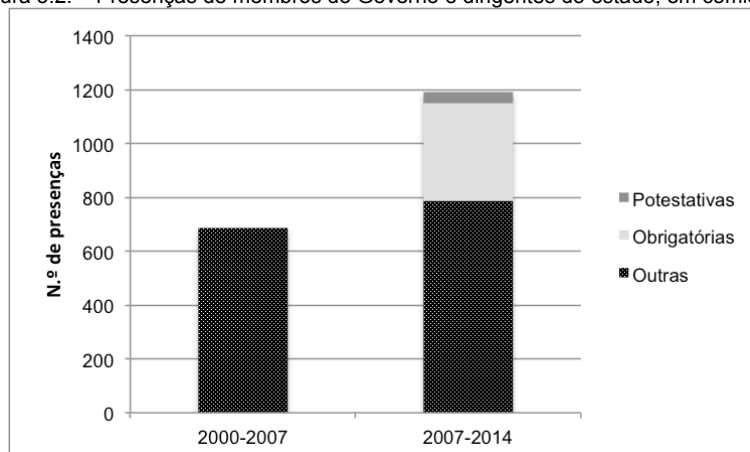
<sup>50</sup> *t-test*:  $t_{(12)}=0,509$ ; *p-value* = 0,620.

<sup>51</sup> *t-test*  $t_{(12)}=-2,326$ ; *p-value* = 0,038.



(2000-2007), quer seja considerado o número de outras presenças, ou não<sup>52</sup>. Como se pode verificar na figura seguinte (Figura 5.2.), antes da Reforma, em comissões, não havia direitos potestativos atribuídos, nem a obrigatoriedade de presenças dos membros do Governo.

Figura 5.2. – Presenças de membros do Governo e dirigentes do estado, em comissões



Fontes: Relatórios de atividades das comissões, lista de audições e registo das audições potestativas da DAC.

Mas, quando comparados o total das presenças em comissões, verificamos que apesar das audições obrigatórias e potestativas serem responsáveis por 405 presenças de membros do Governo (363 obrigatórias e 42 potestativas<sup>53</sup>), o número de outras presenças (por deliberação das comissões ou por outro motivo), também aumentou, passando de 685<sup>54</sup> para 787. Assim, após a Reforma, o número de presenças de membros do Governo e de dirigentes do Estado em comissões (contando para estes, apenas as sete presenças potestativas) aumentou 74%, isto é, de 685 para 1192.

Pela observação dos resultados referentes à utilização dos direitos potestativos, regista-se que a utilização dos direitos potestativos é significativamente maior nos GPs da oposição, do que nos GPs de apoio ao Governo, ao longo do período (2007-2014)<sup>55</sup>, tanto no plenário, como nas comissões (Quadro 5.3.).

Quadro 5.3. – Direitos potestativos disponíveis e utilizados, no período 2007-2014

Plenário				Comissões			
Grupo de Apoio		Grupo de Oposição		Grupo de Apoio		Grupo de Oposição	
Disponíveis	Utilizados	Disponíveis	Utilizados	Disponíveis	Utilizados	Disponíveis	Utilizados
137	1	226	121	47	0	95	40

Fontes: DAP e DAC da AR.

<sup>52</sup> *t-test*:  $t_{(12)} = -10,585$ ; *p-value* = 0,000, quando não consideradas as outras presenças e *t-test*:  $t_{(12)} = -4,978$ ; *p-value* = 0,000, quando consideradas as outras presenças.

<sup>53</sup> Sete das quais requerendo a presença de dirigentes do Estado.

<sup>54</sup> Inclui audições sobre o Orçamento de Estado para permitir comparação com período anterior.

<sup>55</sup> *t-test*:  $t_{(4)} = -37,709$ ; *p-value* = 0,000.

Nas sete sessões legislativas analisadas, existe um único registo de utilização de direitos potestativos (debate de atualidade) pelos GPs de apoio ao Governo, em 184 direitos possíveis. O número de direitos potestativos utilizados em comissão é menor (cerca de um terço) na Legislatura onde os GPs da oposição estão em maioria. Tanto no plenário, como nas comissões, os direitos potestativos nunca foram utilizados na totalidade. No total do período (2007-2014), a percentagem de utilização dos direitos potestativos é de 0,54%, nos GPs de apoio e de 50,15%, nos GPs de oposição. Quanto à utilização de direitos potestativos em comissões, de salientar que, por vezes, não se verifica um efeito útil dos mesmos, isto é, a inexistência de prazos (ao contrário do que acontece em plenário) para a comparência de membros do Governo e dirigentes do Estado possibilita o adiamento da respetiva presença, como refere a Diretora da DSATS (Anexo D).

Relativamente às respostas às perguntas e aos requerimentos dos Deputados ao Governo e à Administração Central, os resultados evidenciam que a fixação de um prazo de 30 dias, provocou o aumento da taxa de respostas de 7,13% para 18,98% e o aumento do número de respostas de 943 para 5 028, nesse prazo, como podemos observar no quadro seguinte (Quadro 5.4.).

Quadro 5.4. – Perguntas escritas e Requerimentos ao Governo e à Administração Central

N.º de dias	2000-2007		2007-2014	
	N.º de respostas	Taxa de respostas	N.º de respostas	Taxa de respostas
até 30	943	7,13%	5 028	18,98%
entre 31 e 60	2409	18,22%	7 882	29,75%
entre 61 e 90	2783	21,05%	3 502	13,22%
entre 91 e 120	2189	16,56%	1 489	5,62%
mais de 120	2039	15,42%	2 808	10,60%
<b>Total<sup>(1)</sup></b>	<b>10 363</b>	<b>78,38%</b>	<b>20 709</b>	<b>78,17%</b>
<i>Total de perguntas e requerimentos<sup>(2)</sup></i>	13 219		27 228	
<i>Média de respostas</i>	93,84 dias		70,02 dias	

Nota (1): Dias contados até 5 de Junho de 2015.

Nota (2): Perguntas e requerimentos entregues em cada dos períodos.

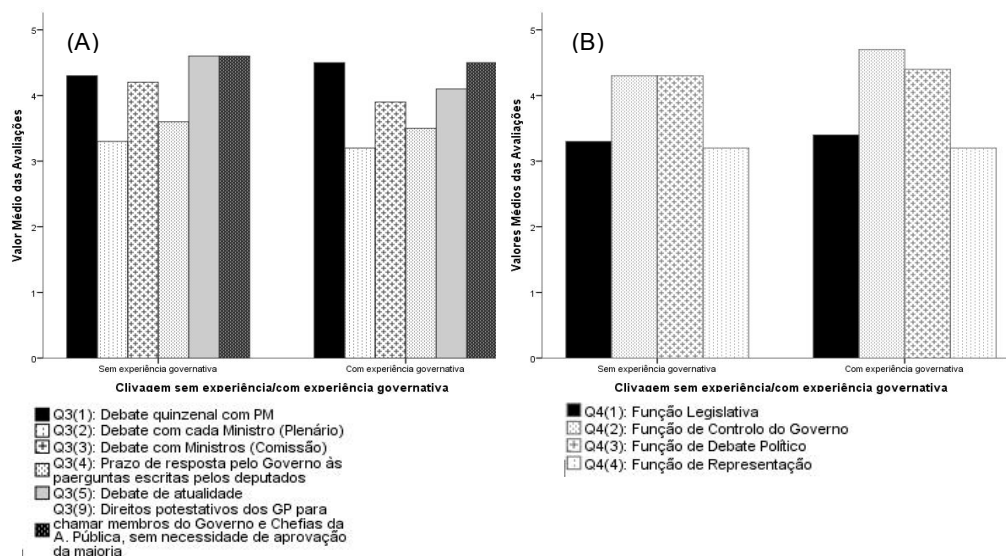
Fontes: DILP e Serviços da AR.

Observamos também que o tempo médio de respostas diminuiu, cerca de 24 dias (exatamente 23,84), de 93,84 dias do período (2000-2007) para 70 dias do período (2007-2014). Esta significativa melhoria<sup>56</sup> não esconde que essa média ultrapassa o dobro do prazo fixado e que mais de 80% das perguntas e dos requerimentos são respondidos fora de prazo. Contudo, o número de perguntas e de requerimentos formulados aumentou para mais do dobro (de 13 219 para 27 228), entre os dois períodos considerados e nos primeiros 60 dias do período (P), registaram-se mais respostas do que nos sete anos anteriores.

<sup>56</sup> *t-test*:  $t_{(31070)}=28,488$ ; *p-value* = 0,000.

Quanto à avaliação que os principais protagonistas fazem das consequências da aplicação da Reforma no controlo político, os resultados demonstram que a avaliação não pode ser explicada pela clivagem com/sem experiência governativa<sup>57</sup>. Os resultados<sup>58</sup> evidenciam que essa avaliação não está dependente do facto de ser membro de um GP com ou sem experiência governativa (ver Anexo E), visivelmente expressa pela observação da figura 5.3. (A e B).

Figura 5.3. – Avaliações dos protagonistas da Reforma, para a clivagem com e sem experiência governativa.



Nota (1): Os resultados representam a avaliação (em média) atribuída pelos inquiridos que constituem a amostra, para cada um dos itens em análise (Anexo C)

Nota (2): Escala das respostas: (1 – muito negativas, 2 negativas, 3 – sem consequências, 4 - positivas e 5 – muito positivas).

Em suma, pelo exposto na análise realizada, verifica-se que, das hipóteses enunciadas no capítulo III, ficam provadas as hipóteses de investigação 2,3,4,5 e 6, não sucedendo o mesmo com as hipóteses 1 e 7.

