

Departamento de Sociologia

**A Base de Dados de Iniciativas Europeias - um Instrumento de
Participação da Assembleia da República no Processo de Construção
Europeia**

Maria Cristina Aniceto de Mendonça Machado de Araújo Neves Correia

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:
Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE-IUL

Setembro, 2009

RESUMO

Desde as últimas décadas do Século XX até ao presente, que o Estado se tem vindo a deparar com a necessidade de alteração das suas funções, como forma de as adaptar às exigências de um contexto que o transfere, da sua tradicional autoridade de Estado soberano, para um novo papel de mediador e regulador, num cenário de governança globalizada, multinivelada e multipolarizada. Tendo como base esta reflexão, o presente trabalho concretiza quais as principais perspectivas teóricas subjacentes aos movimentos de reforma que Administrações Públicas e Parlamentos, incluindo o português, têm vindo a experimentar na busca de um novo paradigma de funcionamento do Estado.

A partir deste enquadramento analítico, o segundo capítulo desenvolve o modelo de gestão pública proposto. Este consiste na criação de uma base de dados de iniciativas europeias, através da qual seja possível, não só aceder à documentação europeia relevante para efeitos de um acompanhamento parlamentar condigno do processo de decisão europeu, como, sobretudo, tornar visível o referido acompanhamento, para que este se assuma como uma verdadeira actividade política institucionalizada no Parlamento português.

O modelo poderá encontrar no contexto – jurídico e político, nacional e europeu – uma ameaça ou uma oportunidade ao seu bom funcionamento. O seu sucesso dependerá, igualmente, do grau de envolvimento dos recursos humanos afectos ao apoio da Comissão de Assuntos Europeus.

Por fim, defendemos que a base de dados de iniciativas europeias contribuirá para o reforço dos princípios orientadores da reforma da Assembleia da República de 2007, transformando-a *num Parlamento mais autónomo, mais eficaz, que presta contas e está próximo dos cidadãos, mais transparente e mais activo na construção europeia e no Mundo.*

Palavras-chave:

Assembleia da República

Base de dados

Escrutínio parlamentar dos assuntos europeus

Parlamento

Reforma Administrativa

Simplificação de procedimentos

ABSTRACT

From the last decades of the 20th century to the present day, the State has been confronted with the need of adjusting its functions, in order to adapt them to the demands of a context that transfers it from its traditional authority of sovereign State to a new role of mediator and regulator in a scenario of multi-polarised and multileveled global governance. Using this consideration as a starting point, this work identifies the main theoretical perspectives of the reform movements that Public Administrations and Parliaments, including the Portuguese Parliament, have been experimenting with a view to searching for a new paradigm of the functioning of the State.

Based on this analytical framework, the second chapter develops the proposed model of public administration, which consists of creating a database of European initiatives, through which it is possible, not only to access relevant European documentation, for the purposes of an adequate parliamentary scrutiny of the European decision-making process, but also to provide visibility to this activity, in order to transform it in a true institutionalised political activity of the Portuguese Parliament.

The context in which the model is included – legal and political, national and European – might represent a threat or an opportunity for its proper functioning. Its success will also depend on the degree of involvement of the staff of the European Affairs Committee.

Finally, we sustain that the database of European initiatives will contribute to the strengthening of the principles that guided the Reform of the Assembly of the Republic, that took place in 2007, transforming it in a more *autonomous and more effective Parliament, accountable and close to the citizens, more transparent and more active in the European construction and in the world.*

Keywords:

Assembly of the Republic

Database

Parliamentary scrutiny of European Affairs

Parliament

Administrative reform

Simplification of proceedings

AGRADECIMENTOS

Com o termo do presente trabalho encerro, igualmente, um ciclo de vida académica, cujo percurso nem sempre foi fácil de trilhar. De facto, parafraseando Victor Hugo, *nada há como começar, para ver como é árduo concluir*. No caso vertente, o desafio consistiu em não deixar que a engrenagem voraz das obrigações diárias me consumisse, retirando-me a alegria e a vontade com que abracei este projecto. No entanto, tive a ventura de contar com a ajuda de muitos, para que esta etapa pudesse ser ultrapassada.

O meu reconhecimento, em primeiro lugar, ao Prof. Doutor Juan Mozzicafreddo. Sem a sua orientação, disponibilidade permanente e os seus ensinamentos, a conclusão deste trabalho não teria sido possível. Agradeço, igualmente, ao Dr. António Gameiro, pelos elementos de estudo que me facultou, bem como por me ter ajudado a reflectir sobre a instituição parlamentar.

Sendo este trabalho académico inspirado no ambiente profissional em que me movo, não posso deixar de lembrar os que contribuíram para essa inspiração. Neste âmbito, uma primeira palavra a todos os Deputados da Comissão de Assuntos Europeus, com quem tive a honra de colaborar e que, ao longo da X Legislatura, promoveram a europeização da Assembleia da República.

Cumpro, igualmente, deixar a minha gratidão às Dr.^{as} Ana Vargas e Cláudia Ribeiro que, enquanto chefias intermédias da Assembleia da República, não só apoiaram a ideia do modelo que constitui o objecto do presente trabalho como, igualmente, me proporcionaram as condições necessárias para a prossecução dos meus objectivos académicos. A ambas, o meu muito obrigado pela confiança e amizade que em mim depositaram.

Não posso, também, esquecer os que me facultaram elementos de estudo, me auxiliaram a pensar o Parlamento e a sua razão de ser, me ajudaram a desenvolver a vertente informática do modelo ou, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade: à Prof. Doutora Cristina Leston-Bandeira, aos Engenheiros Isabel de Sousa, Ana Rita Abreu e Ricardo Santos e às colegas Teresa Diogo e Zara Almeida, aqui fica o meu reconhecimento.

Para os colegas que comigo partilharam a aventura destes quatro anos de apoio à Comissão de Assuntos Europeus, não posso deixar de dizer quão essencial foi a sua amizade, solidariedade e apoio, essenciais ao equilíbrio entre as tarefas da minha vida profissional e de estudante. À Maria Teresa Paulo, por me ter ajudado a perceber que a “Europa começa em casa”; à Isabel Cabrita, pelo entusiasmo e dedicação com que sempre me apoiou; ao Bruno Pinheiro, pela sua serenidade e companheirismo.

À Ana Fraga e à Catarina Nunes, amigas de todas as horas, pelas vezes que leram e releeram estas páginas, pelas horas que lhes fiz perder com dúvidas, pessoais e académicas, não há expressões suficientes para lhes demonstrar o meu apreço. Fica, apenas, um obrigado, que elas saberão interpretar.

Agradeço à minha mãe a sua força e perseverança, que me serve de modelo em todos os desafios que abraço.

Ao meu marido agradeço o estímulo, a compreensão e a ajuda, essenciais ao equilíbrio da nossa vida familiar ao longo dos últimos meses. E, sobretudo, o facto de sempre ter acreditado que eu seria capaz.

Uma última palavra à Inês e ao Rodrigo: é certo que não posso compensar o tempo que lhes roubei. Espero, no entanto, que mais tarde encarem este período como um exemplo de conduta a seguir. Que se recordem, que a mãe lhes demonstrou, que é sempre possível levar a carta a Garcia.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: ENQUADRAMENTO ANALÍTICO	3
1.1. O Estado no século XXI na encruzilhada – actor principal ou figurante no teatro da governança?	3
1.2. Perspectivas teóricas de reforma da Administração Pública	6
1.2.1. Enquadramento	6
1.2.2. O modelo burocrático de Weber	7
1.2.3. A Nova Gestão Pública - <i>New Public Management</i> (NPM)	9
1.2.4. O paradigma do novo serviço público - <i>New Public Service</i>	12
1.2.5. Síntese	13
1.3. O Parlamento – que papel num contexto em constante mutação?	15
1.3.1. A Assembleia da República	21
1.3.1.1. A reforma de 2007	24
CAPÍTULO 2: A base de dados de iniciativas europeias da Assembleia da República	30
2.1. Nota introdutória	30
2.2. Diagnóstico da situação	32
2.2.1. Documentação proveniente da Comissão Europeia	34
2.2.2. Documentação enviada à Assembleia da República pelo Governo	36
2.2.3. Os acrónimos do Secretariado-geral do Conselho da UE	36
2.2.4. Documentação oriunda do Parlamento Europeu	36
2.3. A conceptualização do modelo	40
2.3.1. Registo da documentação relevante	41
2.3.2. Registo das fases de escrutínio relevantes	42
2.3.3. Registo da conclusão do processo de escrutínio (fase final)	43
2.3.4. O acompanhamento da adopção do acto legislativo europeu e sua transposição para o ordenamento jurídico nacional	44
2.3.5. Ligações a outras Bases de Dados e sítios Web	46
2.3.5.1. Ligação à base de dados da Assembleia da República (PLC) ..	46
2.3.5.2. Ligação à plataforma de intercâmbio parlamentar de informação europeia – IPEX	46
2.3.5.3. Ligação à Base PRE-LEX	47
2.3.5.4. Ligação à Base EUR-LEX	48
2.3.5.5. Ligação à página da Comissão de Assuntos Europeus no sítio da Assembleia da República e possibilidade de subscrição de alertas	48
2.3.6. Informação de pesquisa	49
2.3.6.1. Informação sobre a documentação recebida	49
2.3.6.2. Informação sobre a actividade de escrutínio desenvolvida na Assembleia da República	49
2.3.6.3. Informação sobre os actos normativos europeus e respectiva transposição e execução na ordem jurídica interna	50
2.4. O contexto do modelo – a participação da Assembleia da República na construção europeia	51

2.4.1. O contexto europeu - o Tratado de Amesterdão e a “Iniciativa Barroso”	53
2.4.2. O futuro próximo do contexto europeu – o Tratado de Lisboa?	54
2.4.3 Enquadramento jurídico nacional - a Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto (Acompanhamento, Apreciação e Pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia)	55
CAPÍTULO 3: A base de dados de iniciativas europeias em funcionamento - efeitos esperados e limites do modelo	59
3.1. Efeitos esperados – o reforço da actividade de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus	59
3.2. Factores internos de limitação do modelo	61
3.3. Factores externos de limitação do modelo	64
CONCLUSÃO	68
BIBLIOGRAFIA	71
ANEXO A: QUADRO DE CONCEITOS	A - 1
ANEXO B: LISTA DE ABREVIATURAS	B - 1
ANEXO C: CURRICULUM VITAE	C - 1

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadros

Quadro 1.1.: Factores que contribuem para a crise dos Parlamentos	16
Quadro 1.2.: Princípios orientadores da reforma de 2007 e respectivas recomendações com reflexo no modelo a desenvolver	26
Quadro 2.1.: Legenda da Figura 2.1. - Número de pareceres de escrutínio concluídos pela Assembleia da República entre Setembro de 2006 e Julho de 2009	35
Quadro 2.2.: O sistema de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus	38
Quadro 2.3.: Ligações da base de dados de iniciativas europeias a outras bases para efeitos de acompanhamento da transposição dos actos normativos europeus no ordenamento jurídico nacional ...	44
Quadro 3.1.: Síntese dos problemas solucionados através da implementação da base de dados de iniciativas europeias	59

Figuras

Figura 2.1.: Número de pareceres de escrutínio concluídos pela Assembleia da República entre Setembro de 2006 e Julho de 2009	35
Figura 2.2.: O sistema de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus	38
Figura 2.3.: Protótipo do ecrã de registo de dados	45
Figura 2.4.: Protótipo do ecrã de pesquisas	51

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de projecto em Administração e Políticas Públicas, intitulado *A base de dados de iniciativas europeias – um instrumento de participação da Assembleia da República no processo de construção europeia*, surge no contexto de uma intensa actividade de acompanhamento dos assuntos europeus que, desde Setembro de 2006, se tem vindo a desenvolver no Parlamento português.

Num cenário de enquadramento legal nacional adequado e em que, ao nível da União Europeia, a Comissão elegeu os Parlamentos nacionais como parceiros privilegiados na mediação do diálogo entre a Europa e os seus cidadãos e impulsionada pelo protagonismo que a organização da vertente parlamentar da Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia (no segundo semestre de 2007) lhe conferiu, a Assembleia da República passou a desenvolver, desde Setembro de 2006, uma intensa actividade de escrutínio do processo legislativo europeu. De uma anterior letargia, o Parlamento português converteu-se, em 2008, na câmara que mais pareceres enviou à Comissão Europeia, num procedimento que envolveu todas as comissões parlamentares, bem como o próprio Plenário, tendo como pivô dinamizador a Comissão de Assuntos Europeus.

No entanto, apesar de se poder afirmar que a Assembleia da República é hoje um Parlamento mais activo na construção europeia, quando comparada a actual situação com a anterior a 2006, este processo não encontra, ainda, respaldo num suporte documental informatizado fidedigno e adequado para lhe conferir a necessária visibilidade. A imensa quantidade de informação oriunda das instituições europeias é ainda processada em folha de Excel e/ou quadros Word, com dispêndio de tempo e esforço dos funcionários da equipa de apoio à Comissão de Assuntos Europeus e sem que se possa produzir informação referente ao processo de escrutínio dos assuntos europeus de forma rápida, fiável e transparente. É esta lacuna que o modelo visa colmatar, com o objectivo de tornar a Assembleia da República num Parlamento (ainda) mais participativo na construção da União Europeia.

O modelo de gestão pública que preconizamos, mais não é do que a execução, ao nível *micro*, dos movimentos de reforma que o Estado tem vindo a ensaiar, desde as últimas décadas do Século XX até ao presente, como forma de adaptar as suas funções às exigências de um novo contexto que o deslocaliza, da sua tradicional autoridade de Estado soberano, para um novo papel de mediador e regulador, num novo cenário de uma governança globalizada. É com esta reflexão que se inicia o primeiro capítulo deste trabalho, concretizando-se, de seguida, quais as principais perspectivas teóricas subjacentes aos movimentos de reforma que Administrações Públicas e Parlamentos têm vindo a

experimental. Em concreto, estudaremos o caso da Assembleia da República e, com maior pormenor, a reforma de 2007, cujos princípios orientadores consistirão no fio condutor e fim último do modelo.

Feito o enquadramento teórico, o segundo capítulo será dedicado ao desenvolvimento do modelo proposto. A partir do diagnóstico do actual sistema de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus, procederemos à conceptualização do modelo. Este consiste na criação de uma base de dados de iniciativas europeias, através da qual seja possível, não só aceder à documentação europeia relevante para efeitos de um acompanhamento parlamentar condigno do processo de decisão europeu, como, igualmente, tornar visível a tramitação interna do escrutínio que sobre essa documentação incide. Pretende-se, assim, introduzir melhorias no processo, cujo contexto – a participação dos Parlamentos nacionais na União Europeia – numa perspectiva nacional e europeia, será explicado, em termos breves, imediatamente a seguir à conceptualização do modelo.

O contexto – jurídico e político, nacional e europeu – poderá consistir uma ameaça ou uma oportunidade para o bom funcionamento do modelo. Também o grau de envolvimento dos recursos humanos, nomeadamente dos funcionários da equipa de apoio à Comissão de Assuntos Europeus, poderá constituir uma força ou uma fraqueza da base de dados de iniciativas europeias, na fase da sua manutenção. Estas questões serão abordadas aquando da reflexão dos efeitos esperados do modelo, bem como das suas limitações, no capítulo 3.

Concluiremos, recordando as etapas percorridas e defendendo que a base de dados de iniciativas europeias contribuirá para o reforço dos princípios orientadores da reforma de 2007, transformando a Assembleia da República *num Parlamento mais autónomo, mais eficaz, que presta contas e está próximo dos cidadãos, mais transparente e que dá o exemplo e, mais activo na construção europeia e no Mundo.*

CAPÍTULO 1: ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

1.1. O Estado no século XXI na encruzilhada – actor principal ou figurante no teatro da governança?

O Estado do séc. XXI encontra-se numa encruzilhada de caminhos desconhecidos e destinos incertos. De facto, há muito que a definição enciclopédica do Estado que, conforme Caetano (1995:122), na esteira de Jellinek, implica “um povo, fixado num território de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaboram as leis necessárias à vida colectiva e impõem a respectiva execução”, deixou de ser suficiente para abarcar toda a complexidade do Estado pós-moderno.

Os Estados-nação do séc. XX, apelidados por Leibfried e Zürn (2005:1-27) com o acrónimo TRUDI¹, encontram-se sujeitos aos fenómenos da internacionalização, bem como da regionalização, que lhes diluem as fronteiras territoriais e deslocam o epicentro da criação do ordenamento jurídico e social para entidades sub e supra-estaduais, públicas e privadas, impedindo que a autoridade e a imposição possam ser, hoje, as características dominantes do modo de funcionamento estadual. Estes constrangimentos levam a procurar novos métodos de decisão ou de acção para o exercício do poder, substituindo-se aos processos clássicos de Governo e adaptados ao contexto da pós-modernidade. Concordamos com Gomes (2007:41), no sentido de se poder afirmar que hoje, na sociedade de informação e do risco, sob o impacto da globalização e em tempo de governação feita governança, a legitimidade do Estado e a sua capacidade de fazer prevalecer o interesse público são postas em causa. Acresce que, tal como bem salientado por Antunes (2007:402), houve um tempo em que o Estado era visto como um veículo para a mudança social, igualdade e desenvolvimento económico, para além do seu papel de prevenção de problemas, de doenças, de incêndios, ou de inspecção de alimentos para prevenir doenças. No entanto, actualmente, o Estado já não é, para alguns, apontado como a solução, mas sim como a causa dos problemas da sociedade.

Paradigmático do abandono da visão estatocêntrica da governança é a União Europeia (UE) e o seu funcionamento institucional, inclusivo de múltiplos e, não raramente, opostos interesses. Chevallier (2003a:212) refere-se-lhe como um exemplo de governança emblemática, caracterizada pelo pluralismo, a negociação e o compromisso. Efectivamente, conforme menciona Morata (2004:20), os Estados renunciaram ao exercício exclusivo de uma série de prerrogativas básicas, como a regulação de mercado e a moeda, em favor da UE, enquanto compartilham com a União o exercício da totalidade das suas políticas. Tal origina um sistema de governança multinível (Morata:2004:44), abordagem que se opõe e impõe à

¹ TRUDI – Estado multifuncional que combina Estado territorial, de Direito, democrático e internacional (Territorial state; **R**ule of law;**D**emocratic; **I**nternational)

visão estatocêntrica da construção da UE. De facto, à medida que a integração europeia foi avançando, com o conseqüente reforço de poderes das suas instituições², os executivos estatais deixaram de determinar a agenda europeia, porque são incapazes de controlar as instituições supranacionais que eles próprios criaram ao nível europeu (Hooghe e Marks:2004:81).

Independentemente da pertença (ou não) a uma organização supranacional de características como as da União Europeia, o Estado pós-moderno viu-se constrangido a encontrar novas formas de organização e legitimação para o exercício de novas funções. É neste contexto que, sob a égide das Nações Unidas e do Banco Mundial, surge a noção de governança³ nas últimas décadas do século passado. Conforme mencionado por Gomes (2003:389-407), o conceito de governança, enquanto aproximação normativa, designa o modo como é exercido um poder legítimo em interacção com as diversas componentes da sociedade, tendo por fim o bem comum. Segundo uma aproximação analítica, abrange um conjunto complexo de instituições e de grupos, formando as instituições públicas a parte visível do iceberg. A governança supõe a participação de todos (e não a imposição do Estado) na definição do bem comum, bem como na sua efectivação. Conforme bem salientado por Gomes (2003:394), num contexto de governança, a questão não será tanto “quem governa?”, mas sim “como tornar governável?”. A governança é uma difícil arte de marear e a corrente determinada pelas trocas sociais, numa ordem que se fez negociada, tem muita força.

A nova visão do Estado, enquanto actor e não autor exclusivo da governação, coloca-o diante de um novo paradigma de actuação. De acordo com Chevallier (2003a:20), a arquitectura estatal transforma-se sob a pressão da governança. O aparelho do Estado é chamado a fragmentar-se para responder à diversidade de problemas colocados e para estabelecer contactos estreitos com os actores sociais. No plano interno, a governança transforma o Estado num regulador, ao invés de um prestador monopolista, que não impõe o seu projecto de desenvolvimento, mas sim garante a manutenção do equilíbrio global, com a participação dos destinatários na elaboração das normas (Direito negociado) e privilegiando os processos informais de influência e persuasão (Direito flexível e adaptável). No mesmo sentido, Antunes (2007:402) refere que a visão estatocêntrica, com o Estado ao centro, isolamento institucional, superior e soberano vai sendo substituída. A transformação do Estado, ou a sua adaptação porque intencional, implica a transição de um Estado que produz

2 Salienta-se, entre outros: as decisões no Conselho da UE tomadas por maioria; o poder de iniciativa pertencente à Comissão Europeia; a multiplicidade de participantes no processo legislativo europeu e a complexidade do referido processo; e o controlo da aplicação do ordenamento jurídico comunitário por parte do Tribunal de Justiça Europeu.

3 Chevallier (2003a:211) cita a noção da Comissão das Nações Unidas sobre a governança global (1999): um processo contínuo pelo qual os conflitos de interesses podem ser ultrapassados e uma negociação cooperativa efectuada, seja num quadro formal, seja num contexto de arranjos informais.

para um Estado dinamizador, moldado por quatro objectivos fundamentais: nova repartição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade; parceria de responsabilidades dos cidadãos; diversos níveis de governação que têm que cooperar mais estreitamente; renovação das estruturas administrativas internas para obtenção de eficiência. Actualmente, a visão do Estado reflecte as interacções entre o público e o privado, o contexto e o estilo de governação. O Estado é um entre outros actores e a sua força reside na capacidade de obter apoios para as suas causas, mais do que na sua imposição. Enquanto tal e para que não passe a um mero figurante, encontra-se sujeito a um “vasto imperativo de mudança”, na terminologia de Pitschas (2007:49-67), nomeadamente ao nível da racionalização do sector público, promovendo a sua eficácia e eficiência, através da reformulação das suas funções, através da redução de tarefas, do desenvolvimento de um modelo de coordenação adequado de parcerias e cooperação entre o Estado, a sociedade e os privados. No mesmo sentido, Mozzicafreddo (2007:36) refere que a evolução da complexidade da sociedade exige novas funções de coordenação e de regulação (novas funções públicas), mas também novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, como o acesso a novos sectores de actividade.

Para reforço da reflexão sobre o novo padrão de governação, mais não é necessário do que observar o ano ora em curso, que exigiu uma resposta, à escala global e com a intervenção de todos, quer na busca de soluções para a crise financeira, quer na acção concertada para evitar uma pandemia de Gripe A, o que envolveu estruturas macro e micro (das Nações Unidas, passando pela União Europeia e terminando em cada escola, cada bairro, cada casa, cada indivíduo). Efectivamente, não podemos deixar de reiterar a afirmação de Gomes (2007:41), de que se anuncia uma nova era, em que iniciativas de reforma e modernização da Administração Pública procuram dar resposta aos desafios colocados fazendo apelo ao papel regulador do mercado mas também à participação cidadã nos processos de decisão.

Este romper de paradigma, impulsionado pela necessidade de respostas a novos desafios e necessidades, concretizadas em soluções que logrem obter aceitação e legitimidade de cidadãos cada vez mais exigentes, coloca sérios problemas de governabilidade, obrigando os Estados a uma constante adaptação, reformulação dos seus órgãos e estruturas, permitindo a prática de novos actos no exercício de novas funções que é chamado a desempenhar. Conforme nota Chevallier (2003a:20), o processo de governança alimenta processos de reformas concretas, tendo-os transformado num verdadeiro mito

Surgem, assim, os movimentos de reforma e modernização do Estado. Mais visíveis enquanto tendências de reforma da Administração Pública, as reformas são transversais a todos os órgãos do Estado, nomeadamente aos órgãos de soberania como os Parlamentos. No fundo, todos os actores carecem de novos protagonismos no teatro da governança. Neste contexto, as páginas seguintes dedicar-se-ão a enquadrar as reformas que caracterizaram a

Administração Pública no séc. XX, nomeadamente quanto às teorias e objectivos que se lhes encontram subjacentes.

1.2. Perspectivas teóricas de reforma da Administração Pública

1.2.1. Enquadramento

A construção de um Estado protector, desde o início até meados do séc. XX - com sistemas sociais de carácter universal e redistributivo e forte intervenção no mercado, inspirada no modelo *keynesiano* de fomento da procura global como solução para o desemprego e recessão económica teve, como consequência, o aumento das estruturas e aparelho administrativo do Estado, em resposta a uma cada vez maior multiplicidade de funções.

A necessidade de reformar a Administração Pública surge na década de 70 do século passado, impulsionada pelos seguintes factores: a crise económica de então, que coloca em causa o Estado-providência; a crítica ao modelo burocrático de organização do Estado; e, conseqüentemente, a defesa do managerialismo para prossecução da eficiência da Administração Pública (Rocha, 2001:73). Por seu turno, Savoie (2000:4) aponta a dificuldade do sistema fiscal e a percepção da necessidade de reparação da máquina governativa como impulso para a mudança. Araújo (2000:41) refere, igualmente, as restrições económicas do início dos anos 80, a internacionalização das economias, a dimensão do Estado social e a pressão que tal dimensão representava para os recursos públicos e a influência do *new right*, que promoveu uma abordagem da gestão da Administração Pública orientada para o mercado. Foram, assim, as pressões ideológicas, económicas e orçamentais que forçaram os Governos a reestruturar a Administração Pública.

Rocha (2001:74) define reforma administrativa como um processo de mudança, destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e a falta de comunicação nas relações entre o cidadão e a Administração Pública. A mudança, conforme referido por Bilhim (2001), citado por Carapeto e Fonseca (2005:346), pode incidir sobre vários aspectos da organização: estrutura, redefinição de tarefas, introdução de novas tecnologias, reengenharia de processos, mudanças de comportamento e culturais, de produtos e serviços prestados. Também Rocha (2001:74) salienta que a reforma implica a *mudança de estruturas* (com processos de desconcentração, descentralização e constituição de grupos de trabalho *ad-hoc* para conclusão de projectos determinados), a introdução de mecanismos de *desregulação*, *desintervenção* e *privatização*, a *flexibilidade dos processos de gestão*, aproximando-os à gestão empresarial, e a *fragmentação dos serviços públicos* em agências autónomas, que competem entre si para a prestação de serviços de qualidade ao menor custo para o Estado pagador, através da introdução de *mecanismos de concorrência e orientação para os resultados* e, como

corolário, um novo paradigma de proximidade ao *cidadão* (Rocha, 2001:74-78 e Peters, 1997:73). Este novo padrão poderá conduzir, em última análise a uma parceria de responsabilidades entre funcionários, cidadãos e grupos sociais, em condições de igualdade e transparência (Pitschas, 2003), ou seja – acrescentamos nós - a um novo modelo de governança.

Salienta Peters (2001: 43-61), que a vaga de reformas ao longo do séc. XX constituiu um movimento contínuo, embora nem sempre os resultados alcançados fossem os esperados. No entanto, tal não fez com que as reformas parassem, num movimento que Peters apelida de “dependência de trajectória”. É essa trajectória que passaremos, desde já, a trilhar, tendo como ponto de partida a administração burocrática de Weber.

1.2.2. O modelo burocrático de Weber

Inspirado na administração científica do trabalho de Taylor, do final do séc. XIX e início do séc. XX e transposto para a organização da Administração Pública por Max Weber, o modelo burocrático de organização encontra-se associado à modernização industrial das sociedades. Weber preconizava uma administração racional e eficiente, baseada na lei, que protegia os cidadãos do arbítrio dos governantes, na medida em que, perante a administração, todos seriam tratados de igual forma. No paradigma burocrático as regras asseguram que as acções são justas para todos e mantêm fiabilidade e estabilidade dos procedimentos da organização (Antunes, 2007:404).

Conforme referido por Braga da Cruz (1986:1523), a burocracia constitui uma dominação baseada na legalidade, por meio de uma direcção de funcionários que obedecem a regras impessoais, ligados a funções devidamente hierarquizadas, com competências definidas, para as quais são seleccionadas por concurso, segundo uma qualificação profissional, pelas quais recebem uma remuneração fixa, já que são titulares, mas não proprietários dos postos que ocupam, cujo exercício é entendido como profissão, concebida em termos de carreira e fortemente disciplinada através da emanação “por escrito” de decisões, disposições, regulamentos, etc.

Compulsados diversos autores⁴, podemos afirmar que o modelo burocrático de Weber encontra os seus fundamentos nos seguintes princípios:

- ✓ Autoridade centralizada;
- ✓ Hierarquia (com supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos);
- ✓ Cadeia de comando;

4 Blau (1971:144-146), Braga da Cruz (1986:1523), Pitschas (1993:645), Rocha (2001:19) e Antunes (2007:405).

- ✓ Regras definidoras dos procedimentos para implementação das leis e tomada de decisão;
- ✓ Especialização funcional das unidades administrativas e dos funcionários públicos (especialização no trabalho);
- ✓ Relação impessoal com o ambiente da Administração Pública;
- ✓ Funcionários de carreira seleccionados pelo mérito;
- ✓ Utentes tratados sem favoritismo.

Como corolário da aplicação destes princípios, a *Old Public Administration* foca a sua actividade na execução técnica e profissional das políticas definidas pelo poder político, com funcionários sem nenhuma ou com apenas pouca margem de discricionariedade, responsáveis apenas perante os superiores, guiados por valores de eficiência e racionalidade, com pouco ou nenhum envolvimento dos cidadãos (Denhardt, 2003a;11-12).

Apesar do enorme contributo de Weber para a administração científica, nomeadamente no que concerne ao respeito pelos valores como a legalidade e a igualdade de tratamento, o seu modelo mostrou-se desadequado para dar resposta à complexidade de situações em que o Estado foi sendo chamado a intervir.