5.2. Consequências na variável função de controlo político, construção do índice de como resposta à Hipótese Geral e do índice complementar.

Com base nos resultados apurados e apresentados na secção anterior, verifica-se uma variação positiva em cada uma das três variáveis dependentes, como ilustra o quadro seguinte (Quadro 5.5.):

<sup>57</sup> Teste de independência do Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) para o atributo “com/sem experiência governativa” quando relacionados com as questões 3 (itens 1 a 5 e 9) e 4 do questionário (ver anexo A): *p-value* > 0,05

<sup>58</sup> O inquirido foi enviado entre os dias 1 e 4 de Junho de 2015 para um grupo alvo constituído por 23 membros, dos quais obtivemos respostas de 20 (evidenciando uma taxa resposta de 86,96%) A recepção dos dados ocorreu entre os dias 2 de Junho e 9 de Julho de 2015.

Quadro 5.5. – Variação nas variáveis dependentes

Variáveis dependentes	(2000-2007)	(2007-2014)	Variação
V1 - N.º presenças do Governo em plenário	200	238	19,00%
V2 - N.º presenças do Governo em comissões	685	1 192	74,00%
V3 - Número respostas, no prazo, a perguntas e requerimentos	943	5 028	433,20%
<b>Total</b>	<b>1 828</b>	<b>6 458</b>	<b>253,28%</b>

Fontes: DILP, DAP, DAC e Serviços da AR.

Pelo exposto no capítulo anterior, foi construído o índice de variação de controlo para cada período considerado (cálculos no Anexo D). Por conseguinte temos que o Valor do índice para o período P (2007-2014) :

$$I_{(P)} = (238 + 1192 + 5028) / 3 = 2152,67$$

e, o Valor do índice para o período (P-1) (2000-2007):

$$I_{(P-1)} = (200 + 685 + 943) / 3 = 609,33$$

Logo,

$$I_{(P)} - I_{(P-1)} = 2152,67 - 609,33 = 1543,34$$

Os resultados demonstram que a aplicação da Reforma provocou uma variação positiva no exercício do controlo político dos atos do Governo e da Administração, no período em estudo (2007-2014). Registou-se um maior número de presenças de membros do Governo, tanto em plenário, como em comissões, e um aumento do número de respostas, no prazo, às perguntas e aos requerimentos ao Governo e à Administração Central, ou seja, no período em estudo, verificou-se uma variação positiva nas três variáveis dependentes que medem a variável latente (exercício da função de controlo político).

Em adição ao exposto, é importante salientar que se poderia ter ido mais além no exercício do controlo político no período 2007 – 2014. Com efeito, em relação ao máximo previsto no RAR de presenças de membros do Governo e de respostas às perguntas e aos requerimentos, o valor do índice apresenta o seguinte resultado (cálculos no Anexo E):

$$I'_{(P)} = (40,75\% + 218,32\% + 18,98\%) / 3 = 92,68\%$$

Este resultado é conseguido à custa do número de audições em comissões aos membros do Governo e de dirigentes do Estado (no caso dos dirigentes, só foram contabilizadas as presenças ao abrigo dos instrumentos potestativos) que mais do que duplica o número total de audições obrigatórias e de potestativos disponíveis. Observando as presenças dos membros do Governo, em plenário, verificamos que não atingem metade das presenças possíveis, embora, a presença do PM ultrapasse os 80%. Muito baixa continua a ser a taxa de resposta, no tempo adequado, às perguntas escritas e aos requerimentos.

## CONCLUSÕES

A Reforma de 2007 do parlamento português marca uma clara fronteira no exercício do controlo político dos atos do Governo e da Administração, bem como nos direitos das oposições. Há um antes e um depois da Reforma. Com a Reforma, o Parlamento aumentou o controlo político sobre os atos do Governo e da Administração: o Governo compareceu mais vezes em plenário e nas comissões; e aumentaram quer a taxa, quer o número, de respostas, no prazo, às perguntas escritas e aos requerimentos apresentados pelos Deputados, ao Governo e à Administração Central.

As sessões de perguntas quinzenais ao Primeiro-Ministro, os debates de atualidade e as audições aos membros do Governo (em comissões), são os instrumentos que mais contribuíram, positivamente, para o aumento do controlo político do Governo e, coincidentemente, melhores avaliações recolhem, entre os principais protagonistas parlamentares.

Em sentido contrário, encontram-se as sessões de perguntas obrigatórias aos Ministros (em plenário). A obrigatoriedade regimental dos seus agendamentos não é cumprida, caiu em desuso, havendo apenas dois registos (em sete anos) de que o assunto tenha sido levado à reunião da Conferência de Líderes, e sem qualquer consequência. O desuso do agendamento das sessões de perguntas aos Ministros, em plenário, tem antecedentes (como vimos no capítulo I) o que sugere a existência de uma cultura parlamentar de que há normas regimentais que se aprovam, mas não se cumprem (prevalência da vontade da Conferência de Líderes em detrimento do Regimento) e de uma prática parlamentar que privilegia as comissões, e não o plenário, para o escrutínio periódico dos Ministros. O elevado número de presenças de membros do Governo, em comissões, designadamente por deliberação maioritária, confirma essa prática.

No plano intermédio, situam-se as respostas às perguntas escritas e aos requerimentos que, embora tenham registado uma melhoria significativa, na taxa, no número e no tempo médio, não respeitam o prazo regimental dos 30 dias e continuam muito distantes das melhores práticas europeias<sup>59</sup>. O Governo, ao não cumprir o prazo, e o Parlamento, ao não obrigar o Governo a respeitá-lo, transmitem um sinal errado aos eleitores. A menos que os parlamentares utilizem as perguntas, exclusivamente, para as publicitar e utilizar politicamente e não, como está na sua natureza, para obter os respetivos esclarecimentos.

A investigação evidencia ainda que, ao contrário do que aconteceu com a revisão regimental de 1988 (que *reforçou o poder da maioria*), a Reforma de 2007 conduziu ao

---

<sup>59</sup> Irlanda (3 dias), Dinamarca e Noruega (6 dias), Reino Unido e Alemanha (7 dias) (Russo e Wiberg,2010)

fortalecimento dos direitos das oposições. Nunca o Parlamento Português dispôs de tantos instrumentos de controlo político dos atos do Governo e da Administração, como desde a aprovação da Reforma de 2007; tal como, nunca foram tantos os instrumentos (obrigatórios e potestativos) que dispensam o acordo da maioria, para serem exercidos. Por outro lado, os resultados apurados, relativos à utilização dos direitos potestativos disponíveis, confirmam a tese de que as oposições são *o agente natural* do exercício da função de controlo político.

Da conjugação destas duas evidências resulta que a garantia do exercício da função de controlo político depende da manutenção e, eventual, aperfeiçoamento dos instrumentos obrigatórios e potestativos existentes (os quais dispensam o acordo da maioria), bem como do cumprimento do prazo para respostas às perguntas escritas e aos requerimentos dos Deputados. Essa garantia é reveladora da proeminência do Regimento face às leis - incluindo a Constituição - no exercício da função de controlo político, ao mesmo tempo que protege os direitos das minorias em relação à maioria. Ou seja, o exercício da função de controlo político, no parlamento português, depende essencialmente do Regimento e da sua aplicação, pelo que se recomenda uma vigilância apertada sobre eventuais apetites de maiorias conjunturais que visem reverter os instrumentos em vigor.

O reforço da função de controlo político da Assembleia da República sobre os atos do Governo traduz-se na tonificação da centralidade do Parlamento no sistema político português e no robustecimento da sua primazia, naquela relação, com o executivo, ao contrário do que acontece com a atividade legislativa.

Embora não constitua objetivo deste trabalho, tudo aponta para que aquele reforço segue a tendência, identificada na literatura, de que os *parlamentos fused powers* tendem para ser fortes na função de controlo e fracos na função legislativa, possível de ser sintetizada na máxima: a maioria governa, as oposições controlam. Mas essa é uma das linhas abertas, entre outras<sup>60</sup>, que este trabalho disponibiliza para futuras investigações.

O facto de a Reforma não ter abarcado os inquéritos parlamentares, pela razão exposta no Capítulo II, impediu o seu estudo, constituindo uma limitação desta investigação.

De sublinhar a existência de um consenso entre os principais protagonistas parlamentares quanto à avaliação das consequências da aplicação da Reforma de 2007, na função de controlo político.

---

<sup>60</sup> Consequências da aplicação da Reforma na função legislativa; influencia externa dos partidos; direitos das oposições e autonomia individual dos Deputados.

## **FONTES**

### **Legislação**

*Constituição da República Portuguesa*, Lisboa, Assembleia da República, 2005.

Lei n.º 15 de 2007, de 3 de Abril – Regime jurídico dos inquéritos parlamentares, disponível em:

[http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao\\_annotada/inqueritosparlamentares\\_annotado](http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/inqueritosparlamentares_annotado).

Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto – Exercício do direito de petição, disponível em:

[http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao\\_annotada/exerciciodireitopeticao\\_annotado.pdf](http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/exerciciodireitopeticao_annotado.pdf)

Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio - Acompanhamento, Apreciação e Pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do Processo de Construção da União Europeia, disponível

em:[http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/AcompanhamentoApreciacaoPronunciaARProcessoConstrucaoUE\\_annotado.pdf](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/AcompanhamentoApreciacaoPronunciaARProcessoConstrucaoUE_annotado.pdf)

Lei n.º 46/2003, de 22 de Agosto - Regula o Acompanhamento, pela Assembleia da República, do envolvimento de Contingentes Militares Portugueses no Estrangeiro, disponível em:

Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto (Declaração de Rectificação n.º 96-A/2007, de 19 de Setembro) com as alterações introduzidas pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de Outubro, disponível em:

[http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/RegimentoAR\\_Simples.pdf](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf)  
Regimento anterior, revisões e alterações

DAR, I, n.º 16, suplemento, de 31 de Julho de 1976 – Regimento.