Efectivamente, a burocracia *weberiana* foi alvo das mais diversas críticas, desde os teóricos das relações humanas, como Mayo, citado por Rocha (2001:21), até às apreciações sobre a excessiva rigidez do modelo, da sua repetição de comportamentos ritualistas, da ineficiência das suas estruturas burocráticas, do seu exagerado número de funcionários caracterizados pelo seu conservadorismo e resistência à mudança (Rocha, 2001:22). Por seu turno, Dolan e Rosenbloom (2003:9-11) aludem à superioridade técnica dos funcionários face aos políticos, a que o modelo de administração científica conduz, superioridade essa que os funcionários preservam através da não transmissão da sua informação e do seu saber, “como se de um segredo se tratasse”. Também Antunes (2007:405) salienta que os interesses do burocrata se sobrepõem aos interesses da organização⁵ e como os burocratas possuem a informação relevante, nem mesmo o poder legislativo os controla.

Acontece que a questão que se coloca, quanto ao “secretismo” da organização burocrática é que, nas sociedades democráticas e num contexto de governança em rede e participada, é necessário que a administração seja transparente e escrutinável, sem que o manto da opacidade dos procedimentos obstaculize esse escrutínio (Dolan e Rosenbloom, 2003:9-11). Conforme referido por Rosenbloom (2003:154), a democracia exige que a administração se encontre subordinada a instituições. No mesmo sentido, Gomes (2007:47) refere que, hoje, a

5 Esta afirmação consubstancializa, aliás, a Teoria da Escolha Pública aplicada à Administração Pública: sendo os indivíduos auto-interessados, com preferências variadas e racionais, na medida em que ordenam alternativas, acabam por escolher aquelas que lhes proporcionam o mais alto benefício, medindo-o pelas suas próprias preferências e não pelo bem comum. Tal significa, que os funcionários públicos, ao agir, são movidos pelo seu próprio interesse, visando aumentar os seus benefícios e influência.

opacidade burocrática é confrontada pela sociedade da informação e do conhecimento com a necessidade de transparência.

Registe-se, que a discussão da opacidade, a que o excesso de procedimentos conduz, é uma querela que se transpôs para a União Europeia, frequentemente acusada de ser uma Europa de burocratas, com défice democrático e de legitimidade.

Apesar da desadequação do modelo *weberiano* de administração aos dias de hoje, existe o reconhecimento de que alguns dos seus valores, como a neutralidade, a equidade, a legalidade, a competência profissional e a justiça social, continuam ser válidos na moderna gestão pública. Na realidade, apesar de todas as mudanças, a gestão pública continua a não ser apenas uma questão de eficiência e eficácia, mas também de legalidade e legitimidade e de outros valores que ultrapassam os padrões da gestão empresarial (Kikert, 199, citado por Rocha, 2001:186). Também Mozzicafreddo (2007:37) opina no sentido de que, ainda hoje, a Administração Pública se deve caracterizar pela eficiência, a neutralidade e a autonomia do sistema de administração, nomeadamente em relação aos ciclos políticos e partidários e em relação aos interesses particulares, sejam sociais, económicos ou culturais. Aliás, conforme bem realçado por Antunes (2007:428), apesar das suas disfunções, o modelo burocrático e normativo caracterizador das nossas instituições públicas, traduz ainda a única garantia de que o Estado democrático pode, a qualquer momento, corrigir assimetrias, injustiças e insuficiências do próprio sistema democrático.

Em reacção às críticas e insuficiências do modelo burocrático de administração surgem os vários movimentos de reforma, que originam novos modelos de funcionamento da Administração Pública.

1.2.3. A Nova Gestão Pública - *New Public Management* (NPM)

Conforme referido por Rocha (2001, 53-69), o conceito do *New Public Management* (NPM), surgido na década de 80, não significa uma teoria autónoma, mas apenas a importação de instrumentos da gestão privada para a gestão pública. Antunes (2007:400) aponta como causas para o grande interesse surgido nos novos modelos gestionários: a crise financeira e insucesso do Estado; baixos níveis de confiança dos cidadãos a par com sociedades mais ambiciosas e exigentes com os seus poderes públicos; a prestação de contas ao nível político, o distanciamento e isolamento institucional entre o sistema de governação e os cidadãos; a globalização e novas fontes de governação; e uma mudança ideológica a favor do mercado.

Como corolário do primado da gestão privada sobre a gestão pública, o NPM encara os instrumentos de gestão privada não só como ferramentas, mas como verdadeiros princípios de gestão, norteadores do comportamento do gestor público, fazendo a apologia do modelo de mercado e colocando a ênfase no espírito empreendedor (Denhardt, 2003a:5). Compulsada

alguma literatura de referência ⁶ podemos enumerar os seguintes princípios orientadores do NPM:

- ✓ Orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos clientes, com a consequente melhoria dos serviços públicos prestados ao público (cidadãos);
- ✓ Esforços para reduzir os custos de produção, numa perspectiva de poupança de recursos. Tal traduz-se em estratégias de aumento da produtividade organizacional, bem como na procura de novas fontes de rendimento;
- ✓ Modernização do processo de produção e, conseqüentemente, da organização administrativa, tornando-a mais flexível;
- ✓ Flexibilização do emprego público;
- ✓ Diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção dos serviços (separação entre o Estado pagador e o Estado prestador);
- ✓ Integração de princípios de concorrência, na medida em que os vários prestadores (públicos e privados) concorrem entre si para vender os seus serviços ao Estado pagador;
- ✓ Deslocação do enfoque nos procedimentos e concentração nos objectivos a prosseguir pelas unidades administrativas (dotadas de independência organizacional) com base num contrato de prestação de serviços ou mandato, associado a um envelope financeiro global;
- ✓ Introdução da avaliação de desempenho e dos resultados (*benchmarking*, indicadores), com definição de critérios de *performance* colectiva e individual, e formas de medição e revisão sistemática dos mesmos;
- ✓ Descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas das operacionais).

A introdução destes princípios orientadores na gestão pública veio dar lugar a diferentes modelos de gestão da Administração Pública. Conforme referido por Peters (2001:43), a nova gestão pública pode ter tantos significados quantas as pessoas que interpretam e aplicam a expressão. Outros autores, no entanto, avançam como uma tipologia de modelos de NPM. Giauque (2003:573) identifica três modelos principais, a saber:

- ✓ *Modelo de eficiência ou de mercado*, típico dos países anglo-saxónicos. O objectivo deste modelo consiste em aumentar a produtividade do sector público, comparando-a com a do sector privado, do qual importa as ferramentas de gestão;
- ✓ *Modelo de downsizing, descentralização e flexibilidade*, de acordo com o qual se pretende a descentralização para prossecução da eficiência e aproximação dos centros de decisão aos cidadãos;
- ✓ *Modelo de busca de excelência* ou modelo de *qualidade*, baseado em mecanismos de alteração de cultura organizacional, capazes de gerar atitudes de aprendizagem e melhoria constantes, rumo à qualidade. Registe-se, igualmente, o enfoque no cidadão

⁶ Antunes, 2007:406; Araújo, 2000:43; Denhardt, 2003a:5; Giauque, 2003:573; e Rocha, 2001:53-69.

enquanto cliente, cuja satisfação se vai aferindo com regularidade, através da certificação da organização e inquéritos de satisfação.

Por seu turno, Antunes (2007:415), compulsando as experiências reformistas na Europa, identifica três categorias de reformas:

- ✓ Dos países da Europa do Sul que, ao longo dos anos 90, reformaram os seus Estados para lutar contra a sua imagem negativa e dos seus agentes, bem como com vista à adesão à união económica e monetária⁷;
- ✓ O Reino Unido, que desenvolveu reformas de cariz ideológico e político visando aproximar a gestão pública da privada e constitui o verdadeiro paradigma do NPM;
- ✓ Países que abordaram a questão de forma mais fragmentada, como a Suécia, a Holanda ou a Dinamarca, os dois últimos com sistemas de emprego e não de carreira na função pública o que, desde logo, facilitou a adopção de práticas do NPM.

Independentemente do modelo, o NPM serviu de base a grande parte das reformas administrativas ao longo das últimas décadas do séc. XX. Contudo, tal não obsta a que tenha sido, igualmente, objecto das mais variadas críticas.

Por um lado, conforme referido por Mintzberg (citado por Rocha, 2001:185), a administração de uma empresa é diferente da Administração Pública, pelo que a simples transposição de instrumentos de gestão privada para a gestão do Estado não resolve, por si só, os problemas. Sobre a diferença das duas realidades, refere Giaunque (2003:569-572), que a análise organizacional dos organismos públicos tem que ser feita à luz do seu carácter político e legal, que lhes conferem uma cultura diversa da das organizações privadas, não bastando actuar sobre a sua estratégia e estrutura, como acontece no sector privado. Também Mozzicafreddo (2001:147) salienta que o paradigma do NPM parte de um pressuposto erróneo, que é o de considerar a gestão empresarial como inerentemente superior à gestão pública, reduzindo o papel dos cidadãos ao de meros consumidores. No mesmo sentido, Peters (2000: 427) refere que a anterior reforma de base gestonária conduziu a alguns excessos, uma vez que a demanda de serviços mais eficazes e eficientes levou à preterição de importantes valores do serviço público, tais como a *accountability*. Também Denhardt (2003b:6) salienta que a abordagem de mercado deixa de fora a deliberação democrática, bem como o conceito de serviço público.

Outra crítica, sintetizada por Hood (1991:9), citado por Rocha (2001:69) refere que o NPM carece de conteúdo teórico e que, sendo uma roupagem vazia, aumenta os controladores

⁷ Rocha (2001:108-120) distingue três fases da reforma em Portugal: 1.^a Fase (1986-1992): redução de custos, através da desintervenção; desburocratização de serviços e procedimentos para melhor relação com os utentes. 2.^a Fase: a gestão da qualidade nos serviços públicos (1993-1995); 3.^a Fase: a reinvenção da Administração Pública (1996-1999).

orçamentais e de *performance*, sem que haja melhoria efectiva dos serviços públicos, conduzindo ao aparecimento de uma nova elite de gestores públicos, com mais privilégios do que os anteriores administradores. Por fim, é ainda uma teoria criticada por criar um sistema de *spoil system*, ao invés do *merit system*, pois com a politização dos altos quadros da Administração Pública, estes passam a ser escolhidos, não pelas provas dadas enquanto funcionários públicos de carreira, mas por confiança política ou pessoal dos Governos que os nomeiam.

De salientar ainda que, para além das críticas sobre a ausência de bases teóricas, as experiências do NPM não lograram, por vezes, obter os ganhos esperados. No Reino Unido dos anos 90, por exemplo, as reformas da saúde conduziram a efeitos perversos: ou de selecção adversa de doentes que, quando apresentavam patologias mais caras do que os envelopes financeiros dos prestadores conseguiam comportar, eram excluídos do sistema; ou de aumento desnecessário dos actos clínicos, nos casos em que os prestadores eram pagos de acordo com a produção. Igualmente paradigmático de que o NPM não é a panaceia, é o caso das reformas iniciadas na era Clinton-Gore em 1993 e continuadas por Bush em 2001, que visavam uma reinvenção⁸ da Administração Pública, tornando-a economicamente mais eficiente, mais orientada para o desempenho e para os clientes, valores que, conforme refere Rosenbloom (2003:205-217), foram introduzidos e desenvolvidos para aumentar a confiança pública no Governo. A Administração Pública “reinventada”, orientada para o desempenho e não para a transparência, não se mostrou adequada para dar resposta aos objectivos de transparência, participação do público, representação, inclusão, redução da intrusão governamental e correcção processual. Acrescenta o autor que, qualquer pacote de reformas que diminua significativamente estes valores, mesmo que por omissão, enfrenta um imenso desafio no que toca ao aumento da confiança pública no Governo.

De notar, aliás, que o reconhecimento de que a mera transposição de instrumentos de gestão privada para a gestão pública não é suficiente, fez surgir um novo paradigma, tendente a compatibilizar os princípios do NPM com os valores da legalidade e equidade weberiana, num quadro de governança participada. Surge, assim, o *New Public Service (NPS)*.

1.2.4. O paradigma do novo serviço público - *New Public Service*

Conforme sublinham Bovaird e Russel (2007:309), uma organização pública não pode ser julgada apenas pela excelência dos seus serviços – também tem que ser excelente na forma como exerce as suas responsabilidades sociais. Consequentemente, uma nova geração de

⁸ A reinvenção, inspirada na obra de Osborne e Gaebler *Reinventing Government* (1992) preconizava princípios orientadores do NPM, através dos quais os “empresários públicos” poderiam produzir uma reforma governamental.

mudanças começou um pouco por todo o mundo, que podem ser rotuladas de *public governance reforms*, com duas componentes essenciais de boa governança pública: primeiro, melhoria nos resultados das políticas públicas; e, segundo, execução por todos os envolvidos de um acervo de princípios e processos através dos quais políticas públicas apropriadas serão delineadas e executadas.

Por seu turno, Denhardt (2003b:6) salienta que a abordagem de mercado deixa de fora a deliberação democrática, bem como o conceito de serviço público. Sugere-se, assim, que o NPM seja complementado pela ideia de um sistema de governação, em que o serviço público, a governação democrática e o compromisso cívico sejam o cerne da actividade dos serviços públicos. Neste contexto, valores como a participação, a deliberação, a liderança, a *expertise*, a responsabilidade, a justiça e a equidade deverão ser fios condutores. De acordo com o mesmo autor (2003a:42), os teóricos do NPS em detrimento do NPM, partem das premissas de servir cidadãos (e não clientes), da procura do interesse público (que transcende a soma dos interesses individuais), da valorização da cidadania sobre o empreendedorismo, do pensamento estratégico e acção democrática, do reconhecimento de que a responsabilização (*accountability*) não é simples nem unívoca, que a função do serviço público é servir e não dirigir, valorizar as pessoas e não apenas a produtividade. O papel do cidadão deverá transcender o seu auto-interesse para um mais amplo interesse público, numa perspectiva a longo prazo (Denhardt, 2003a:7).

Em suma, encontramos na abordagem de um novo serviço público, a busca de um modelo de administração adequado a um sistema de governança, com lugar para todos os actores em presença. Conforme realçado por Bovaird e Russel (2007:309), citando Bovaird e Loeffler (2003) apesar dos princípios do NPM continuarem a ser considerados importantes nas reformas empreendidas, o ênfase deslocou-se para conceitos como envolvimento dos cidadãos, transparência, *accountability*, igualdade e inclusão social, equidade, comportamento ético e honesto, capacidade de competir num ambiente global, capacidade de trabalhar em parceria efectiva, sustentabilidade, e respeito pelo ordenamento jurídico.

Recordando o primeiro ponto do presente capítulo, podemos afirmar que encontramos no modo de funcionamento do NPS, muitas das características que então enumerámos em relação à governança. A noção de uma administração e seus funcionários a trabalhar em rede, com partilha, colaboração e consenso, seja ao nível interno, seja ao nível da representação externa do Estado, é o que permitirá o alcance de uma verdadeira governança, nos moldes inicialmente expostos.

1.2.5. Síntese

Da revisão de algumas facetas das reformas administrativas a que dedicámos a primeira parte do presente enquadramento teórico, podemos concluir que a reforma da Administração

Pública é um processo contínuo de mudança, em busca do paradigma que melhor se ajuste à satisfação das funções que o Estado vai sendo chamado a desempenhar. No séc. XXI, a reforma e modernização do Estado e suas instituições, em busca de um papel no teatro da governança, continua a ser uma necessidade, por diversas razões, aqui se salientando as avançadas por Mozzicafreddo (2007:10), como o custo da despesa pública, as questões de equidade - valor inerente a uma administração democrática - e a necessidade de melhorar os indicadores de produção da organização pública. É igualmente fundamental que a modernização das funções do Estado e da reforma da administração gozem de um forte reconhecimento público da sua razão, tendente a reduzir o grau de conflitualidade da execução das suas medidas. Do modelo burocrático de Weber até ao novo serviço público, contratado com o cidadão, numa rede de interesses e compromissos, todos os paradigmas pretendem a melhor forma de organização da Administração Pública, para resposta aos desafios que, em cada contexto, é necessário alcançar. Nesta evolução podemos identificar, na esteira de Pitschas (2007:67), o confronto de dois grandes desafios, que se encontram interligados. Efectivamente, há uma luta entre a gestão pública ligada à lei e o espírito empresarial, que pretende gerir as organizações públicas como se fossem empresas privadas. A governação pública necessita de conciliar os valores de serviço público tradicionais com os “novos” valores de gestão pública. O êxito das reformas do sector público está dependente da ponderação cuidadosa e sistemática das suas implicações em termos de valores. Caso contrário, a governação pública pode fracassar devido à perda de valores na acção pública. Só assim poderá continuar a aspirar a um lugar como actor principal no hodierno teatro da governança.

Feita esta breve incursão sobre as reformas na Administração Pública, cumpre agora indagar como é que a instituição parlamentar se foi adaptando às sucessivas mudanças de paradigma de funções do Estado que conforme mencionado supra, se encontra em redefinição desde a crise do Estado social dos anos 70 do século passado.

Savoie (2000:8) refere que as instituições políticas, pelo menos quando comparadas com a Administração Pública, permaneceram, em larga medida, intactas. Tomando como exemplo o Parlamento canadiano e o Congresso americano, este autor menciona que eles não foram diminuídos nem reestruturados, nem sujeitos a experiências de contratualização externa das suas funções. É certo que não se pode encarar a reforma dos Parlamentos na mesma óptica da Administração Pública, em todas as suas vertentes, nomeadamente quanto à contratualização das suas funções de soberania, tendo em conta a especificidade da instituição parlamentar. No entanto, os Parlamentos têm vindo a reformar-se, na busca de novos modelos de funcionamento, em conformidade com a vaga de reformas identificadas por Bovaird e Russel (2007), de *public governance reforms*, com valores de transparência, *accountability* e

participação democrática, valores esses partilhados com os objectivos de reforma dos próprios Governos. Efectivamente, não podemos ignorar que a transformação da sociedade impulsionou a necessidade de mudança nos Parlamentos. Se os Governos, que podem deitar mão do conhecimento técnico das suas Administrações Públicas e que têm assento em diversos *fora* da governança, nomeadamente ao nível da representação externa, se viram obrigados a alterar os seus padrões de gestão e funcionamento, para garantir o seu lugar nas redes de governança, que dizer dos Parlamentos? É esta a problemática que nos ocupará no ponto seguinte do enquadramento teórico do nosso projecto.

1.3. O Parlamento – que papel num contexto em constante mutação?

Volidos cerca de três séculos sobre a clássica tripartição de Montesquieu, de separação dos poderes legislativo, executivo e judicial, que inspiraram as constituições liberais e que, até hoje, continuam a servir de modelo às leis fundamentais⁹, cabe indagar se este enfoque continua a fazer sentido no séc. XXI.

De facto, não se poderá hoje afirmar, em sã consciência, que a função legislativa cabe exclusivamente ao Parlamento. Para tanto, basta folhear diariamente um Diário da República ou um Jornal Oficial da União Europeia, recheados de uma panóplia de actos normativos, sobre as mais diversas vertentes da vida quotidiana, oriundos das instituições da União Europeia, do Governo ou das Regiões Autónomas.

No mesmo sentido, Mozzicafreddo (1998:277) menciona a diminuição da importância política do Parlamento, como sede de decisão maioritária das diferentes opções e orientações políticas, que parece resultar do peso predominante do poder legislativo do Governo e do facto de o Parlamento se instituir sobretudo como base de sustentação maioritária do Executivo. De igual forma, Verdú (1989:368), citado por Gameiro (2004:171), salienta que, muitas das deliberações tomadas pelo Parlamento no âmbito das suas competências não passam de manifestações declaradas do predomínio do Governo sobre o Parlamento, em que o Parlamento se manifesta, não como resultado de deliberações de genuína vontade sua, mas como formalização da vontade da maioria parlamentar, muitas das vezes até antes dos seus actos de deliberação.

Miranda (2000:13), citando Otero (1995), alude mesmo a um fenómeno de desparlamentarização da vida política, designando-o como o processo de transferência do exercício do poder dos Parlamentos em favor dos Governos, que passaram a acumular a função legislativa com a função administrativa. Compulsada a diversa literatura sobre os factores que contribuem para a crise dos Parlamentos, podemos sintetizá-los de acordo com o Quadro 1.1.. Por razões de clareza de exposição optámos pela classificação avançada por

⁹ Basta uma breve leitura da Parte II da nossa Constituição, sobre a “Organização do Poder Político”, para atentar na veracidade desta afirmação.

Santaolalla (1989:17-29) entre factores jurídicos e políticos. Salientamos, no entanto, que alguns autores não avançam qualquer classificação e que Norton (1998) sugere uma divisão de variáveis externas, culturais e constitucionais para abarcar as mesmas realidades.

Quadro. 1.1. Factores que contribuem para a crise dos Parlamentos

Factores Políticos
<ul style="list-style-type: none">✓ O desequilíbrio das relações entre o Parlamento e o Governo, com predomínio deste último, propiciado pelo espírito intervencionista do Estado social e o aumento das estruturas governamentais no séc. XX, que marginalizaram os Parlamentos como instituições regularmente comprometidas no <i>policy making</i>;✓ As exigências de uma sociedade crescentemente diferenciada, que se tornaram demasiadamente complexas e numerosas para serem processadas por grandes corpos deliberativos, compostos por membros não especializados como são os Parlamentos;✓ A estrita disciplina dos partidos políticos em que a maioria que apoia o Governo faz eco das suas propostas, deixando o papel de freio e contrapeso à oposição;✓ A multiplicação dos meios de comunicação social e o crescimento da sua influência junto da opinião pública;✓ A crise do Estado-social como consequência da incapacidade dos poderes públicos de produzir o crescimento e pleno emprego, e de criar soluções efectivas para muitos problemas socioeconómicos, o que trouxe falta de confiança nas instituições;✓ Em conexão com o ponto anterior, a tendência crescente para a defesa de interesses sectoriais, dando lugar a um neocorporativismo, transversal e independente das ideologias dos partidos;✓ Como consequência, o ónus de formulação de políticas transfere-se para o Governo, com maior flexibilidade no acesso à informação técnica especializada referida supra;✓ O distanciamento da relação entre eleitores e eleitos, e a redução das querelas ideológicas.
Factores Jurídicos
<ul style="list-style-type: none">✓ A desvalorização da legislação aprovada no Parlamento, que os eleitores já não encaram como representativa da sua vontade;✓ O desenvolvimento de entidades supranacionais, como a União Europeia, com a consequente transferência de poderes das instituições nacionais para as europeias;✓ E, ligado ao anterior ponto, a quebra do primado da lei, pelo Direito Comunitário, que se sobrepõe aos ordenamentos jurídicos nacionais.

Fonte: elaboração própria, a partir de Miranda (2000); Norton (1998) e Santoalalla (1989).

Apesar da proclamada crise do Parlamento ou do alegado fenómeno de desparlamentarização, não podemos deixar de concordar com Santoalalla (1989:28), no sentido de que o Parlamento continua a ter um papel imprescindível nas democracias contemporâneas. Acrescenta o autor que, para se fazer ideia da sua importância e necessidade basta imaginar o que ocorreria se a instituição parlamentar fosse suprimida ou fechasse portas.

Salienta (1989:35), que os Parlamentos conservam uma função política irrenunciável nas democracias contemporâneas, como a de vigiar, controlar e contrabalançar o poder executivo.

A temática da supervisão e de fiscalização parlamentar do governo reúne, aliás, amplo consenso como sendo uma das funções nucleares da função parlamentar. Neste âmbito, a União Interparlamentar (2007:9)¹⁰ refere que, como órgão que representa o povo, o Parlamento deve exercer as suas funções de supervisão parlamentar, definida como “a revisão, monitorização e supervisão do Governo e da Administração Pública, incluindo a implementação das políticas e da legislação”. Esta actividade de supervisão deverá abranger: a detecção e prevenção de abusos e de comportamentos arbitrários ilegais e inconstitucionais, que colidam com os direitos e liberdades dos cidadãos; a exigência de prestação de contas; a garantia de que as políticas anunciadas pelo Governo e autorizadas pelo Parlamento são cumpridas; e o aumento da transparência e da confiança pública na actuação do Governo.

No mesmo sentido, Gameiro (2007:155) destaca a importância das funções de fiscalização parlamentar, que abrangem:

- ✓ A obtenção de informação, quer do Governo, quer de outras instituições;
- ✓ A inspecção parlamentar (através de figuras regimentais e outras, como sejam perguntas, interpelações, comissões de inquérito ou de investigação);
- ✓ A direcção política (*indirizzo*), assinalando, participando ou colaborando com o Governo na fixação de grandes objectivos políticos e, nesse sentido, contribuindo com a sua iniciativa para o seu desenvolvimento e sua efectiva aplicação;
- ✓ O controlo parlamentar *stricto sensu*, que obriga o Governo a contar com a confiança do Parlamento, que este lhe pode retirar em qualquer momento, mediante a instrumentalização da figura da moção de censura.

O Parlamento continua, assim, a ver reconhecido um papel na moderna governação. No entanto, o enfoque das suas funções sofre uma deslocação do *law making* para o *law effecting*, na terminologia de Olson, citado por Norton (1998:5). A discussão centra-se, hoje, não num Parlamento legislador, mas num Parlamento legitimador. À semelhança da Administração Pública, que vai paulatinamente cedendo o seu papel produtor em prol de uma acção reguladora, também o Parlamento vai cedendo a sua função legisladora em proveito de uma maior actividade de fiscalização e legitimação.

Esta questão conduz-nos ao paradigma do estudo dos Parlamentos. Conforme referido por Leston-Bandeira (2002:28), o estudo da instituição parlamentar sofreu mudanças consideráveis. Do paradigma do *declínio dos Parlamentos*, a disciplina evoluiu, na verdade, para o paradigma do *papel dos Parlamentos*.

¹⁰ IPU, na sigla inglesa, adoptada na referência bibliográfica.

A ideia do declínio tinha por premissa essencial o facto da instituição parlamentar existir meramente para fazer leis (Leston-Bandeira, 2002:29). Recordando aqui as considerações tecidas supra, sobre as múltiplas proveniências dos actos normativos, bem como a polarização da moderna governação e atribuindo-se aos Parlamentos um mero papel legislativo, a instituição parlamentar encontrar-se-ia em declínio, tendo em conta a “concorrência” legislativa de outras instituições. Na década de 70, esta perspectiva de declínio foi sendo alterada, distinguindo a autora (2002,29-31) a contribuição de Robert Packenham, *Legislatures and political development*, que, a partir do estudo do Congresso Brasileiro numa época de ditadura, identifica três processos parlamentares essenciais no Congresso:

- ✓ Legitimação;
- ✓ Recrutamento, socialização e formação;
- ✓ Decisão política (*political decision-making*) ou influência.

O estudo de Packenham resultou num duplo contributo: não só esclareceu que os Parlamentos desempenham uma variedade de funções para além da produção legislativa tradicional, como também demonstra que um Parlamento não desempenha necessariamente um papel decisional no processo de *policy-making* (Leston-Bandeira, 2002:31). Leston-Bandeira (2002:31-34) distingue igualmente o estudo de Mezey (1979), que definiu uma tipologia classificativa de Parlamentos, baseada em duas dimensões: *policy-making* e apoio (*support*), integrando, assim, o factor dimensão da opinião pública na sua análise. De forma a poder avaliar a variação contida na dimensão de *policy-making*, Mezey faz a distinção entre três níveis diferentes, num *continuum* entre muito e pouco poder:

- ✓ Forte: o Parlamento pode modificar e rejeitar as propostas do executivo;
- ✓ Moderado: o Parlamento não tem capacidade para rejeitar as propostas do executivo, mas consegue modificá-las;
- ✓ Pouco ou nenhum: o Parlamento não consegue modificar, nem rejeitar as propostas do executivo.

É a partir da conciliação das dimensões do *policy-making* e *support*, que Mezey cria a sua tipologia de cinco diferentes tipos de Parlamentos: vulnerável, marginal, activo, reactivo e minimalista. No entanto, embora Mezey defina com precisão os indicadores de medida do *policy-making* (supra), o mesmo não acontece com a dimensão do apoio da opinião pública, limitando-se a dividir as legislaturas em mais ou menos apoiadas, sem, no entanto, referir quais os indicadores para medir o grau desse mesmo apoio. Para além das funções de *policy-making*, consideram-se ainda duas outras funções dos parlamentos: representação (elo de

ligação entre Parlamento e cidadãos) e manutenção do sistema (actividades que contribuem para a estabilidade do sistema político e que aumentam a sua capacidade de sobrevivência). Em 1955, Mezey agrupa estas duas funções na função de legitimação (Leston-Bandeira, 2002:33).

Norton, citado por Leston-Bandeira (2002:33), criticando a tipologia de Mezey por esta ignorar a dimensão positiva do *policy-making*, ou seja, a capacidade de formular e de fazer políticas, redefine a tipologia de Mezey da seguinte forma:

- ✓ Parlamentos produtores (*policy-making legislatures*): que conseguem modificar ou rejeitar as medidas governamentais, assim como substituí-las pelas próprias propostas que formulam;
- ✓ Parlamentos influenciadores (*policy-influencing legislatures*): que conseguem modificar ou rejeitar as medidas apresentadas pelo executivo, mas não conseguem substituí-las pelas próprias propostas;
- ✓ Parlamentos com pouco ou nenhum impacto (*legislatures with little or no policy effect*): não conseguem nem modificar, nem rejeitar as medidas apresentadas pelo executivo, nem substituí-las pelas suas próprias propostas.

Burns (2000)¹¹ retoma o elenco das cinco funções centrais dos Parlamentos modernos, a saber:

- ✓ *Policy-making*;
- ✓ Legitimação de decisões colectivas e políticas;
- ✓ Orientação do Governo e outras autoridades;
- ✓ Manutenção de um espaço público de discussão e reflexão;
- ✓ Protecção e realização máxima dos valores da transparência e *accountability*.