DAR, I, n.º 143, de 15 de Outubro de 1977.

DAR, I, n.º 82, de 11 de Julho de 1979.

DAR, I, n.º 83 de 12 de Julho de 1979.

DAR, I, n.º 64, suplemento, de 16 de Março de 1984.

DAR, I, n.º 54, suplemento, de 6 de Março de 1965.

DAR, I, n.º 249, suplemento, de 29 de Outubro de 1987.

DAR, I, n.º 168, 3.º suplemento, de 22 de Julho de 1988.

DAR, I, n.º 87, suplemento – A, de 15 de Abril de 1991.

DAR, I, n.º 99, suplemento – A, de 30 de Abril de 1991.

DAR, I, n.º 51, suplemento – A, de 2 de Março de 1993.

DAR, I, n.º 102, suplemento – A, de 2 de Maio de 1996.

DAR, I, n.º 16, suplemento – A, de 20 de Janeiro de 1999.

DAR, I, n.º 275, suplemento – A, de 25 de Novembro de 1999.

DAR, I, n.º 14, suplemento – A, de 17 de Janeiro de 2003.

### **Outros documentos**

Amaral, Fernando (1993), *A reforma do parlamento – reflexões – documentos – reflexos*, Lisboa, Assembleia da República.

Beetham, David *et al* (2006), *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle*, Genève, Union interparlementaire.

Burns, Tom, *et al* (2000), "The Future Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance", *Green Paper prepared for the Conference of the Speakers of EU Parliaments* (Rome - September 22-24, 2000).

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, disponível em:  
[http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/mla\\_MA\\_19926.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/mla_MA_19926.pdf)

Dicionário da Academia das Ciências (2001), Lisboa, Verbo, vol. II G-Z, página 3147.

#### Diários da AR

Relatório da atividade da Assembleia da República referente à 2.ª sessão legislativa da VIII Legislatura – DAR IIª Série – C – Número 36, de 29 de Março de 2003.

Relatório da atividade da Assembleia da República referente à 3.ª sessão legislativa da VIII Legislatura – DAR IIª Série – C – Número 12, de 7 de Janeiro de 2004.

Relatórios/Estatísticas da atividade parlamentar (Assembleia da República) referentes a 12 sessões legislativas, compreendidas entre 5 de Abril de 2002 a 14 de Setembro de 2014, disponíveis em: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/RelatoriosEstatisticas.aspx>

Relatórios de Atividades e listagem das audições das comissões da AR, disponíveis em: <http://www.parlamento.pt/ComissoesAR/Paginas/default.aspx> (Portal de entrada para cada comissão).

#### Processo da Reforma de 2007, por ordem cronológica dos acontecimentos:

Seguro, António J. (coord.) (2007), *Reformar e modernizar a Assembleia da República para servir melhor as cidadãs, os cidadãos e a democracia*, Lisboa, Grupo Parlamentar do Partido Socialista, disponível em:

[http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma\\_Parlamento/Relatorio\\_Reformar\\_Modernizar\\_AR.pdf](http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma_Parlamento/Relatorio_Reformar_Modernizar_AR.pdf)

Ata n.º 57 da reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, 9 de Maio de 2007, que cria o Grupo de Trabalho para a Reforma da Assembleia da República, disponível em:

[http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma\\_Parlamento/Extracto\\_Acta%20057\\_09-05-2007CACDLG.pdf](http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma_Parlamento/Extracto_Acta%20057_09-05-2007CACDLG.pdf)

Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma da Assembleia da República, disponível em:

[http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma\\_Parlamento/Relatoria\\_Final\\_GP.pdf](http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma_Parlamento/Relatoria_Final_GP.pdf)

Votação indiciária em sede de comissão das iniciativas que integram o pacote “Reforma do Parlamento” – extracto das atas de 17 e 18 de Julho de 2007, disponível em:

[http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma\\_Parlamento/Acta\\_074\\_1707907.pdf](http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma_Parlamento/Acta_074_1707907.pdf)

[http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma\\_Parlamento/Acta\\_75\\_180707.pdf](http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma_Parlamento/Acta_75_180707.pdf)

Discussão e votação em Plenário do pacote “Reforma do Parlamento” – DAR I Série n.º 108, de 20 de Julho de 2007, disponível em:

[http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma\\_Parlamento/DARI108.pdf](http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Documents/Reforma_Parlamento/DARI108.pdf)

Iniciativas legislativas e parlamentares integrantes do pacote “Reforma do Parlamento, disponíveis em: <http://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/RPReformaParlamento.aspx>

Súmulas das reuniões da Conferência de Líderes da Assembleia da República, ocorridas entre Janeiro e Setembro de 2007 e em 19 de Setembro e 2 de Outubro de 2012, n.ºs 37 e 38, da 2.ª sessão legislativa, arquivo digital do autor.

**Página da Internet:** [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) - Assembleia da República



## BIBLIOGRAFIA

Antunes, Miguel Lobo (1988), “A Assembleia da República e a consolidação da democracia em Portugal”, *Análise Social*, XXIV, 100 (1), 77–95.

Bagehot, Walter (1887), “The House of Commons”, *Legislatures*, Norton, Philip (editor) (1990), Reino Unido, Oxford University Press, pp. 36 – 46.

Belchior, Ana (2015), *Confiança nas instituições*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Bobbio, Norberto (2000), *Teoria Geral da Política. A filosofia política e as lições dos clássicos*, (organizado por Michelangelo Bovero), Rio de Janeiro, Editora Campus Limitada.

Bobbio, Norberto (2001), *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*, São Paulo, Paz e Terra.

Braga da Cruz, Manuel (1988), “Sobre o parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária”, *Análise Social*, XXIV, 100 (1), pp. 97–125.

Bryce, James (1921), “The decline of Legislatures”, *Legislatures*, Norton, Philip (editor) (1990), Reino Unido, Oxford University Press, pp. 47 – 56.

Canotilho, J. J. Gomes (1987), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina.

Christensen, Tom, Per Lægreid e Paul G. Roness (2002) “Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects”, *The Journal of Legislative Studies*, 8, (1), pp. 37 – 62. This article was downloaded by: [b-on: Biblioteca do conhecimento online ISCTE].

Cotta, Maurizio (1983), “Parlamento”, *Dicionário de Política*, Brasília, Norberto, Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino, Editora Universidade de Brasília, 5.ª edição, vol. 2, pp. 877-888.

Cotta, Maurizio (1996), “Parlamentos y Representacion”, *Manual de Ciência Política*, Pasquino, Gianfranco, Stefano Bartolini, Maurizio Cotta, Leonardo Morlino e Angelo Panebianco, Bologna, Alianza Editorial, pp. 265 – 310.

Crick, Bernard (1990), “The Reform of parliament”, *Legislatures*, Norton, Philip (editor), Reino Unido, Oxford University Press.

Dahl, Robert (1998), *La democracia*, Madrid, Taurus.

Dios, M. Sánchez e Matti Wiberg (2011), “Questioning in European Parliaments”, *The Journal of Legislative Studies*, 17, (3), pp. 354-367.

Duverger, Maurice (1978), *Xeque-Mate: análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*, Lisboa, Edições Rolim.

Duverger, Maurice (2002), *Los Partidos Políticos*, Madrid, Fondo de Cultura Económico.

Fernandes, Jorge (2013), *Mega-seats in twelve european parliamentary democracies*, Tese de Doutoramento em Ciências Políticas e Sociais, Florença, Instituto Universitário Europeu.

Fernandes, Jorge (2015), *O Parlamento português*, Lisboa, FFMS.

Filipe, António (2002), *As oposições Parlamentares em Portugal – práticas e intervenções (1976–2000)*, Lisboa, Vega.

Filipe, António (2009), “The 2007 Reform of the Portuguese Parliament: What Has Really Changed?”, *The Journal of Legislative Studies*, 15, (1), pp. 1 – 9.

Freire, André, António de Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (2002), *O Parlamento Português: uma reforma necessária*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, Assembleia da República e Instituto Amaro da Costa.

Freire, André, Meirinho Martins e Diogo Moreira (2008), *Para uma melhoria da representação política. A reforma do sistema eleitoral*, Lisboa, Sextante Editora.

Freire, André e José Manuel Leite Viegas (org.) (2009), *Representação política. O caso português em perspectiva comparada*, Lisboa, Sextante Editora.

Freire, André e Meirinhos Martins (org) (2009), “Sistema eleitoral e qualidade da democracia”, *Revista de Assuntos Eleitorais*, Cadernos de Administração Interna – edição especial, Lisboa, MAI.

Freire, André (org) (2014), *O Sistema político português. Séculos XIX-XXI. Continuidades e ruturas*, Coimbra, Almedina.

Freire, André (org) (2015a), *O futuro da representação política democrática*, Lisboa, Nova Vega.

Freire, André, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (org) (2015b), *Crise económica, políticas de austeridade e representação política*, Coleção Parlamento, Lisboa, Assembleia da República.

Gameiro, António Ribeiro (2004), *O controlo parlamentar das finanças públicas em Portugal*, Coimbra, Almedina.