Reconhecendo os desafios que a moderna governação, multi-nivelada, polarizada e especializada, coloca aos Parlamentos nacionais, que se confrontam com limitações cognitivas e organizacionais, Burns reserva, ainda assim, um importante papel à instituição parlamentar, introduzindo o conceito de meta-soberania. Como instituição meta-soberana, o Parlamento deverá desenvolver a sua capacidade de monitorizar e regular os desenvolvimentos da governação. Cabe-lhe ainda promover e facilitar a participação pública nessas novas formas de governação, bem como aumentar o conhecimento das mesmas, definindo e reforçando os *standards* gerais democráticos da governação. Entre outras coisas, deverá contribuir para impor procedimentos aos grupos de governação fortes e estabelecidos, impondo-lhes o seu registo, bem como a obrigação de prestação periódica de contas ao

¹¹ Texto em suporte electrónico, não paginado.

Parlamento, quanto à sua *policy-making* e actividades legislativas, à semelhança do que se passa, actualmente, com os ministros.

No entanto, para que a instituição parlamentar possa exercer, cabalmente, a sua função legitimadora e fiscalizadora e se possa assumir como Parlamento influenciador no cenário político, é necessário que encontre meios para se reforçar face aos factores que constroem o seu papel e que se encontram enumerados no Quadro 1.2. supra. O Parlamento tem que encontrar meios de influenciar ou limitar (constranger, na terminologia de Norton, 1998) a acção do Governo, ganhando viscosidade - na terminologia de Blondel (1970), citado por Norton (1998:6). É certo que não se pode analisar a instituição parlamentar sem tomar em conta o seu contexto político e constitucional. Conforme refere Norton (1998:205), a instituição é autónoma, por ser distinta de outras, mas não é um actor isolado no cenário político. No entanto, apesar da viscosidade dos Parlamentos ser determinada por variáveis externas, o estudo da instituição parlamentar, apenas nessa perspectiva, proporciona uma imagem distorcida da realidade, pois ignora a capacidade dos Parlamentos poderem ter algum impacto independente nos resultados (Norton, 1998:205).

Neste contexto, a questão que se coloca é a de saber de que forma os Parlamentos poderão garantir o exercício da sua função de legitimação e de controlo do executivo. De acordo com Norton (1998:195), os Parlamentos podem aumentar a sua viscosidade e a sua capacidade activa (ao invés de se limitarem a uma postura reactiva), através da sua institucionalização. Norton (1998, 8-12) procede a uma síntese das características que vários autores consideram necessárias para qualificar o Parlamento como institucionalizado: a autonomia (uma instituição independente de outras); a universalidade (regras e procedimentos padronizados e aplicáveis a todos os intervenientes ao invés de soluções casuísticas); a adaptabilidade (capacidade de ajustamento ao contexto constitucional e político em que se movem); e a complexidade organizacional (desenvolvimento de comissões, regras e procedimentos registados).

Estas são características que podemos encontrar nos Parlamentos democráticos do séc. XXI. No entanto, conforme refere Norton (1998:9), não se deverá falar de Parlamentos institucionalizados, mas sim de grau de institucionalização dos Parlamentos. Quanto maior o grau de institucionalização, maior o poder de constrangimento do Governo. A viscosidade dos Parlamentos parece ser maior, quanto maior é a sua especialização (Norton, 1998:9). Essa especialização ocorre, principalmente, através da constituição de comissões. Neste contexto, é importante que as comissões sejam permanentes, que encontrem correspondência com as pastas governamentais, que sejam dotadas de poderes efectivos, tanto ao nível do processo legislativo, como no âmbito dos poderes de controlo político do Parlamento. Para tal, é necessário que as comissões possam determinar a sua própria agenda, tomar decisões de

forma independente do Plenário e funcionar de acordo com regras determinadas e mais ou menos formais, devendo-lhes ser disponibilizados os meios de informação adequados, bem como o apoio de recursos humanos qualificados. Por fim, mas não menos importante, o número e especialização dos membros das comissões devem ser adequados à actividade nelas desenvolvida. Comissões com menos membros e com habilitações especializadas tendem a ser mais eficazes. Norton (1998:10) refere que o número de membros ideal se deverá situar entre os 10 e os 20.

O papel das comissões enquanto elemento central do trabalho parlamentar é, igualmente, salientado por Montecid e Ribeiro (2008:136-137). As autoras, referindo-se ao caso específico da Assembleia da República, afirmam que cabe ao Plenário cada vez mais uma função legitimadora, em detrimento de uma função legislativa, cabendo esta, em primeiro plano, às comissões, que se encontram numa posição privilegiada relativamente ao Plenário, para recolher informações e contributos importantes na primeira fase do processo legislativo. Salientam, igualmente, a necessidade do reforço e especialização dos recursos humanos de apoio às comissões, como condição de melhoria do seu desempenho.

Norton (1998:205) conclui que os Parlamentos se têm vindo a adaptar a contextos em mudança. Os que atingiram um alto grau de institucionalização, nomeadamente através da especialização pelo reforço de competências das comissões, demonstram ter maior capacidade de constranger a actuação do Governo do que os seus congéneres com menor grau de institucionalização.

E a Assembleia da República? Será que lhe tem sido possível assumir-se como Parlamento influenciador, exercendo cabalmente a sua função de controlo e legitimação? É esta a questão que, de seguida, nos ocupará.

1.3.1. A Assembleia da República

O enquadramento teórico sobre o papel do Parlamento foi efectuado, propositadamente, sem referências explícitas à Assembleia da República, pelo facto da problemática enunciada ser transversal aos Parlamentos das democracias ocidentais, em que Portugal se insere.

De referir, no entanto, que à Assembleia da República se colocam os desafios enunciados, de se afirmar como um Parlamento institucionalizado, produtor e influenciador, capaz de desempenhar um verdadeiro papel político, cumprindo as suas funções de legislação e legitimação. Leston-Bandeira (2002:219) conclui que a Assembleia da República se vem transformando numa instituição de legitimação. Leston-Bandeira (2003:467) refere mesmo que não deverá haver muitos Parlamentos na Europa ocidental que tenham sofrido tantas reformas em tão pouco tempo, como a Assembleia da República e que, ainda assim, continuem a clamar pela urgência de se reformar.

Destacam-se, nomeadamente, as revisões ao Regimento da Assembleia da República em 1985, 1988, 1991 e 1993. Esta última versão do Regimento vigorou até Setembro de 2007, embora com alterações introduzidas, respectivamente em 1996, 1999 e 2003. De salientar, que todas as reformas ocorreram em legislaturas de maioria absoluta (de coligação ou de um único Grupo Parlamentar). Conforme refere Leston-Bandeira (2003:477), cada uma delas acarretou alterações de funcionamento do Parlamento, se bem que os resultados nem sempre sejam claros, quando apreciados do exterior. No entanto, continua a autora, enquanto em 1976 a Assembleia da República era uma instituição orientada para a legislação, sendo o seu programa e procedimentos directamente definidos de acordo com os propósitos legislativos, em meados dos anos 90 era já uma instituição orientada para a legitimação, sendo o programa e procedimentos do Parlamento definidos de acordo com uma função de legitimação.

Também Gameiro (2007:156) distingue três fases de evolução do Parlamento português:

- ✓ A fase *inicial ou de experimentação* (1976-1985), período durante o qual foram experimentados diversos modos e formas da Assembleia da República afirmar a sua imagem e poder central no processo democrático;
- ✓ A fase da *consolidação e amadurecimento* (1985-1995), não só do Parlamento como, igualmente, da própria democracia;
- ✓ A fase da *consagração do primado do parlamento* (1995-2002), com a utilização e reforço de novos instrumentos de fiscalização dos actos do Governo.

Em relação a esta terceira e última fase, pensamos que ela continua ainda em curso. No entanto, atento a tudo quanto já mencionado sobre os Parlamentos, que se debatem sobre qual o seu papel na governação, atrevemo-nos a preferir a designação desta terceira fase como a *fase da afirmação* do Parlamento que, paulatinamente, se foi institucionalizando e dotando de meios (políticos, bem como técnicos e de recursos humanos) para desempenhar o seu papel. Este movimento de mudança no sentido da afirmação é igualmente registado por Leston-Bandeira (2003:477-478), que cita o incremento do trabalho e dos poderes das comissões e respectivos presidentes, bem como do desenvolvimento dos instrumentos de escrutínio, com um significativo aumento de audições e debates. Salaria, igualmente, uma política de aproximação ao cidadão, nomeadamente através da regulamentação do direito de petição, bem como uma abertura gradual ao público e aumento da transparência dos trabalhos, sendo actualmente públicas, todas as sessões plenárias, bem como as reuniões das comissões¹².

Conforme concluído por Freire e Leston-Bandeira (2003:80), de uma imagem fraccionada e ineficaz, a Assembleia da República desenvolveu-se, em pouco mais de 25 anos, no sentido de uma instituição estável, complexa e aberta à mudança.

¹² O n.º 2 do art.º 110.º do actual Regimento admite que, *excepcionalmente*, as Comissões possam reunir à porta fechada.

No entanto, conforme referido por Leston - Bandeira (2003:479), apesar do Parlamento de 2002 não corresponder ao de 1976, para que a opinião pública sobre a Assembleia da República possa ser diferente, é necessário mudar três factores, que não são solucionáveis através de reformas regimentais: o sistema eleitoral, a cultura política e os recursos humanos.

Quanto a este último ponto, defende a autora que as comissões deveriam ter mais assessores¹³ e que a gestão deveria ser menos burocrática, mudando assim a cultura da instituição. Refere ainda Leston-Bandeira (2003:473) que, das sondagens sobre a imagem do Parlamento ou o grau de confiança que a instituição incute nos cidadãos, o que se pode inferir, da informação disponível, é que os portugueses sabem muito pouco acerca do Parlamento, reagindo de um modo muito pouco expressivo a quaisquer mudanças no papel do mesmo.

Por seu lado, Freire *et al.* (2002:154) recordam que a imagem que os portugueses têm do Parlamento não é, em grande medida, do “Parlamento”, mas sim de todo o sistema político. No mesmo sentido e argumentando que a opinião pública sobre o Parlamento é mais afectada pela *performance* do Governo e dos partidos do que, propriamente, pela actividade parlamentar, Leston-Bandeira sugere (2003:476) que a avaliação do apoio parlamentar deve ter em conta três dimensões:

- ✓ *Imagem*: símbolos associados ao Parlamento/Deputados; imagem de marca do Parlamento/Deputados (debate, trabalho político, decisões, consulta, representação, etc.); reconhecimento de imagens do Parlamento (edifício, câmara, corredores); e reconhecimento do nome do Parlamento;
- ✓ *Visibilidade do trabalho parlamentar*: identificação da posição do Parlamento na hierarquia do poder; identificação dos instrumentos parlamentares (comissões, comissões de inquérito, perguntas ao Governo, debates de emergência, audições públicas); identificação dos agentes parlamentares; identificação das diferentes funções do Parlamento; e diferenciação do Parlamento relativamente aos partidos;
- ✓ *Avaliação*: necessidade do Parlamento/Deputados para o sistema político; confiança no Parlamento/Deputados; qualidades atribuídas aos Deputados (tanto as que deveriam possuir como as que de facto possuem); e avaliação da importância do Parlamento.

Magalhães (2003:461) conclui, por seu turno, que as regras institucionais têm um forte efeito sobre os níveis de confiança depositada pelos cidadãos no seu Parlamento, independentemente da performance do Governo e do apoio específico. Se assim for, acrescentamos nós, as reformas do Parlamento, para além de reforçarem o seu papel enquanto actor político com real impacte, reforçarão, ainda, a imagem da instituição e dos seus membros junto da opinião pública. Em relação à referida imagem não podemos deixar de

¹³ Em 2002 cada comissão tinha um assessor. Em 2009, a média é de dois assessores por comissão.

citar, nesta sede, o resultado de uma sondagem de 26 de Março de 2009¹⁴, na qual a Assembleia da República apresentava o segundo lugar na ordenação da “instituição que melhor representa o Estado”, valor apenas ultrapassado pelo Presidente da República. Também quanto ao parâmetro referente aos níveis de confiança nas instituições, a Assembleia da República recolheu um valor de 79% de confiança, superior ao que os inquiridos depositam no Primeiro-ministro e no Governo (58,3%). Não podemos extrapolar os resultados desta sondagem, no sentido de um amplo reconhecimento da importância do papel da Assembleia da República. No entanto, se a tese de Magalhães (2003:461) estiver correcta, os valores positivos obtidos poderão bem ser o resultado do reforço institucional da Assembleia da República e, em especial, da reforma ocorrida em 2007 que, no ponto seguinte, passaremos a analisar.

1.3.1.1. A reforma de 2007

Seria interessante estudar as sucessivas alterações do Regimento, mas tal conduzir-nos-ia para longe do desígnio do presente projecto, pelo que nos centraremos apenas na recente reforma de 2007, aliás um dos fundamentos do nosso projecto.

Em Março de 2007, foi apresentado o relatório elaborado por um grupo de trabalho constituído por Deputados do Partido Socialista e presidido pelo Deputado António José Seguro - *Reformar e modernizar a Assembleia da República para servir melhor as cidadãs, os cidadãos e a Democracia*. Na sequência do referido documento, foi criado um Grupo de Trabalho, no âmbito da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação das várias iniciativas dos diversos Grupos Parlamentares (projectos de lei e projectos de resolução) tendentes a dar cumprimento às medidas preconizadas no referido relatório que foram apelidadas de “pacote sobre a reforma do Parlamento”¹⁵. As referidas iniciativas foram apreciadas em conjunto, dando origem a um texto de substituição do novo Regimento, apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e aprovado na reunião plenária de 19 de Julho de 2007¹⁶.

¹⁴Realizada pela Intercampus e publicada na Revista Visão de 26 de Março de 2009. Disponível em <http://aeiou.visao.pt/mais-servico-publico-por-favor=f501878>

¹⁵A totalidade das iniciativas, bem como o Relatório do pacote da reforma, podem ser consultadas em: <http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Paginas/RPReformaParlamento.aspx>

¹⁶Na mesma data, foram ainda aprovadas várias outras iniciativas do “pacote sobre a reforma” que versavam sobre matérias como o exercício do direito de petição, o Estatuto dos Deputados, regras sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, regime do Canal Parlamento e do portal da Assembleia da República; regime da edição e publicação do Diário da Assembleia da República; constituição de um grupo de trabalho para a elaboração de um guia de boas práticas sobre requerimentos e perguntas ao Governo; adopção de medidas de eficiência energética e poupança de água; redução progressiva das emissões CO2 na Assembleia da República; e remodelação integral da Sala das Sessões do Palácio de S. Bento.

De referir, ainda, que o movimento de reforma do Parlamento, em 2007, despoletado pelo Relatório ora em análise, envolveu, numa segunda fase, os funcionários, que foram chamados a dar sugestões de alteração ao Regimento, acrescentando à vontade dos políticos, os conhecimentos e a experiência destes profissionais.

Não cabe aqui a reprodução integral do conteúdo do referido Relatório que, ao longo das suas 99 páginas, justifica a necessidade de mudança da instituição parlamentar, estabelece os cinco grandes princípios que deverão nortear essa mudança e faz 96 recomendações para a consecução dos referidos princípios. No entanto, também não poderíamos prosseguir com o nosso trabalho de concepção de um modelo de gestão pública, cuja justificação se enquadra e se fundamenta, em grande medida, nas reformas da Assembleia da República planeadas ao longo de 2007 e postas em vigor a partir de Setembro desse ano, sem uma referência ao citado documento.