Guerra, Luiz L. (1997), “El titular del control parlamentario”, *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los diputados, pp. 155-178.

Kreppel, Amie (2009), “Executive-Legislative Relations and Legislative Agenda Setting in Italy: From Leggine to Decreti and Deleghe”, *Bulletin of Italian Politics*, volume 1, número 2, pp. 183-209.

Kreppel, Amie (2014a), “Typologies and classifications”, *The Oxford handbook of legislative studies*, editado por Martin, Shane, Thomas Saalfeld e Kaare W. Strom, Reino Unido, Oxford University Press, pp.82-100.

Kreppel, Amie (2014b), “Legislateurs”, *Comparative politics*, Daniele Caramani, Reino Unido, Oxford University Press, pp 113-130.

Leston-Bandeira, Cristina (1995), “Controlo parlamentar na Assembleia da República: a translação de poder da IV para a V legislatura”, *Legislação*, n.º 12, Janeiro-Março, pp. 121- 151.

Leston-Bandeira, Cristina (1996), *O impacto das maiorias absolutas na actividade e na imagem do Parlamento Português*, *Análise Social*, XXXI, 135 (1), pp. 151–181.

Leston-Bandeira, Cristina (2002), *Da legislação à legitimação: o papel do Parlamento Português*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

Leston-Bandeira e Tiago Tibúrcio (2015), “O futuro da representação parlamentar”, Freire, André (org.), *O futuro da representação democrática*, Lisboa, Nova Vega, pp. 73-92.

Liebert, U. (1990), “Parliaments in the consolidation of democracy – a comparative assessment of Southern European experiences” in Liebert, U. e Maurizio Cotta (eds), pp. 249-272.

Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, Londres, Yale University Press.

Lijphart, Arend (2012), *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, Londres, Yale University Press, edição revista e atualizada.

Lopes, Farello (2004), *Os partidos políticos: Modelos e realidades na Europa Ocidental e em Portugal*, Oeiras, Celta.

Mair, Peter (1997), *Party System Change*, Oxford, Olarendon Press.

Mair, Peter (2003), *Populist democracies vs. Party democracy*, “Democracies and the populist change”, Londres, s.n.

Matteusi, Nicola (1983), “Assembleia”, *Dicionário de Política*, Brasília, Norberto, Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino, Editora Universidade de Brasília, 5.ª edição, vol. 1, pp. 60 - 61.

Meirinho Martins, M. (2008), *Representação política. Eleições e sistemas eleitorais*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Mény, Yves (1996), "France: the Institutionalization of Leadership", Josep M. Colomer (ed), *Political Institutions in Europe*, Londres, Routledge, pp. 99-137.

Merkel, Wolfgang (2014), "Is capitalism compatible with democracy?", *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft - Comparative Governance and Politics* - DOI 10.1007/s12286-014-0199-4.

Mill, John Stuart (s.a.), *O Governo representativo*, Lisboa, Arcádia.

Miranda, Jorge (2001), *Direito Constitucional III. Integração europeia. Direito eleitoral. Direito parlamentar*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

Miranda, Jorge (2014), *Manual de Direito Constitucional*, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora.

Monteiro Fernandes, Teresa (2013), *As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição – um estudo comparado com Parlamentos europeus*, Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, ISCSP.

Montesquieu (2000, primeira edição: 1748), *Espírito das Leis*, São Paulo, Martins Fontes

Morillo, Joaquín (1985), *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados.

Morillo, Joaquín (1986), "Aproximação a um conceito de controlo parlamentar", in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 10, pp 31-70.

Muller, Wolfgang C. e Ulrich Sieberer (2014), "Procedure and rules in legislatures", *The Oxford handbook of legislative studies*, Editado por Martin, Shane, Thomas Saalfeld e Kaare W. Strom, Reino Unido, Oxford University Press, pp.311-327.

Norton, Philip (1990a), "Parliaments: a framework for analysis", in Norton, Philippe (ed), *Parliament in Western Europe*, Londres, Frank Cass.

Norton, Philip (editor) (1990b), *Legislators*, Reino Unido, Oxford University Press.

Novais, Jorge R. (1997), *Separação de poderes e limites da competência legislativa da Assembleia da República*, Lisboa, Lex.

Porta, Donatella Della (2003), *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, Editorial Estampa

Russo, Federico e Matti Wiberg (2010), "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison", *The Journal of Legislative Studies*, 16, (2), 215-232.

Sá, Luís (1994), *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, Editorial Caminho.

Santaolalla, Fernando (2013), *Derecho parlamentario espanhol*, Madrid, Editorial Dykinson

Schmidt, Manfred M. (1999), "On the political productivity of democracies", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 4, pp. 281-294.

Streeck, Wolfgang (2015), «Comment on Wolfgang Merkel», "Is capitalism compatible with democracy?", *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft- Comparative Governance and Politics*, DOI 10.1007/s12286-014-0199-4.

Teixeira, Conceição Pequito e André Freire (2009), "Declínio, transformações e confiança nos parlamentos – Uma perspectiva longitudinal e comparada", *Representação política. O caso português em perspectiva comparada*, Freire, André e José Leite Viegas (org.), Lisboa, Sextante Editora, pp. 55-90.

Tibúrcio, Tiago (2010), *O direito de petição perante a Assembleia da República*, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal sob a marca Coimbra Editora.

Turk, Pauline (2011), *Le controle parlementaire en France*, Paris, LDJD Lextenso éditions.

Vergotinni, Giuseppe (1997), "La funcion de controle n los parlamentos de fin de siglo", *Problemas actuales del control parlamentário*, Madrid, Congresso de los Diputados.

Vitorino, António (1988), "O controlo parlamentar dos actos do Governo", *Portugal: o Sistema Político e Constitucional (1974-1987)*, Coelho, M. B. (ed.), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, pp. 369-386.

Walter C. Opello, Jr (1988), "O parlamento português: análise organizacional da actividade legislativa", *Análise Social*, XXIV, 100 (1), pp.127–150.

Zucchini, Giampaolo (1983), "Oposição", *Dicionário de Política*, Brasília, Norberto, Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino, Editora Universidade de Brasília, 5.ª edição, vol. 2, pp. 846-851.

### **Bibliografia específica sobre metodologia**

Babbie, Earl (2007), *Social Research*, USA, Thomson Learning.

Coller, Xavier (2005), *Estudio de casos*, Cuadernos Metodológicos, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

D'Ancona, M<sup>a</sup>. Ángeles Cea (2001), *Metodologia quantitativa. Estratégias y técnicas de investigación social*, Madrid, Síntesis Sociologia.

Dezin, N. K. (1989), *The research act*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.

Duarte, Teresa (2009), *A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica)*, Lisboa, CIES e-Working Paper N.º 60/2009.

Guerring, John (2004), *What is a Case Study and What is it Good for?*, American Political Science Review, Vol. 98, n.º 2, pp. 341-353.

Hill, Manuela Magalhães e Andrew Hill (2002), *Investigação por questionário*, Lisboa, Edições Sílabo, segunda edição revista e corrigida.

Lijphart, Arend (1971), *Comparative Politics and Comparative Method*, American Political Science Review, Vol. 65, n.º 3, pp. 682-693.

Perea, Eva Anduiza, Ismael Crespo Martínez e Mónica Méndez Lago (2009), *Metologia de la ciencia política*, Cuadernos Metodológicos, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Porta, Donatella Della e Michael Keating (editores) (2013), *Enfoques y metodologias de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, Madrid, Ediciones Akal.

Ragin, Charles C. e Howards S. Becker (1992), *What is a case? Exploring the foundations os social inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ragin, Charles (1994), *Constructing Social Research. The unity and diversity of method*, Thousand Oaks, Pine Forge.

Swinscow TDV e MJ Campbell (2002) *Statistics at square one*, London, BMJ Books.

Siegel, S. (1988), *Non-parametric statistics for the behavioral sciences*, New York, McGraw-Hill.

Floyd J. Fowler (2013), *Research Methods*, Sage Publications

## ANEXO A – AUTONOMIA DOS DEPUTADOS NA REFORMA DE 2007

Da análise da Reforma de 2007, pela sua importância, partilhamos a observação de que a *autonomia dos Deputados*, individualmente considerados, parece ganhar terreno, normativamente, em relação ao *parlamento de partidos* como uma das orientações do sentido da Reforma (ver também Freire, Meirinho Martins e Moreira, 2008).

Nunca é dito expressamente, mas há diversos sinais nesse sentido: desde o simbolismo do desaparecimento da designação “partidos políticos” do Regimento; passando pela definição dos grupos parlamentares “como grupo de Deputados”; pelo direito a cada Deputado emitir a sua opinião (potestativamente), na qualidade de relator, nos pareceres sobre iniciativas legislativas; até à consagração regimental dos projetos lei poderem tramitar pelo nome do Deputado autor, quando este não tem, ou não suscitou, o apoio do seu grupo parlamentar.

Matéria para futuras investigações.

## ANEXO B – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE CONTROLO POLÍTICO

Quadro A. 1. – Principais Instrumentos de controlo político

<b>Instrumentos</b>	<b>Antes da Reforma</b>	<b>Após a Reforma</b>
<b>Constitucionais</b>		
<b>Interpeleções</b>	Sim	Sim
<b>Debates de Urgência</b>	Sim	Sim
<b>Apreciações parlamentares</b>	Sim	Sim
<b>Inquéritos parlamentares</b>		
<b>Potestativos</b>	Sim	Sim
<b>Não potestativos</b>	Sim	Sim
<b>Leis específicas</b>		
<b>Acompanhamento da participação na UE</b>	Sim	Sim <sup>1</sup>
<b>Petições</b>	Sim	Sim
<b>Acompanhamento Contingentes militares no estrangeiro</b>	Sim	Sim
<b>Regimentais<sup>2</sup></b>		
<b>Sessões de perguntas, em Plenário</b>		
<b>Primeiro Ministro</b>	Mensais	Quinzenais
<b>Ministros</b>	Quinzenalmente ( <sup>3</sup> )	Uma, por s.l.
<b>Debates de Atualidade</b>	Não	Potestativos
<b>Debate Estado da Nação</b>	Facultativo	Obrigatório
<b>Audições em Comissões</b>		
<b>Ministros</b>	Decisão maioritária <sup>4</sup>	Obrigatório, quatro por s.l. <sup>5</sup>
<b>Audições em Comissões</b>		
<b>Membros do Governo</b>	Decisão maioritária (DM)	DM e Potestativo
<b>Dirigentes do Estado</b>	Decisão maioritária (DM)	DM e Potestativo
<b>Perguntas escritas</b>	Sem prazo para resposta	Prazo de 30 dias para resposta
<b>Requerimentos</b>	Sem prazo para resposta	Prazo de 30 dias para resposta

Legenda: s.l. – Sessão legislativa

<sup>1</sup> Legislado em 2012, ou seja, após a Reforma e para incluir um debate com o Primeiro Ministro, em plenário, antes da reunião do Conselho Europeu.

<sup>2</sup> Só houve alterações normativas com implicação na função de controlo, no Regimento.

<sup>3</sup> O art.º 240.º do anterior RAR previa sessões de perguntas de âmbito geral (conhecimento prévio das perguntas, com cinco dias de antecedência) ou sectorial (presença obrigatória do respectivo Ministro e da sua equipa).

<sup>4</sup> Obrigatório para debate do Orçamento do Estado.

<sup>5</sup> Inclui uma presença para debate do Orçamento de Estado, em comissão parlamentar permanente.

# ANEXO C – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PRINCIPAIS PROTAGONISTAS PARLAMENTARES DA REFORMA DE 2007

## Questionário

Em 2007, a Assembleia da República aprovou e aplicou a Reforma da sua organização e do seu funcionamento. Com o objetivo científico de avaliar a aplicação da Reforma (onde se insere o trabalho sobre o parlamento português no âmbito do Mestrado em Ciência Política, no ISCTE-IUL), solicita-se o seu preciso contributo através da resposta ao seguinte questionário. O tempo estimado para responder às 15 questões é de 30 minutos. Muito obrigado pela sua colaboração.

1. Em sua opinião, qual a alteração que destaca como mais positiva na Reforma de 2007 e que efeito provocou na organização e no funcionamento do parlamento?


2. Qual a alteração que destaca como mais negativa e que efeito provocou na organização e no funcionamento do parlamento?


3. Das normas regimentais que a seguir se apresentam, classifique, de 1 a 5, as consequências que, em sua opinião, cada uma delas teve na organização e no funcionamento da Assembleia da República.

(Assinale com uma cruz, sendo que: 1 – muito negativas, 2 negativas 3 – sem consequências, 4 - positivas e 5 – muito positivas).

	1	2	3	4	5
Debate quinzenal com Primeiro Ministro					
Debate com cada Ministro, em Plenário					
Debate com Ministros em Comissão					
Prazo de resposta pelo Governo às perguntas escritas dos deputados					
Debate de Atualidade					
Debate Temático					

1

Declarações Políticas	1	2	3	4	5
Prazos máximos para agendamento das iniciativas legislativas em Plenário					
Direitos potestativos dos grupos parlamentares para chamar membros do Governo e Chefes da Administração Pública, sem necessidade de aprovação pela maioria					
Utilização de direitos potestativos no plenário e nas comissões					
Entrega atempada (pelo menos 24 horas de antecedência) dos guilões de votações					
Possibilidade do Deputado Relator emitir a sua opinião no Parecer sobre Iniciativa legislativa					
Nota técnica para cada iniciativa legislativa, elaborada pelos serviços da Assembleia da República					
A possibilidade dos projetos lei tramitarem pelo nome do Deputado autor quando a iniciativa não vincula o grupo parlamentar					

4. Classifique as consequências que a aplicação da Reforma teve em cada uma das seguintes funções:

(Assinale com uma cruz, sendo que: 1 – muito negativas, 2 negativas 3 – sem consequências, 4 - positivas e 5 – muito positivas).

	1	2	3	4	5
Função Legislativa					
Função de controlo do Governo					
Função de Debate Político					
Função de Representação (Relação Deputados com os eleitores)					

2

5. Que grau de importância, de 1 a 3, atribui aos seguintes poderes dos Deputados, individualmente considerados:

(Assinale com uma cruz, sendo que 1 é o menos importante e 3 o mais importante)

	1	2	3
Apresentar projetos de revisão constitucional			
Apresentar projetos de lei			
Apresentar projetos de resolução			
Participar e intervir nos debates parlamentares			
Dirigir perguntas ao Governo			
Requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações que considere úteis			
Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito			
Emitir opinião escrita (na qualidade de Relator) de uma iniciativa legislativa			
Debater em plenário os projetos-lei de que é autor			
Outro poder à sua escolha:			

6. Em sua opinião, qual a causa para que nem todos os grupos parlamentares utilizem, em Plenário, a totalidade dos direitos potestativos disponíveis? (Assinale com uma cruz apenas uma opção).

Os grupos parlamentares de apoio ao Governo reservam o debate político para a iniciativa do Governo.	
Os grupos parlamentares de apoio ao Governo protegem o Governo e não requerem a sua presença	
O escrutínio do Governo é suficiente com os instrumentos que já existem	
Outra causa (Especifique):	

3

7. Em sua opinião, qual a causa para que nem todos os grupos parlamentares utilizem, nas Comissões Parlamentares, a totalidade dos direitos potestativos disponíveis? (Assinale com uma cruz apenas uma opção).

Os grupos parlamentares de apoio ao Governo reservam o debate político para a iniciativa do Governo.	
Os grupos parlamentares de apoio ao Governo protegem o Governo e não requerem a sua presença	
O escrutínio do Governo é suficiente com os instrumentos que já existem	
Os grupos parlamentares da maioria não precisam de utilizar os direitos potestativos	
Outra causa (Especifique):	

8. Em sua opinião, o que deve fazer o parlamento para garantir a primazia legislativa face à maior produção legislativa por parte dos Governos.


9. Os parlamentos exercem funções de acordo com as suas competências constitucionais e o seu lugar nos sistemas políticos. No caso português, que importância atribui às seguintes funções da Assembleia da República, independentemente da prática atual: (Assinale com uma cruz, sendo que 1 é o menos importante e 3 o mais importante)

	1	2	3
Função de representação (Relação Deputados com os eleitores)			
Função Legislativa			
Função de controlo do Governo			
Função de debate político			

4

10. Que grau de importância, de 1 a 3, atribui aos seguintes instrumentos de controlo parlamentar da ação política dos governos: (Assinala com uma cruz, sendo que 1 é o menos importante e 3 o mais importante)

	1	2	3
Debate quinzenal com o Primeiro Ministro			
Debates com os Ministros em Plenário			
Audiências com os Ministros e Secretários de Estado em Comissão			
Audiências com Dirigentes do Estado em Comissão			
Dirigir perguntas escritas ao Governo			
Requerer do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações que considere úteis			
Comissões parlamentares de inquérito			
Apreciação parlamentar dos decretos do Governo			
Debate do Estado da Nação			
Debates de Atualidade			
Debates de Urgência			
Debate com o Primeiro Ministro antes da reunião dos Conselhos Europeus			
Outro instrumento à sua escolha (Especifique):			

11. Qual o local que considera mais adequado para:

(Assinala com uma cruz a sua opção para cada apreciação ou debate)

	Plenário	Comissões
Apreciação de decretos-lei		
Apreciação de projetos-lei		
Apreciação de propostas-lei		
Debate de projetos de resolução		
Debate de propostas de resolução		
Debate com cada Ministro		

5

12. Em sua opinião, qual ou quais as razões para o parlamento não utilizar os instrumentos regimentais à sua disposição para analisar os efeitos práticos da aplicação das leis que aprova:

---



---



---



---

13. Em sua opinião, quais as razões para que:

a) as iniciativas legislativas não sejam agendadas pela ordem estabelecida no Regimento?

---



---

b) nem todas as iniciativas legislativas sejam apreciadas em plenário nos prazos máximos previstos no Regimento?

---



---

c) não seja agendada a comparência de todos os ministros, em plenário, para a sessão de perguntas, conforme o Regimento?

---



---

14. Em sua opinião, a aplicação da Reforma contribuiu para:

(Assinala com uma cruz, sendo que: 1 – nada, 2 – pouco, 3 – moderadamente, 4 – muito e 5 – bastante)

	1	2	3	4	5
Maior controlo político parlamentar do Governo					
Maior autonomia dos deputados face aos grupos parlamentares					
Revigoramento da atividade legislativa por parte da AR					

6

	1	2	3	4	5
Diminuição da influência externa dos partidos políticos					
Maior centralidade da AR no debate político					
Reforço da legitimidade política da AR através do reforço da relação de confiança entre representados e representantes (ex. Petições, transparência no sítio da AR na Internet – declaração de interesses, assiduidade - Programa Parlamento dos Jovens)					
Valorização das comissões parlamentares					

15. Em sua opinião, a Reforma teve uma aplicação linear ao longo das três últimas Legislativas (X<sup>a</sup>, XI.<sup>a</sup> e XII.<sup>a</sup>)?