Optamos, assim, por efectuar uma síntese da justificação e princípios contidos no referido Relatório. Quanto às 96 medidas, seleccionámos, apenas, as que deverão enquadrar o modelo que, mais adiante, nos propomos desenvolver ou que se relacionem com a actividade da Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, sacrificando uma visão mais completa, em prol de uma óptica de coerência intrínseca do presente trabalho.

Na justificação das medidas preconizadas para a reforma (pp. 9-16), o Grupo de Trabalho começa por recordar que os Parlamentos dos regimes democráticos, em todo o mundo, se encontram envolvidos em ambientes caracterizados por grandes desafios de mudança e de modernização.

Prossegue, recordando que, na superação desses desafios, nem sempre conseguida, a instituição parlamentar é, frequentemente, sujeita a críticas, quanto à necessidade da sua existência, o seu funcionamento e composição, no que alguns apelidam de uma crítica natural que encontraria justificação na tensão entre a democracia ideal e a democracia real.

Reconhecendo a existência dessa tensão permanente, o Grupo de Trabalho propõe-se, através da acção do Parlamento sobre si próprio, melhorar o seu funcionamento, com vista a aproximar o *ser* da instituição parlamentar ao *dever ser* que dela se espera. Acrescenta que, do sentido e da profundidade desta actuação do Parlamento sobre si próprio, da capacidade de se adaptar aos novos tempos e de se modernizar, depende o grau da qualidade de cada sistema democrático em concreto e da satisfação dos respectivos eleitores.

Feito este enquadramento, bem como uma reflexão prévia sobre as funções a desempenhar pelo Parlamento (legislativa; de controlo e fiscalização; de debate político; e de representação) e reconhecendo algumas falhas no exercício das referidas funções, o Relatório conclui que as melhorias preconizadas na reforma proposta deverão conduzir ao reforço dessas funções.

O Grupo de Trabalho estabelece, para tal, cinco princípios orientadores (pp. 16 a 20), a saber:

- ✓ *Um Parlamento mais autónomo*, como reforço do funcionamento do sistema de Governo, aumento da confiança para com os cidadãos e aumento da qualidade da democracia;
- ✓ *Um Parlamento mais eficaz*, como condição de funcionamento democrático da instituição e baseado na sua actividade e processo de deliberação (aberto, ágil, dinâmico, profissional e eficiente);
- ✓ *Um Parlamento que presta contas e está próximo dos cidadãos*, de forma sistemática e permanente e não apenas no final do mandato;
- ✓ *Um Parlamento mais activo na construção europeia e no Mundo*, em constante mutação e em que os mecanismos de cooperação interparlamentar, ao nível Europeu e internacional, são fundamentais à participação das instituições parlamentares nos debates mundiais mais relevantes e na definição de políticas com consequências ao nível interno. A Assembleia da República deve continuar a participar nesses *fora*, de modo coerente e articulado. Por outro lado, a União Europeia tem conhecido evoluções que exigem um envolvimento qualitativamente diferente, mais activo e mais ambicioso, por parte da Assembleia da República;
- ✓ *Um Parlamento mais transparente e que dá o exemplo*, devendo ser criadas as necessárias condições, para que a tramitação do processo parlamentar possa estar amplamente acessível a todos, permitindo aos cidadãos e aos próprios parlamentares estar de posse do maior número de elementos possível, tendentes a permitir a formulação de um melhor juízo da actividade dos Deputados e da respectiva participação nos diversos processos parlamentares, fomentando assim a democracia através da transparência.

Para a prossecução dos princípios que norteiam a mudança, o Grupo de Trabalho faz recomendações, das quais, conforme mencionado, seleccionámos apenas as que, numa posterior fase do presente trabalho, enquadrarão o modelo a desenvolver ou se relacionem com a actividade da Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.

Por uma questão de clareza, optámos, ainda, por enquadrar as recomendações escolhidas com os cinco princípios orientadores já enunciados. Para o efeito, construímos um Quadro para facilitar a visão de conjunto e a correlação dos vários vectores em presença.

Quadro 1.2. Princípios orientadores da reforma de 2007 e respectivas recomendações com reflexo no modelo a desenvolver

Princípios	Recomendações
1. Um Parlamento mais autónomo	Nenhuma das recomendações deste princípio se enquadra no modelo a desenvolver, embora o modelo contribua para a autonomia do Parlamento.

Princípios	Recomendações
2. Um Parlamento mais eficaz	N.º 24- Aumentar o tempo parlamentar dedicado ao trabalho das Comissões e diminuir o tempo afecto às Sessões Plenárias N.º 31- Reflectir sobre a necessidade da redefinição das Comissões Parlamentares permanentes N.º 32- Reforço e valorização da acção política das Comissões Parlamentares N.º 41- Enriquecer com conteúdos e facilitar a navegação da página da Intranet N.º 43- Reflexão sobre os procedimentos de apreciação dos relatórios exigidos aos Governos e a entidades externas à Assembleia da República. N.º 45- Administração electrónica da Assembleia da República
3. Um Parlamento que presta contas e está próximo dos cidadãos	N.º 66 - Melhorar a comunicação institucional da Assembleia da República
4. Um Parlamento mais activo na construção europeia e no Mundo	N.º 70 - Modificar o critério de composição da Comissão de Assuntos Europeus, com uma componente de membros permanentes e outra de membros não permanentes N.º 71 - O Governo envia à Assembleia da República a sua posição relativa a cada um dos pontos da Ordem de Trabalhos de cada reunião do Conselho N.º 72 - Criação de uma Unidade Técnica de Acompanhamento dos assuntos europeus N.º 73 - Melhorar a articulação entre os parlamentares da Assembleia da República e os eleitos, por Portugal, no Parlamento Europeu N.º 74 - Audição Parlamentar, obrigatória, das individualidades indigitadas para Embaixadores em organizações ou instituições multilaterais
5. Um Parlamento transparente e que dá exemplo	N.º 77 - Todos os documentos da Assembleia da República devem ser públicos e colocados no sítio da Internet N.º 86 - Eliminar, progressivamente, o uso de suporte papel para todos os documentos N.º 87 - Todos os documentos devem ser entregues em suporte digital para serem colocados na Intranet e na Internet

Fonte: autoria própria a partir do Relatório *Reformar e modernizar a Assembleia da República para servir melhor as cidadãs, os cidadãos e a Democracia*

Compulsados os princípios e recomendações incluídas no documento orientador da reforma da Assembleia da República de 2007, podemos encontrar elementos integradores das teorias de reforma da Administração Pública do *New Public Service*, nomeadamente no que concerne ao aumento da eficácia, da transparência e da melhoria de condições de proximidade dos cidadãos e respectiva participação no processo de decisão pública. Paralelamente, o Relatório visa solucionar as questões relacionadas com a problemática referente à crise dos Parlamentos e ao reforço do controlo parlamentar sobre o poder executivos¹⁷, bem como a

¹⁷ Uma das consequências da reforma foi a consagração regimental do aumento de debates com o Governo, bem como a garantia de discussão de todas as iniciativas dos Grupos Parlamentares.

participação do Parlamento no processo de decisão europeu. Em suma, tal como defendemos no ponto dedicado à síntese das perspectivas teóricas das reformas da Administração Pública, também a instituição parlamentar (e, no caso vertente, o Parlamento português) é impelida para a mudança, que assume por iniciativa própria, como garantia da sua continuidade no palco da governança.

Compreensivelmente, escasseiam ainda análises sobre as consequências, no funcionamento da Assembleia da República, da reforma parlamentar de 2007. Ainda assim, não podemos deixar de referir a reflexão do Vice-presidente da Assembleia da República, António Filipe (2009:1-8) de acordo com a qual, apesar de a reforma ter sido encarada, por muitos, como uma verdadeira revolução do trabalho parlamentar, o seu impacto real terá ficado aquém das expectativas, sobretudo no que concerne ao agendamento das iniciativas legislativas, cuja discussão continua a obedecer ao calendário e necessidades do Governo. Salienta, no entanto, que se registou uma melhoria de condições para o debate político, devido a três medidas: o aumento da frequência e o novo formato dos debates com o Primeiro-ministro; os debates da actualidade; e uma nova forma mais atractiva das declarações políticas.

Quanto a nós, gostaríamos de antecipar que, também no plano da participação europeia, o Parlamento português se tornou mais activo ao longo da X Legislatura. No entanto, como processo que é, o movimento de reforma não pode ser uma fotografia estática de um dado momento. É sempre necessário avançar, de forma incremental, para que esse instantâneo se possa institucionalizar e ser apreendido pelos seus protagonistas como uma “ideia ou obra que dure e perdure”. É com esse objectivo que nos propomos a desenvolver o nosso modelo, que consiste na criação de uma base de dados de iniciativas europeias, que permita à Assembleia da República exercer cabalmente o seu papel de Parlamento activo na construção da União Europeia, bem como reforçar as suas vertentes de autonomia, eficácia, prestação de contas e proximidade do cidadão, transparência e capacidade de monitorização constante dos seus processos de mudança.

Chegámos, assim, ao termo do capítulo dedicado ao enquadramento analítico do nosso trabalho. A partir da verificação da necessidade de alteração das funções do Estado pós-moderno e, logo, do seu paradigma de actuação, analisámos as principais abordagens teóricas de reforma da Administração Pública. Verificámos ainda, que também os Parlamentos se viram impelidos à mudança, reforçando o seu funcionamento, institucionalizando-se, como forma de garantir a sua subsistência num sistema de governança multinível e multipolarizada. A Assembleia da República não é excepção e, como tal, desde a sua existência que se vem reformando, como forma de encontrar o seu espaço de afirmação, num contexto nacional, europeu e mundial. Abordámos, em particular, a reforma parlamentar de 2007, cujos

princípios nortearão, igualmente, o modelo de gestão pública que, no capítulo seguinte, passaremos a desenvolver.

CAPÍTULO 2: A BASE DE DADOS DE INICIATIVAS EUROPEIAS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2.1. Nota introdutória

A actividade da Assembleia da República em matéria de assuntos europeus pode ser subsumida a três áreas distintas: a aprovação de Tratados¹; a transposição de actos jurídicos da União Europeia², quando o acto interno de transposição assuma a forma de lei; e, por fim mas não menos importante, a actividade de acompanhamento e apreciação de Portugal no processo de construção da União Europeia³.

Enquanto as duas primeiras actividades se enquadram exclusivamente na competência política e legislativa da Assembleia da República, já a terceira envolve, igualmente, uma competência de fiscalização⁴, nomeadamente quanto à actuação do Governo no processo de construção da União Europeia.

Os procedimentos inerentes à tramitação das iniciativas referentes aos Tratados (que dão entrada na Assembleia da República sob a forma de propostas de resolução do Governo) e às leis que visam a transposição de actos normativos europeus (que seguem, habitualmente, a tramitação das propostas de lei do Governo) encontram-se institucionalizados no Parlamento, tanto no que concerne ao circuito interno, como em termos do seu processo de registo e disponibilização informática na base de dados da Assembleia da República, que permite aceder à actividade parlamentar e ao processo legislativo (denominada PLC). O mesmo não se pode afirmar quanto ao processo de acompanhamento dos assuntos europeus, previsto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, Lei de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia que, para efeitos do presente trabalho será igualmente referida como “a Lei” ou a “Lei de acompanhamento”.

Conforme mencionado na introdução do presente trabalho, este acompanhamento tem vindo a ser desenvolvido, paulatinamente, nos últimos três anos: entre Setembro de 2006 e Julho de 2009 foram objecto de acompanhamento por parte da Assembleia da República centenas de iniciativas europeias e concluídos 162 processos de escrutínio, actividade que

¹ Alínea j) do art.º 164.º e n.º 5 do art.º 169.º da Constituição.

² N.º 8 do art.º 112.º da Constituição.

³ Estas competências resultam dos artigos 161.º, alínea n), artigo 163.º, alínea f) da Constituição, conjugados com o disposto no artigo 197.º, n.º 1, alínea i) da Constituição, que estabelece, para o Governo, o dever de apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, informação referente ao processo de construção da União Europeia.

⁴ Miranda (2006:510) salienta, aliás, que a alínea f) do art.º 163.º da Constituição, inserida num artigo cuja epígrafe é “competência quanto a outros órgãos” se trata de um erro e que esta competência deveria constar do art.º 162.º “Competências de fiscalização”.

envolveu todas as comissões parlamentares e, pontualmente, também o Plenário, assumindo a Comissão de Assuntos Europeus o papel de pivô e dinamizadora deste acompanhamento. Acontece, no entanto, que o suporte documental a esta actividade tem sido baseado em folhas de Word e Excel, sem critérios de arquivo uniformes, de difícil acesso e consulta *on-line* e sem qualquer interligação às bases de dados internas da Assembleia da República e externas, nomeadamente as bases de referência da União Europeia.

O objecto do presente modelo visa exactamente colmatar esta lacuna com o desenvolvimento da base de dados para a tramitação das iniciativas europeias na Assembleia da República, como reforço da institucionalização do processo de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus.

O modelo ora preconizado parte de uma sistematização das iniciativas com base na respectiva tramitação, não se procedendo a qualquer distinção com base nos conteúdos ou substância da documentação europeia recebida no Parlamento português. Sendo certo que a tramitação das iniciativas será diversa consoante os respectivos conteúdos⁵, essa diferenciação ou decorre directamente da lei ou da percepção da oportunidade política de acompanhamento dos assuntos europeus, variável em cada momento. O que se pretende com este modelo é algo distinto e consiste em construir um suporte de informação ao dispor de políticos, funcionários e público em geral, que possa englobar todas as fases do processo de acompanhamento dos assuntos europeus, tornando-o claro, transparente, acessível e interligado às restantes bases e aplicações informáticas da Assembleia da República, bem como às bases de dados de referência das instituições europeias e restantes Parlamentos da União Europeia.

A base de dados das iniciativas europeias pretende constituir-se como uma ferramenta para que a Assembleia da República seja um Parlamento mais autónomo do Governo em termos de informação, mais eficaz na sua fiscalização política, que presta contas aos seus eleitores e está mais próximo deles e mais activo na construção europeia. Em suma, pretende ser um instrumento de realização dos objectivos da reforma do Parlamento de 2007, abordada na parte final do primeiro capítulo deste trabalho.

O modelo permite ainda a prossecução de grande parte dos valores que, de acordo com o, *World e-Parliament Report* das Nações Unidas (2008:16), deverão fazer parte da visão e estratégia parlamentar para as tecnologias de informação e comunicação:

- ✓ Providenciar transparência e abertura tanto para o Parlamento, enquanto instituição, como para os seus membros, enquanto representantes individuais dos seus constituintes;
- ✓ Garantir acesso universal para os cidadãos, independentemente dos seus recursos ou capacidades;

⁵ As matérias europeias são, aliás, bastante vastas, englobando desde a especificação técnica dos espelhos retrovisores dos tractores até à Carta dos Direitos Fundamentais ou aos Tratados.