Sim  Não

Se assinalou a resposta NÃO, explique, por favor, a sua opinião.

---



---



---



---

Muito obrigado pela sua colaboração.

As suas respostas valorizam o estudo científico sobre a aplicação da Reforma de 2007 e a sua divulgação constitui um valioso contributo para um melhor conhecimento da organização e do funcionamento da Assembleia da República. Mas, caso pretenda que as suas respostas sejam confidenciais, por favor assinala com uma cruz o quadrado respectivo.

Nome: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Pretendo confidencialidade das respostas

(Facultativo) Caso queira partilhar alguma opinião ou facto que não tenha efetuado nas respostas, dispõe do seguinte espaço, na página seguinte:

7

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

Obrigado, novamente.

8



## **ANEXO D – GUIÃO PARA ENTREVISTA À DIRETORA DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO E DE SECRETARIADO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, DR. <sup>a</sup> CLÁUDIA RIBEIRO.**

Objetivos:

Recolher informações relativas aos procedimentos do agendamento, em Plenário, das sessões de perguntas aos Ministros e da utilização dos direitos potestativos, em comissão; bem como, da apreciação pelos serviços de apoio de outros parlamentos relativa à Reforma de 2007, no parlamento português.

Temas para a entrevista:

1. Agendamento das sessões de perguntas aos Ministros, em Plenário, que o Regimento estabelece como obrigatória, uma vez para cada Ministro, por sessão legislativa.
2. Processo de marcação das audições aos membros do Governo e dirigentes do Estado, requeridas através de direito potestativo.
3. Qual a apreciação que os serviços de apoio aos parlamentos europeus fazem da Reforma de 2007 do parlamento português.

Transcrição da entrevista, realizada na Assembleia da República, no dia 24 de Julho de 2015:

Pergunta – Na análise dos dados, das ultimas sete sessões legislativas, verifica-se que não foram efetuados a maior parte dos agendamentos, obrigatórios nos termos do Regimento, das sessões de perguntas aos Ministros, em plenário. Há alguma razão que impeça os seus agendamentos?

Resposta – Não há qualquer obstáculo. Trata-se de uma decisão política. E, tanto quanto me recordo, só por uma vez o assunto foi levantado na Conferência de Líderes. O que intuo é que pedir ou não pedir esses debates é algo que está na discricionariedade dos líderes parlamentares e não tem havido pedidos nesse sentido. Admito que possa ter a ver com a multiplicidade de instrumentos de controlo que têm ao dispor, quer no plenário, quer nas comissões, e que impeça que sejam todos exercidos ao longo da sessão legislativa. Mas, de facto, há sobretudo uma gestão da agenda política que é feita ao nível de cada grupo parlamentar e a sensação que tenho tido é que não se verifica interesse no pedido do agendamento desses debates. Caso contrário teriam sido viabilizados. É uma questão de gestão política.

Pergunta – Enquanto no plenário, os debates potestativos têm um prazo para a sua realização, nas comissões tal não acontece. Como decorre o processo, quando um grupo parlamentar utiliza os seus direitos potestativos em comissão, para garantir a presença de um membro do Governo ou de um dirigente do Estado?

Resposta – Essa questão já tem sido abordada em Conferência de Líderes por intervenção sobretudo das oposições que têm questionado a perda do efeito útil dos agendamentos potestativos por haver uma dilação nos prazos, desde o momento da apresentação do potestativo até à vinda efetiva do membro do Governo à comissão. E pode ser de facto uma falha que existe no RAR, a rever futuramente. Essa questão tem sido levantada por várias vezes na Conferência de Líderes, por exemplo no caso concreto de um Ministro, onde os

sucessivos adiamentos da sua vinda teria feito precluir, de acordo com o grupo parlamentar requerente do agendamento, esse efeito potestativo, perdendo completamente o seu efeito útil. No plenário há regras certas e nas comissões há, talvez, uma lacuna.

Pergunta – Em regra, para o conjunto das comissões, existe algum padrão de tempo entre a utilização do potestativo e a ida dos membros do Governo ou dirigentes do Estado às comissões?

Resposta – Não. Analisando a prática, varia mais um para outro membro do Governo do que em função da comissão. É a minha sensibilidade. De qualquer maneira a Conferência de Líderes tem fugido a estabelecer regras para este procedimento. A única regra que existe é a do efeito útil que é um conceito indeterminado, difícil de concretizar na prática.

Pergunta – Tem conhecimento de algum membro do Governo que se tenha recusado a comparecer numa comissão, na sequência da utilização de um direito potestativo?

Resposta – Recusar não. Mas, por mais de uma vez, já surgiu a situação de um Ministro se fazer substituir por um dos seus Secretários de Estado. Esse assunto já foi analisado em Conferência de Líderes e existe uma orientação no sentido de que o titular da pasta é o Ministro e deve ser ele a comparecer, mesmo nos casos em que existe uma delegação de competências, que é, por vezes, o motivo invocado.

Pergunta – E essas situações são exceção ou a regra?

Resposta – Exceções. Aconteceram duas ou três vezes, no máximo, desde 2007.

Pergunta – A Reforma de 2007 foi alguma vez analisada nas reuniões internacionais que reúnem os responsáveis pelos serviços de apoio aos parlamentos?

Resposta – Sim. Eu própria estive presente numa reunião internacional, organizada pelo CERDP (Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar) em 2010, no Parlamento da Noruega, sobre direitos das oposições nos parlamentos, onde o caso português, em consequência da Reforma de 2007, é quase considerado um “case-study”, porque em termos quantitativos e qualitativos, o nosso Regimento atribui imensos direitos às oposições, em particular os direitos potestativos, desconhecidos de muitos parlamentos. Sim, o nosso Regimento é muito generoso para as oposições, comparado com a maioria dos restantes parlamentos europeus.

**ANEXO E – RESULTADOS DOS TESTES PARA AS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO.**

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means					
		F	p-value	T	df	p-value	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
								Lower	Upper
<b>Hipótese 1a</b> IO1+IO2+IO4	Equal variances assumed	1,670	0,221	-1,189	12	0,258	-3,857	-10,928	3,213
<b>Hipótese 1b</b> IO1+IO2+IO4+Outras Presenças PM + Outras Presenças MGOverno	Equal variances assumed	3,145	0,102	,509	12	0,620	2,286	-7,508	12,079
<b>Hipótese 2</b> IP1+IP2+IP3	Equal variances assumed	1,064	0,323	-2,327	12	0,038*	-7,714	-14,938	-,490
<b>Hipótese 3a</b> IO3+IP4	Equal variances not assumed	5,704	0,034	-10,585	6	0,000*	-57,857	-71,232	44,482
<b>Hipótese 3b</b> IO3+IP4+TOtros	Equal variances assumed	0,269	0,614	-4,978	12	0,000*	-72,429	104,132	40,725
<b>Hipótese 4</b> taxa em plenário	Equal variances assumed	0,635	0,470	-32,709	4	0,000*	-0,525	-0,570	-0,481
taxa em comissões	Equal variances not assumed	14,880	0,018	-3,382	2	0,077	-0,429	-0,976	0,117
<b>Hipótese 5</b> (Tempo, em dias) <sub>P-1</sub>	Equal variances not assumed	464,494	0,000	106,713	10272	0,000*	-81,094	-82,583	79,604
(Tempo, em dias) <sub>P</sub>	Equal variances not assumed	2991,757	0,000	105,394	16540	0,000*	-62,024	-63,177	60,870
<b>Hipótese 6</b> tempo (em dias)	Equal variances assumed	0,670	0,413	28,488	31070	0,000*	23,707	22,076	25,338

Nota (1): \* valor estatisticamente significativo, ou seja, p-value < 0,05

Nota (2): Os valores médios são apresentados na forma média±desvio-padrão

**H1a** (IO1+IO2+IO4)<sub>P-1</sub> = 11,29±7,499 (n=7); (IO1+IO2+IO4)<sub>P</sub> = 15,14±4,180 (n=7)

**H1b** (IO1+IO2+IO4+Outras Presenças PM + Outras Presenças MGOverno)<sub>P-1</sub> = 17,43±11,133 (n=7)

(IO1+IO2+IO4+Outras Presenças PM + Outras Presenças MGOverno)<sub>P</sub> = 15,14±4,180 (n=7)

**H2** (IP1+IP2+IP3)<sub>P-1</sub> = 11,14±7,290 (n=7); (IP1+IP2+IP3)<sub>P</sub> = 18,86±4,880 (n=7)

**H3a** (IO3+IP4)<sub>P-1</sub> = 0,00±0,000 (n=7); (IO3+IP4)<sub>P</sub> = 57,86±14,462 (n=7)

**H3b** (IO3+IP4+TOtros)<sub>P-1</sub> = 97,86±31,667 (n=7); (IO3+IP4+TOtros)<sub>P</sub> = 170,29±21,892 (n=7)

**H4** (Plenário)<sub>Apoio</sub> = 0,009±0,151 (n=3); (Plenário)<sub>Oposição</sub> = 0,53±0,232 (n=3)

(Comissão)<sub>Apoio</sub> = 0,000±0,000 (n=3); (Plenário)<sub>Oposição</sub> = 0,43±0,219 (n=3)

**H5** (até 30 dias)<sub>P-1</sub> = 20,13±8,001 (n=943); (depois de 30 dias)<sub>P-1</sub> = 101,22±69,285 (n=9420)

(até 30 dias)<sub>P</sub> = 23,17±6,931 (n=5028); (depois de 30 dias)<sub>P</sub> = 85,19±72,670 (n=15681)