- ✓ Melhorar os mecanismos de responsabilização (*accountability*) do Parlamento e dos seus membros perante o eleitorado;
- ✓ Apoiar o trabalho parlamentar de uma forma eficaz e eficiente;
- ✓ Participar na sociedade de informação global;
- ✓ Assegurar a segurança da informação institucional e a privacidade da informação pessoal;
- ✓ Permitir o diálogo entre o Parlamento e os cidadãos.

O modelo encerra os valores da visão estratégica enunciada supra, contribuindo para que, também na área da participação da construção da União Europeia, o Parlamento português tenha a concretização de uma visão de tecnologias de informação e comunicação promotora de transparência e democracia.

A visão estratégica que deve nortear a utilização das tecnologias de informação e comunicação na instituição parlamentar insere-se, aliás, nas 10 directrizes e princípios da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Europeu (OCDE), citados no relatório das Nações Unidas supra mencionado (2008:126), sobre informação, consulta e participação activa dos cidadãos na política. Embora primordialmente dirigidas aos Governos, estas directrizes são plenamente aplicáveis aos Parlamentos e, também aqui, se podem encontrar objectivos de compromisso, direitos, clareza, informação atempada, objectividade, recursos, coordenação, responsabilização (*accountability*), avaliação e cidadania activa.

O modelo, insere-se, assim, nos objectivos de reforma do Parlamento em geral e do Parlamento português em particular, como, igualmente, num mais vasto universo reformista da prossecução da transparência, do compromisso e da prestação de contas.

2.2. Diagnóstico da situação

O objectivo do ponto ora em análise consiste na descrição da actual tramitação da documentação europeia na Assembleia da República. A partir da referida descrição identificaremos os problemas encontrados no circuito, cuja resolução se pretende, através da implementação do modelo.

Decorre do texto dos Tratados, da Constituição e da Lei, que a Assembleia da República tem o poder de acompanhar, apreciar e pronunciar-se sobre o processo de construção da União Europeia, devendo, para isso, receber toda a informação pertinente que lhe permita efectuar, nomeadamente, o acompanhamento do processo legislativo europeu⁶. Este

⁶Trata-se de um processo complexo, com o envolvimento das três instituições europeias (a Comissão, que detém o direito de iniciativa originária, o Conselho e o Parlamento Europeu, com poderes de alteração da proposta inicial da Comissão), com períodos de tramitação variáveis e que podem chegar a vários anos. Contrariamente ao Parlamento, o Governo, na sua qualidade de membro do Conselho participa no processo de decisão europeu.

acompanhamento não é um fim em si mesmo, mas sim uma actividade através da qual o Parlamento português tem oportunidade de:

- ✓ Receber informação, nomeadamente para efeitos de compatibilização das iniciativas legislativas nacionais com o Direito europeu em desenvolvimento. Neste âmbito, desde Setembro de 2007 que as Notas Técnicas⁷ elaboradas pelos funcionários da Assembleia da República, para a tramitação dos projectos e propostas de lei, incluem um ponto referente às iniciativas comunitárias pendentes sobre matérias idênticas;
- ✓ Participar na rede de governança multinível da União Europeia, através da sua influência no processo legislativo europeu, nos seguintes moldes:
 - ✚ Através do envio de pareceres às instituições europeias, nomeadamente à Comissão, para que a iniciativa originária seja revista, quer devido ao seu conteúdo material, quer por não respeitar o princípio da subsidiariedade. Embora, actualmente, a Comissão não seja obrigada a rever as suas propostas, poderá acontecer que, do exame de um parecer de um Parlamento, venha a resultar uma alteração. Uma estratégia influenciadora de sucesso passa, igualmente, pelo envolvimento do Comissário responsável por determinada área em acções de acompanhamento local⁸. Trata-se de uma influência política que, ainda que não produza todos os resultados esperados, evita que os Parlamentos sejam confrontados com o acto legislativo final, como facto consumado;
 - ✚ Através do agendamento de determinadas iniciativas nas reuniões interparlamentares, nomeadamente nas organizadas no âmbito das vertentes parlamentares das Presidências da União Europeia, onde participam Deputados das comissões homólogas dos 27 Estados-membros, dos países da adesão e do Parlamento Europeu. Existindo uma coincidência de abordagens parlamentares sobre determinado processo legislativo europeu, o eco dessa opinião, transmitida às instituições europeias através das conclusões das reuniões é, seguramente, tomado em consideração;
 - ✚ De igual forma, os Deputados podem exercer a sua influência junto dos eleitos nacionais ao Parlamento Europeu, quer através de contactos entre membros de comissões homólogas, quer através dos seus grupos políticos;
 - ✚ Finalmente, mas de fundamental importância, por se inserir num mais vasto contexto da função de controlo do Executivo pelo Parlamento, a Assembleia da República tem oportunidade de influenciar o processo europeu, através do Governo, na sua qualidade de membro do Conselho. Em alguns países, com sistemas de acompanhamento de mandato⁹, o Governo não pode assumir uma posição final no Conselho, sem antes informar o Parlamento, que o “mandata” para votar num ou noutro sentido. Conforme verificaremos aquando da contextualização nacional do modelo¹⁰, o sistema português não levou tão longe a

⁷ A Nota Técnica foi introduzida em 2007, como meio de reforço da qualidade legislativa e encontra-se prevista no art.º 131.º do Regimento da Assembleia da República.

⁸ Foi a opção da Assembleia da República no caso do acompanhamento da Organização Comum de Mercado dos vinhos, em que a Comissão da Agricultura veio duas vezes a Portugal, no âmbito do acompanhamento do processo por parte da AR, participando em visitas a agricultores e numa audição com os *stakeholders* e com o Ministro da Agricultura, na AR.

⁹ Característicos, entre outros, da Dinamarca, Finlândia, Polónia e Suécia

¹⁰ Ponto 2.4.3 Enquadramento jurídico nacional

função controlo no âmbito do acompanhamento dos assuntos europeus. Tem, no entanto, alguns mecanismos que lhe permitem exercer influência política junto do Governo enquanto membro do Conselho.

Para a prossecução da tarefa de escrutínio dos assuntos europeus, o Parlamento português recebe a informação europeia relevante, tanto das instituições europeias como do Governo e que serão objecto de especificação nos pontos que se seguem.

2.2.1. Documentação proveniente da Comissão Europeia

As iniciativas (legislativas e não legislativas) da Comissão Europeia¹¹ são enviadas directamente aos Parlamentos nacionais, desde 1 de Setembro de 2006. Esta prática é denominada de “Iniciativa Barroso”, por ter origem num acto do Presidente da Comissão Europeia, reiterada na Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho Europeu sobre a «Agenda do Cidadão», em Maio de 2006¹².

Esta iniciativa tem-se traduzido num fluxo documental anual de cerca de 1.500 documentos que os funcionários de apoio à Comissão de Assuntos Europeus (CAE) recebem diariamente e distribuem, com uma periodicidade semanal, às comissões competentes em razão da matéria e aos Deputados da Comissão de Assuntos Europeus.

Durante os cerca de três anos de recepção das iniciativas da Comissão Europeia a Assembleia da República concluiu 162 processos de escrutínio, numa acção conjunta de todas as comissões parlamentares¹³. As comissões parlamentares desenvolveram ainda mais 51 processos de escrutínio que, no entanto, não foram concluídos na Comissão de Assuntos Europeus, por indisponibilidade dos Deputados relatores¹⁴. A participação das comissões no escrutínio dos assuntos europeus não foi uniforme: algumas comissões optaram por escrutinar todas as iniciativas europeias da sua esfera de competência (caso da Comissão de Educação e Ciência e a Comissão de Transportes, Obras Públicas e Comunicações), outras seleccionaram áreas de acompanhamento prioritárias, como no caso da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Em Maio do corrente ano, cientes das diferenças assinaladas, indagámos junto dos funcionários de apoio das diferentes comissões como se procedia à tramitação das iniciativas distribuídas pela equipa de apoio à Comissão de Assuntos Europeus, com o objectivo de descortinar boas práticas que pudessem ser difundidas

¹¹ Iniciativas: comunicações, relatórios, livros verdes, livros brancos, informações internas, propostas de directiva, de regulamento, de decisão, documentos que acompanham as propostas de actos normativos, avaliações de impacto, outros.

¹² COM (2006) 211 Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu uma agenda para os cidadãos por uma Europa de resultados, disponível em:

http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc_COM20060211FIN

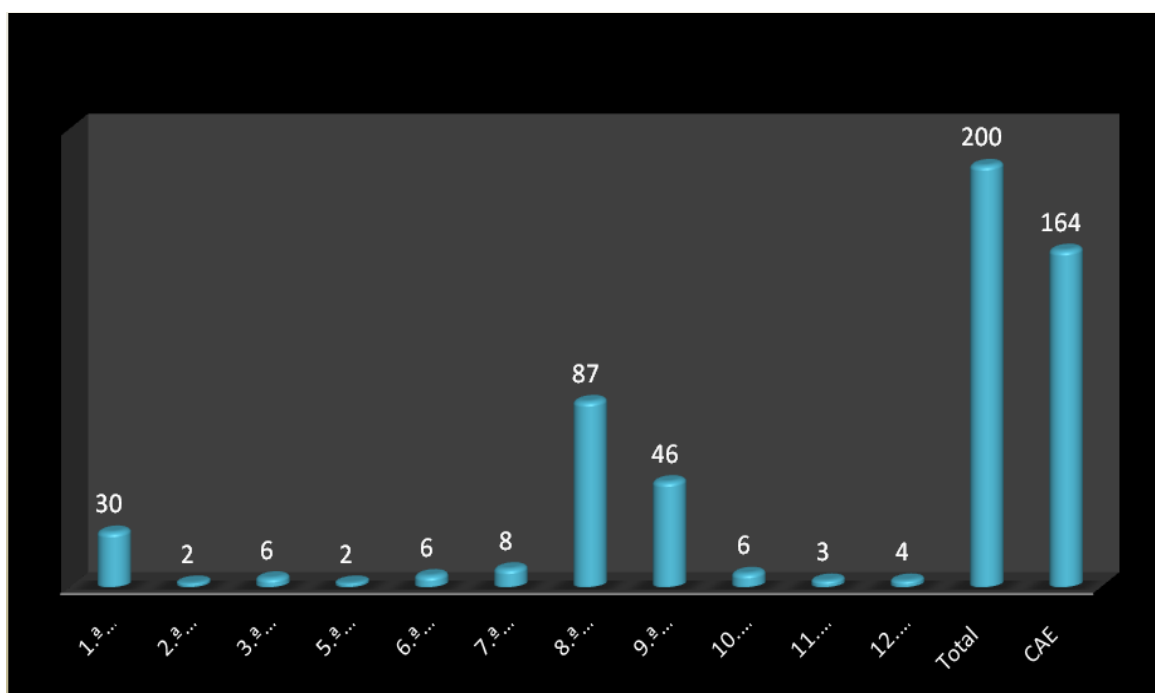
¹³ Disponível no Relatório de Actividade da Comissão de Assuntos Europeus em:

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XLEG/4CAEposRAR/Paginas/RelatoriosActividade.aspx>

¹⁴ Informação colhida enquanto funcionária da Comissão de Assuntos Europeus - o número de processos por concluir não é verificável, a não ser através do expediente da Comissão.

por todas as comissões. Apenas chegámos a duas conclusões que parecem favorecer um maior envolvimento das comissões nos assuntos europeus: por um lado, o estabelecimento de um prazo de 30 dias para o relator apresentar o parecer sobre as iniciativas europeias que lhe são distribuídas¹⁵ e; quando a Comissão de Assuntos Europeus, através do seu Presidente, dirigiu ofício solicitando aos seus pares colaboração no escrutínio de determinada iniciativa, com indicação de prazo, as comissões tenderam a responder à solicitação, atempadamente.

Figura 2.1. Número de pareceres de escrutínio concluídos pela Assembleia da República entre Setembro de 2006 e Julho de 2009



Fonte: elaboração própria, a partir dos quadros-síntese do processo de escrutínio das iniciativas da Comissão Europeia, disponíveis na página da Comissão de Assuntos Europeus no sítio Web da Assembleia da República

Quadro 2.1. Legenda da Figura 2.1. - Número de pareceres de escrutínio concluídos pela Assembleia da República entre Setembro de 2006 e Julho de 2009

A figura representa o número de pareceres de escrutínio produzido por cada uma das comissões. O número total (200) é superior ao número de processos concluídos na CAE (164) uma vez que:

- ✓ Cada processo implica, obrigatoriamente, um parecer da CAE. No entanto,
- ✓ Um processo pode incluir pareceres de uma ou várias comissões (em alguns casos de todas).

Elenco das comissões parlamentares:

- 1.ª Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;
- 2.ª Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas;
- 3.ª Comissão de Defesa Nacional;
- 4.ª Comissão de Assuntos Europeus (CAE);
- 5.ª Comissão de Orçamento e Finanças;

¹⁵ Prática seguida nas comissões mais activas no processo.

- 6.^a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional;
 - 7.^a Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território;
 - 8.^a Comissão de Educação e Ciência;
 - 9.^a Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - 10.^a Comissão de Saúde;
 - 11.^a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública;
 - 12.^a Comissão de Ética, Sociedade e Cultura.
-
-

2.2.2. Documentação enviada à Assembleia da República pelo Governo

Incluem-se, neste grupo, as iniciativas sobre matéria reservada da Assembleia da República pendentes de decisão em órgãos da União Europeia, para efeitos de pronúncia, nos termos do art.º 2.º da Lei (nestes três anos, o Governo apenas solicitou a pronúncia prévia do Parlamento em três ocasiões), ou o relatório anual de participação de Portugal no processo de construção da União Europeia, nos termos do n.º 3 do art.º 5.º da Lei de acompanhamento.

2.2.3. Os acrónimos do Secretariado-geral do Conselho da UE¹⁶

Desde Junho de 2008, que a Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros envia os acrónimos do Secretariado-geral do Conselho directamente para uma caixa de correio electrónico dos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Europeus. Esta documentação reveste natureza diversificada, englobando desde as iniciativas da Comissão Europeia (repetindo-se a informação supra referida no ponto 2.2.1. a propósito da Iniciativa Barroso), às conclusões dos diversos Conselhos sectoriais e de reuniões de grupos de trabalho.

Os acrónimos contêm alguma informação irrelevante para a apreciação parlamentar das matérias, como a data e local de realização de determinada reunião de um dado comité. No entanto, não existe forma de a Assembleia da República escolher / receber apenas parte dessa informação já que, a partir do momento em que se selecciona um acrónimo, o sistema passa a enviar tudo o que àquele acrónimo diz respeito. Os acrónimos são sujeitos a uma triagem efectuada por um dos assessores da Comissão de Assuntos Europeus, eliminando-se os documentos repetidos, bem como os de menor relevância. A documentação pertinente é remetida aos funcionários das comissões competentes em razão da matéria e/ou para os Deputados da Comissão de Assuntos Europeus. A documentação enviada é igualmente arquivada numa pasta de “itens enviados” do *Outlook* à qual apenas têm acesso os funcionários da Comissão de Assuntos Europeus.