**H6** (tempo, em dias)<sub>P-1</sub> = 93,84±70,095 (n=10363); (tempo, em dias)<sub>P-1</sub> = 70,13±68,685 (n=20709)

### Hipótese 7

Clivagem sem experiência/com experiência governativa (elaborada a partir da composição dos Governos Constitucionais)

Sem experiência governativa	Com experiência governativa
BE – Bloco de Esquerda	CDS/PP – Centro Democrático e Social/Partido Popular
PCP – Partido Comunista Português	PS – Partido Socialista
PEV – Partido Ecologista Os Verdes	PSD – Partido Social Democrata

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q3 (item 1): Debate quinzenal com PM

Tabela de Contingência			Q3NR1: Debate quinzenal com PM				Total
			Muito negativas	Negativas	Positivas	Muito positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	0 0,0%	1 5,3%	4 21,1%	5 26,3%	10 52,6%
	Com experiência governativa	Count % of Total	1 5,3%	0 0,0%	1 5,3%	7 36,8%	9 47,4%
<b>Total</b>		<b>Count % of Total</b>	<b>1 5,3%</b>	<b>1 5,3%</b>	<b>5 26,3%</b>	<b>12 63,2%</b>	<b>19 100,0%</b>

Nota: Teste de independência do Qui-Quadrado  $\chi^2_{(3)}=4,092$  (n=19); p-value=0,252 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q3 (item 2): Debate com cada Ministro (Plenário)

Tabela de Contingência			Q3(2): Debate com cada Ministro (Plenário)				Total
			Negativas	Sem consequências	Positivas	Muito positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	3 15,8%	2 10,5%	4 21,1%	1 5,3%	10 52,6%
	Com experiência governativa	Count % of Total	1 5,3%	6 31,6%	2 10,5%	0 0,0%	9 47,4%
<b>Total</b>		<b>Count % of Total</b>	<b>4 21,1%</b>	<b>8 42,1%</b>	<b>6 31,6%</b>	<b>1 5,3%</b>	<b>19 100,0%</b>

Nota: Teste de independência do Qui-Quadrado  $\chi^2_{(3)}=4,627$  (n=19); p-value=0,201 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q3 (item 3): Debate com Ministros (Comissão)

Tabela de Contingência			Q3(3): Debate com Ministros (Comissão)				Total
			Negativas	Sem consequências	Positivas	Muito positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	0 0,0%	1 5,3%	6 31,6%	3 15,8%	10 52,6%
	Com experiência governativa	Count % of Total	2 10,5%	0 0,0%	3 15,8%	4 21,1%	9 47,4%
<b>Total</b>		<b>Count</b> <b>% of Total</b>	<b>2</b> <b>10,5%</b>	<b>1</b> <b>5,3%</b>	<b>9</b> <b>47,4%</b>	<b>7</b> <b>36,8%</b>	<b>19</b> <b>100,0%</b>

Nota: Teste de independência do Qui-Quadrado  $\chi^2_{(3)}=4,102$  (n=19); p-value=0,251 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q3 (item 4): Prazo de resposta pelo Governo às perguntas escritas pelos deputados

Tabela de Contingência			Q3(4): Prazo de resposta pelo Governo às perguntas escritas pelos deputados					Total
			Muito negativas	Negativas	Sem consequências	Positivas	Muito positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	1 5,3%	0 0,0%	2 10,5%	6 31,6%	1 5,3%	10 52,6%
	Com experiência governativa	Count % of Total	0 0,0%	1 5,3%	2 10,5%	6 31,6%	0 0,0%	9 47,4%
<b>Total</b>		<b>Count</b> <b>% of Total</b>	<b>1</b> <b>5,3%</b>	<b>1</b> <b>5,3%</b>	<b>4</b> <b>21,1%</b>	<b>12</b> <b>63,2%</b>	<b>1</b> <b>5,3%</b>	<b>19</b> <b>100,0%</b>

Nota: Teste de independência do Qui-Quadrado  $\chi^2_{(4)}=2,956$  (n=19); p-value=0,565 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q3 (item 5): Debate de atualidade

Tabela de Contingência			Q3(5): Debate de atualidade			Total
			Sem consequências	Positivas	Muito positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	0 0,0%	4 21,1%	6 31,6%	10 52,6%
	Com experiência governativa	Count % of Total	2 10,5%	4 21,1%	3 15,8%	9 47,4%
<b>Total</b>		<b>Count</b> <b>% of Total</b>	<b>2</b> <b>10,5%</b>	<b>8</b> <b>42,1%</b>	<b>9</b> <b>47,4%</b>	<b>19</b> <b>100,0%</b>

Nota: Teste de independência do Qui-Quadrado  $\chi^2_{(2)}=2,956$  (n=19); p-value=0,228 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q3 (item 9): Direitos potestativos dos GP para chamar membros do Governo e Chefias da A. Pública, sem necessidade de aprovação da maioria

Tabela de Contingência			Q3(9): Direitos potestativos dos GP para chamar membros do Governo e Chefias da A. Pública, sem necessidade de aprovação da maioria			Total
			Sem Consequências	Positivas	Muito Positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	1 5,0%	2 10,0%	7 35,0%	10 50,0%
	Com experiência governativa	Count % of Total	0 0,0%	5 25,0%	5 25,0%	10 50,0%
<b>Total</b>		<b>Count</b> <b>% of Total</b>	<b>1</b> <b>5,0%</b>	<b>7</b> <b>35,0%</b>	<b>12</b> <b>60,0%</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>

Nota: Teste de independência do Qui-Quadrado  $\chi^2_{(2)}=2,619$  (n=20); p-value=0,270 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q4 (item 1): Função Legislativa

Tabela de Contingência			Q4(1): Função Legislativa		Total
			Sem consequências	Positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	7 35,0%	3 15,0%	10 50,0%
	Com experiência governativa	Count % of Total	6 30,0%	4 20,0%	10 50,0%
<b>Total</b>		<b>Count</b> <b>% of Total</b>	<b>13</b> <b>65,0%</b>	<b>7</b> <b>35,0%</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>

Nota: Teste exato de Fisher (para tabelas cuja dimensão é 2x2)  $\chi^2_{(1)}=0,220$  (n=20); p-value=1,000 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q4 (item 2): Função de Controlo do Governo

Tabela de Contingência			Q4(2): Função de Controlo do Governo		Total
			Positivas	Muito positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	7 35,0%	3 15,0%	10 50,0%
	Com experiência governativa	Count % of Total	3 15,0%	7 35,0%	10 50,0%
<b>Total</b>		<b>Count</b> <b>% of Total</b>	<b>10</b> <b>50,0%</b>	<b>10</b> <b>50,0%</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>

Nota: Teste exato de Fisher (para tabelas cuja dimensão é 2x2)  $\chi^2_{(1)}=3,200$  (n=20); p-value=0,179 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q4 (item 3): Função de Debate Político

Tabela de Contingência			Q4(3): Função de Debate Político			Total
			Negativas	Positivas	Muito positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	0 0,0%	7 35,0%	3 15,0%	10 50,0%
	Com experiência governativa	Count % of Total	1 5,0%	3 15,0%	6 30,0%	10 50,0%
<b>Total</b>		<b>Count</b> <b>% of Total</b>	<b>1</b> <b>5,0%</b>	<b>10</b> <b>50,0%</b>	<b>9</b> <b>45,0%</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>

Nota: Teste de independência do Qui-Quadrado  $\chi^2_{(2)}=3,600$  (n=20); p-value=0,165 a 95% de confiança

Clivagem sem experiência/com experiência governativa **versus** Q4 (item 4): Função de Representação

Tabela de Contingência			Q4(4): Função de Representação		Total
			Sem consequências	Positivas	
Clivagem sem experiência/com experiência governativa	Sem experiência governativa	Count % of Total	8 40,0%	2 10,0%	10 50,0%
	Com experiência governativa	Count % of Total	8 40,0%	2 10,0%	10 50,0%
<b>Total</b>		<b>Count</b> <b>% of Total</b>	<b>16</b> <b>80,0%</b>	<b>4</b> <b>20,0%</b>	<b>20</b> <b>100,0%</b>

Nota: Teste exato de Fisher (para tabelas cuja dimensão é 2x2)  $\chi^2_{(1)}=0,000$  (n=20); p-value=1,000 a 95% de confiança.

**ANEXO F – CÁLCULOS DO ÍNDICE PARA OS PERÍODOS (2007-2014) E (2000-2007).**

<b>Instrumento</b>	<b>Período (2000-2007)</b>	<b>Período (2007-2014)</b>
Sessão Perguntas ao Primeiro Ministro- IO1	30	85
Sessão Perguntas aos Ministros- IO2	43	15
Debate do Estado da Nação- IO4	6	6
Interpeleções- IP1	37	47
Debates de Urgência- IP2	41	32
Debates de Atualidade- IP3		53
Outras presenças Primeiro Ministro e Ministros, em plenário- OPP	43	
Audições obrigatórias de Ministros- IO3		363
Audições potestativas de Membros do Governo e dirigentes do Estado- IP4		42
Outras presenças de membros do Governo, em comissões- OPC	685	787
Perguntas e Requerimentos respondidos, no prazo - PRR1	943	5 028

Cálculos para o período (P) - (2007-2014):

V1 = f([85+15+6] + [47+32+53] + 0) = 238	$Ip = \frac{238+1192+5028}{3} = 2152,67$
V2 = f(363+42+787) = 1192	
V3 = f(5 028)	

Para o período (P-1) - (2000-2007):

V1 = f([30+43+6] + [37+41+0] + 43) = 200	$Ip = \frac{200+685+943}{3} = 1543,34$
V2 = f(0+0+685) = 685	
V3 = f(943)	



**ANEXO G – CÁLCULOS DO ÍNDICE APLICADO AO PERÍODO (2007-2014) EM RELAÇÃO AO MÁXIMO PREVISTO NO REGIMENTO DE CONTROLO NESTE PERÍODO.**

Considerando o número de ministros e de quinzenas por sessão legislativa,

N.º de Ministros	Sessão Legislativa	N.º de quinzenas, por s. l.
16	3.ª e 4.ª s. l. – X Legislatura	12 + 17 = 29
16	1.ª e 2.ª s. l. – XI Legislatura	17 + 11 = 28
11	1.ª e 2.ª s. l. – XII Legislatura	19 + 17 = 36
14	3.ª s. l. – XII Legislatura	17
<b>Total</b>		<b>110</b>

O número máximo de presenças em Plenário e em Comissões, é o seguinte:

Instrumento	Cálculos	Máximo
Sessão Perguntas ao Primeiro Ministro- IO1	$(17*4)+(19*1)+(12*1)+(11*1)$	110
Sessão Perguntas aos Ministros- IO2	$(16*4)+(11*2)+(14*1)$	100
Debate do Estado da Nação- IO4	$1*7$	7
Interpelações- IP1	$12*7$	84
Debates de Urgência- IP2	$(24*2)+(20*2)+(19*3)$	145
Debates de Atualidade- IP3	$(19*2)+(20*5)$	138
<b>Total em Plenário</b>		<b>584</b>
Audições obrigatórias de Ministros- IO3	$(16*4*4)+(11*4*2)+(14*4)$	408
Audições potestativas de Membros do Governo e dirigentes do Estado- IP4	$(19*2)+(20*5)$	138
<b>Total em comissões</b>		<b>546</b>

O rácio para cada instrumento, com base no número real de presenças relativamente ao máximo de presenças previstas no Regimento é o seguinte:

Instrumento	Cálculos	Resultados percentuais
Sessão Perguntas ao Primeiro Ministro	85/110	77,27
Sessão Perguntas aos Ministros	15/100	15,00
Debate do Estado da Nação	6/7	85,71
Interpelações	47/84	55,95
Debates de Urgência	32/145	22,06
Debates de Atualidade	53/138	38,40
<b>Total em plenário</b>	<b>238/584</b>	<b>40,75</b>
Audições obrigatórias de Ministros	$482^6/408$	118,14
Audições potestativas de Membros do Governo e dirigentes do Estado	42/138	30,43
<b>Total em comissões (obrigatórios, potestativos)</b>	<b>524/546</b>	<b>95,97</b>
Outras audições (ex: iniciativas das comissões)	668 <sup>7</sup>	
<b>Total em comissões</b>	<b>1192/546</b>	<b>218,32</b>

<sup>6</sup> Audições obrigatórios + uma presença de cada Ministro, por sessão legislativa para debater a proposta de Orçamento de Estado, num total de 119.

<sup>7</sup> Outras presenças, subtraídas as 119 referidas na anterior nota de rodapé.

Em relação às perguntas e aos requerimentos, o rácio é o seguinte: número de respostas no prazo/ número total de perguntas e de requerimentos ao Governo e à Administração Central:

$$5\,028/27\,228 = 18,98\%$$

Resultado do Índice complementar:  $I(P)' = (40,75 + 218,32 + 18,98/3) = 278,05/3 = 92,68\%$ .

## Curriculum Vitae

### Informação pessoal

Nome	António José Martins Seguro
Local e data de nascimento	Penamacor, 11 de Março de 1962.
Endereço de correio electrónico	antoniojoseseguro@gmail.com

### Habilitações Literárias

Licenciatura em Relações Internacionais, na Universidade Autónoma de Lisboa.

Pós-Graduação em Ciência Política, no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Especialista de reconhecida experiência e competência profissional na área da Ciência Política e da Cidadania, nos termos do DL nº. 206/2009 de 31 de Agosto, pelo Conselho Científico da Universidade Autónoma de Lisboa.

### Atividade Profissional

Docente no Ensino Superior.

Leciona na Universidade Autónoma de Lisboa, em Lisboa.

Leciona uma disciplina na área da ciência política num curso de pós - graduação, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, em Lisboa.

Lecionou na Universidade Autónoma de Lisboa, em Lisboa, nos anos lectivos de 2003/2004 a 2005/2006 e de 2007/2008 a 2010/2011.

Lecionou no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, em Lisboa, nos anos lectivos de 2007/2008 a 2010/2011.

Lecionou disciplinas na área da ciência política no Instituto Superior de Comunicação Empresarial, em Lisboa, nos anos lectivos de 2008/2009 a 2011/2012.

## Funções políticas

Deputado à Assembleia da República, nas IV, VI, VII, IX, XX, XXI e XII Legislaturas, respetivamente (de 18 de Julho de 1986 a 31 de Agosto de 1986 e de 2 de Abril de 1987 a 16 de Abril de 1987); (de 4 de Novembro de 1991 a 26 de Outubro de 1995); (de 27 de Outubro de 1995 a 29 de Outubro de 1995 e de 17 de Abril de 1999 a 19 de Julho de 1999); (de 6 de Abril de 2002 a 9 de Março de 2005); (de 10 de Março de 2005 a 14 de Outubro de 2009); (de 15 de Outubro de 2009 a 19 de Junho de 2011), e (20 de Junho de 2011 a 8 de Outubro de 2014).

Membro do Conselho de Estado (5 de Agosto de 2011 a 30 de Setembro de 2014).

Presidente da Comissão Parlamentar de Economia, Inovação e Energia, da Assembleia da República (Outubro de 2009 a Maio de 2011).

Presidente da Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura, da Assembleia da República (Março de 2005 a Setembro de 2009).

Ministro Adjunto do Primeiro Ministro, António Guterres, no XIV Governo Constitucional (2 de Julho de 2001 a 5 de Abril de 2002).

Deputado ao Parlamento Europeu (20 de Julho de 1999 a 2 de Julho de 2001).

Presidente da Delegação para as relações com os Países da América Central, México e Cuba, do Parlamento Europeu (Setembro de 1999 a 2 de Julho de 2001).

Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro, António Guterres, no XIIIº Governo Constitucional (25 de Novembro de 1997 a 15 de Abril de 1999).

Secretário de Estado da Juventude, no XIIIº Governo Constitucional (30 de Outubro de 1995 a 24 de Novembro de 1997).

Presidente e membro da Assembleia Municipal de Penamacor , respetivamente (1983 a 1995) e (1986 a 1993).

Membro da Assembleia Municipal de Gouveia (2002 a 2004)

## Funções partidárias

Secretário Geral do Partido Socialista (Julho de 2011 a Setembro de 2014).

Vice-Presidente da Internacional Socialista (Agosto de 2012 a Setembro de 2014).

Presidente do Grupo Parlamentar do PS, na Assembleia República (Março de 2004 a Março de 2005).

Vice Presidente do Grupo Parlamentar Socialista no Parlamento Europeu, com o pelouro da Organização Mundial do Comércio (Setembro de 1999 a Julho de 2001).

## Outras atividades

Coordenador da Reforma e Modernização da Assembleia da República, em 2007.

Corelator do Relatório do Tratado de Nice e o Futuro da União Europeia, no Parlamento Europeu (2001).

Colaborador do jornal “Expresso” (Janeiro de 2008 a Dezembro de 2010).

Colaborador da estação de televisão “SIC Notícias” (Setembro de 2008 a Junho de 2011).

Integrou o Júri do Concurso de “Boas Práticas no Sector Público”, promovido pela Deloitt e pelo Diário Económico.

Bolseiro do German Marshal Found (Junho/Julho1994).

## Publicações

### Livros

“Compromissos para o futuro”, editada pela Quetzal, Junho de 2011.

“Relatório sobre os trabalhos da Convenção que aprovou o projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”, editado pela Assembleia da República, Novembro de 2004

### Artigos em revistas

”Para uma melhoria da representação política. A reforma do sistema eleitoral – Uma reflexão critica e política”, publicado na revista de assuntos eleitorais, do Ministério da Administração Interna, edição especial “sistema eleitoral e qualidade da democracia”, organização de André Freire e Manuel Meirinho, Novembro de 2009.

### **Conferências**

Foi orador em várias conferências das quais se destacam:

“There is na alternative. Lessons from Portugal”, na London School of Economics, Londres, 4 de Março de 2014

The Economic, Lisbon Summit – The Outlook for Economic Growth and Reform, promovido pelo The Economist, Lisboa, 18 de Fevereiro de 2014

“O Estado e a Economia – um orçamento pós-troica”, promovido pelo Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 22 de Outubro de 2013.

“Diálogo com a Europa”, promovida pelo Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu, Madrid, 16 de Fevereiro de 2013.

American Club of Lisbon, Lisboa, Fevereiro de 2011 e Fevereiro de 2014.

3.<sup>a</sup> Conferência “Global Progress”, Madrid, 19 de Outubro de 2011.

### **Investigação**

Integrou a equipa de investigação do primeiro projeto “Os Deputados Portugueses em Perspetiva Comparada: Eleições, Liderança e Processos de Representação” (2007-2010) (FCT: PTDC/CPO/64469/2006)

**Condecorações e  
Louvores**

Medalha de Ouro da Vila de Penamacor (2003).

Cidadão Honorário do Concelho de Penamacor (2003).