2.2.4. Documentação oriunda do Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu envia regularmente, embora sem uma periodicidade fixa, à Assembleia da República, em suporte papel, as suas resoluções, posições sobre determinadas propostas de

¹⁶ Ver Quadro de Conceitos do Anexo A

actos legislativos, relatórios das comissões e outra documentação. Esta documentação, recebida na Comissão de Assuntos Europeus é enviada à Biblioteca da Assembleia da República, para subsequente arquivo. Antes dessa remessa, um dos assessores da Comissão de Assuntos Europeus examina os documentos e, caso identifique algum que se integre em determinado processo de escrutínio em curso na CAE ou noutra comissão, informa o Deputado relator da CAE ou o assessor da comissão em que o escrutínio se encontra pendente, de que o documento se encontra disponível. No entanto, este não circula em papel, sendo apenas enviado, por correio electrónico, através da ligação à base de dados de procedimentos interinstitucionais que permite acompanhar o processo de decisão europeu *Pre-lex*¹⁷ ou do *OEIL* (Observatório Legislativo Europeu),¹⁸ onde o documento integra a ficha do respectivo processo legislativo europeu. Tendo em conta o desfasamento entre as datas dos referidos documentos e a sua recepção, esta documentação assume apenas relevância histórica ou académica, para efeitos de análise de determinado assunto e seu contexto.

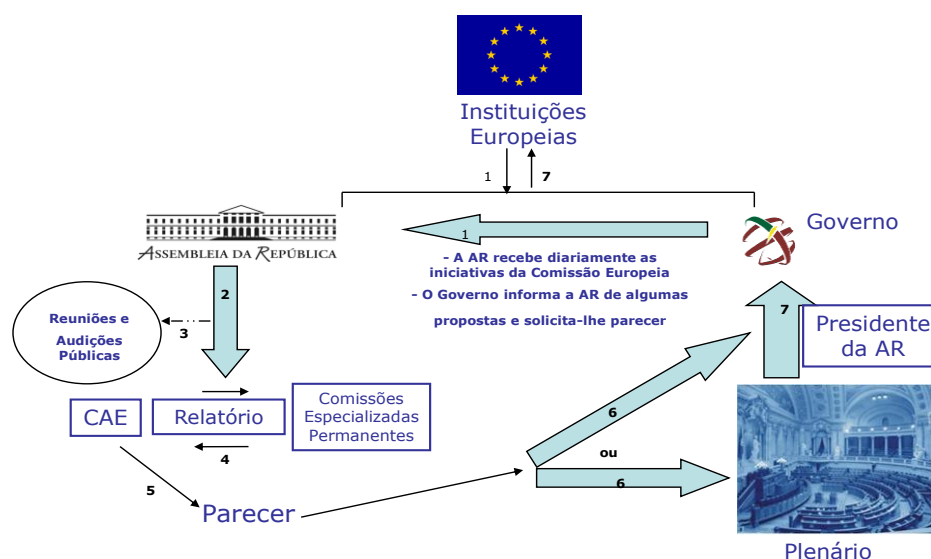
Conforme se verificou, as diligências referentes à documentação europeia variam conforme o seu conteúdo, proveniência e relevância. Contudo, independentemente do seu modo de entrada, processamento e saída da Assembleia da República, o escrutínio implica sempre uma intervenção da Comissão de Assuntos Europeus, nos termos do art.º 6.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de Agosto¹⁹. Esquemáticamente, o processo de escrutínio dos assuntos europeus pode ser representado de acordo com a Figura 2.2..

¹⁷ Ver Quadro de conceitos do Anexo A.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ A Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar especializada permanente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus, sem prejuízo da competência do plenário e das outras comissões especializadas.

Figura 2.2. O sistema de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus



Fonte: Adaptado de Correia *et. al.* (2007:18)

Quadro 2.2. Legenda da Figura 2.2. - O sistema de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus

- 1** - O Governo e as instituições europeias enviam a documentação à Assembleia da República;
- 2 e 3** - A Assembleia da República procede às necessárias diligências de acompanhamento da informação recebida, designadamente através da realização de reuniões e audições públicas (com membros do Governo, das instituições europeias e da sociedade civil). Na sequência das diligências de acompanhamento efectuadas, é elaborado um relatório, pela comissão parlamentar que participou no processo. Esta intervenção pode ser de uma ou várias comissões, por iniciativa própria ou por impulso da Comissão de Assuntos Europeus;
- 4** - O relatório da comissão ou comissões parlamentares é enviado para a Comissão de Assuntos Europeus;
- 5** - A Comissão de Assuntos Europeus emite parecer, ou considerando que o processo de escrutínio se encontra concluído ou considerando que, por imperativo legal ou oportunidade política, a matéria deve subir a Plenário, nomeadamente para efeitos de aprovação de uma Resolução da Assembleia da República;
- 6** - O parecer da Comissão de Assuntos Europeus, juntamente com o(s) relatório(s) das restantes comissões parlamentares é remetido ao Presidente da Assembleia da República, para agendamento em Plenário ou remessa às instituições europeias e ao Governo;
- 7** - O Presidente da Assembleia da República envia a documentação do processo de escrutínio (relatórios, parecer e, eventualmente, resolução), para o Governo e instituições europeias.

Este é, em síntese, o sistema que, desde Setembro de 2006, se vem institucionalizando na Assembleia da República, com vista ao acompanhamento, apreciação e pronúncia parlamentar na construção da União Europeia. Este processo político foi-se desenvolvendo, em grande

parte impulsionado pela “Iniciativa Barroso”, sem que os serviços da Assembleia da República pudessem garantir os adequados meios de registo de fluxo de informação que o processo envolve. Tal deveu-se ao facto de se tratar de uma actividade anteriormente apenas pontual ou residual, razão pela qual a base de dados da Assembleia da República que permite o registo da restante actividade parlamentar e do processo legislativo não a preveja.

A preparação da vertente parlamentar da Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia (no segundo semestre de 2007), que envolveu Deputados e funcionários da Comissão de Assuntos Europeus na organização e participação em reuniões interparlamentares, desde o início de 2007 até Junho de 2008 (período correspondente ao trio de Presidências Alemanha/Portugal/ Eslovénia), bem como a necessidade de maturação do próprio envolvimento do Parlamento português na actividade de escrutínio do processo legislativo europeu, conduziu a que, só em início de 2009, o projecto de construção de uma base de dados de iniciativas europeias tenha ganho contornos de exequibilidade²⁰. Assim, à medida que este projecto académico vai sendo escrito, o modelo encontra-se, simultaneamente, em fase de desenvolvimento na Assembleia da República.

Volvidos três anos sobre o início do escrutínio sistemático dos Assuntos Europeus na Assembleia da República, podemos identificar os seguintes problemas no circuito da documentação europeia:

- ✓ Dispersão de fontes de informação, sem que haja, internamente, um registo único e disponível a todos os utilizadores, onde essa informação possa ser acedida;
- ✓ Insuficiência ou duplicação de registos, nas várias fases da tramitação, sujeita a ocorrência de erros, bem como desperdício de tempo dos funcionários de apoio à Comissão de Assuntos Europeus;
- ✓ Problemas relacionados com a transparência e prestação de contas da actividade do Parlamento e dos Deputados, uma vez que os relatórios e pareceres elaborados, quer na Comissão de Assuntos Europeus, quer nas restantes comissões, não surgem registados na actividade do Deputado, disponível no sítio Web da Assembleia da República. Quando um Deputado é nomeado relator de um projecto ou proposta de lei ou mesmo de uma petição, essa actividade é inserida na base de dados da Assembleia da República, que permite consultar a actividade parlamentar e o processo legislativo (PLC) podendo ser acedida, quer quando se consulta a actividade do Deputado, quer quando se acede à tramitação da iniciativa. Na actividade europeia isso não acontece; para saber se um Deputado teve alguma actividade nesta área é necessário entrar na página da Comissão de Assuntos Europeus, ou na plataforma para o intercâmbio electrónico de informações sobre o escrutínio parlamentar das matérias da União Europeia, em que participam todos os Parlamentos da União Europeia e dos países candidatos à adesão, denominada IPEX²¹ ou na II Série do Diário da Assembleia da

²⁰ Informação colhida por experiência própria, nas funções de assessora da Comissão de Assuntos Europeus. A base de dados é uma necessidade sentida por todos os Deputados e funcionários que trabalham na Comissão.

²¹Ver Quadro de Conceitos do Anexo A. O Correspondente responsável por actualizar a informação de escrutínio dos Assuntos Europeus da Assembleia da República no IPEX (Interparliamentary Information

República *on-line*, onde os pareceres são publicados. Em suma, para aceder a essa informação, é necessário saber previamente o que se busca, numa lógica absolutamente contrária aos mais elementares princípios de transparência. O mesmo problema ocorre, igualmente, em relação às audições/audiências e consultas públicas realizadas no âmbito dos processos de escrutínio. Embora essa actividade da Comissão de Assuntos Europeus e das restantes comissões seja registada, esse registo também não é acessível, enquanto elemento de acompanhamento de um determinado processo legislativo europeu;

- ✓ Impossibilidade de fornecimento de dados fiáveis, em tempo real, tanto para aferir da situação concreta de determinado processo de escrutínio, como para obtenção de informação estatística, nomeadamente para efeitos de elaboração do relatório de actividades em que se pretende aferir o número e percentagem de iniciativas escrutinadas, de que áreas e quais as comissões. Actualmente, tal só é possível mediante contagens mais ou menos artesanais, desprovidas de método ou de instrumentos de gestão dignos desse nome e dependentes da memória dos funcionários da Comissão de Assuntos Europeus que, em cada momento, se ocupam deste processo;
- ✓ Por fim, importa referir que, no que concerne à transposição de actos jurídicos da União Europeia, não é possível integrar o processo legislativo europeu ocorrido *ex ante*, com o processo de transposição. Assim, ainda que tenha ocorrido actividade de escrutínio, a informação pertinente só poderá ser considerada na fase de transposição, por mero efeito do acaso, ou seja, recorrendo à memória dos Deputados ou funcionários. Ainda mais difícil é conseguir averiguar quais os actos definitivos que aguardam transposição (seja por via de lei, de decreto-lei ou de decreto legislativo regional) ou quais os regulamentos que aguardam execução na ordem jurídica interna.

2.3. A conceptualização do modelo

Conforme referido ao longo do trabalho, o objecto do modelo consiste na criação de uma base de dados de iniciativas europeias que permita:

- ✓ O registo da documentação europeia recebida na Assembleia da República, bem como da respectiva tramitação;
- ✓ O acesso à informação da tramitação do processo legislativo europeu, bem como ao escrutínio dos assuntos europeus nos restantes Parlamentos da União Europeia;
- ✓ Aferir do processo de transposição ou de execução interna dos actos normativos comunitários.

Tendo em conta a complexidade do processo de escrutínio, a multiplicidade e quantidade das fontes de informação, bem como a pluralidade de intervenientes no processo, tentámos simplificar o desenvolvimento do modelo. Assim, a sua explicação obedece a uma lógica de qual a informação a registar em cada uma das fases de escrutínio, quais as ligações a outras

Exchange) é um assessor da Comissão de Assuntos Europeus. Cada Parlamento da União Europeia tem um correspondente que actualiza a sua informação nacional, para que os restantes possam ter informação sobre a actividade de escrutínio em cada Parlamento nacional.

bases de dados que o modelo deverá providenciar e, por fim, qual a informação de pesquisa que dele se poderá extrair.

Em relação às fases de escrutínio salvaguardamos o seguinte: incluímos no processo, igualmente, a fase de transposição ou execução interna de actos comunitários. Esta actividade, embora não se enquadrando na fase de acompanhamento dos assuntos europeus *stricto sensu*, pois envolve já uma actividade legislativa interna, constitui, ainda assim, o termo lógico do processo legislativo europeu sobre o qual o escrutínio incide. Neste contexto, em termos de coerência sistémica do processo, não poderia deixar de se prever.

Pretendendo-se que o modelo, que consiste numa ferramenta electrónica dinâmica, não seja um mero repositório documental estático e histórico, o seu funcionamento prevê a ligação às bases de dados de referência sobre o processo de decisão europeu, bem como ao escrutínio que os Parlamentos dos restantes Estados-membros (e candidatos à adesão) sobre ele efectuam. Tal permitirá que a informação acedida, em cada momento, seja encontrada em tempo real. A base de dados deverá ainda prever a possibilidade de subscrição de alertas, tanto para os utilizadores internos, como para os externos à Assembleia da República. Assim, os interessados poderão saber, em tempo real, quais os mais recentes desenvolvimentos de cada processo de escrutínio. Em síntese, a base de dados deverá permitir extrair informação sistematizada sobre esta actividade no Parlamento português, sua amplitude e seus interlocutores. Esta informação será pertinente para políticos e funcionários, nomeadamente para avaliar a actividade desenvolvida e planear os seus posteriores caminhos. Para os cidadãos, para além do valor informativo, a base de dados constituirá um instrumento de avaliação da actividade parlamentar, de participação e de transparência.

2.3.1. Registo da documentação relevante

Conforme explicitado na descrição do processo de escrutínio, todo o processo tem início com a recepção da documentação na Assembleia da República. Esta fase inicial (recepção) engloba a recepção dos documentos na Comissão de Assuntos Europeus, quer directamente, quer através do Gabinete do Presidente da Assembleia da República - iniciativas europeias, legislativas e não legislativas, bem como outros documentos provenientes de instituições europeias ou do Governo.

No que concerne à informação a registar, na fase de recepção, a base de dados deverá conter a seguinte informação:

- ✓ Instituição de origem do documento;
- ✓ Tipo de documento;
- ✓ Referência do documento;
- ✓ Título do documento;

- ✓ Tema do documento;
- ✓ Campo com valores (provável reserva de competência legislativa parlamentar, articulado e alíneas);
- ✓ Data do documento;
- ✓ Data de entrada do documento na Assembleia da República;
- ✓ Data de recepção na Comissão de Assuntos Europeus.

} *Estas três datas podem ser (ou não) coincidentes*

2.3.2. Registo das fases de escrutínio relevantes

Entendemos que a base de dados deverá permitir o registo das várias fases de escrutínio, nelas se englobando a tramitação das iniciativas na Assembleia da República, após a sua recepção na Comissão de Assuntos Europeus e até ao termo do seu processo de acompanhamento. De salientar, que a informação de escrutínio inserida na base de dados, a partir desta fase, deverá ser imediatamente disponibilizada na plataforma de intercâmbio parlamentar de informação europeia (IPEX) através do sistema de transmissão de dados XML²². Assim, a actividade de escrutínio da Assembleia da República fica simultaneamente disponível para todos os Parlamentos da União Europeia. No que concerne à informação a registar, em relação às fases de escrutínio relevantes, a base de dados deverá conter a seguinte informação:

- ✓ Comissões para onde são enviados os documentos;
- ✓ Data de distribuição a cada comissão;
- ✓ Relator de cada comissão;
- ✓ Data da nomeação de cada relator;
- ✓ Data de cessação do relator (caso haja substituição do relator);
- ✓ Iniciativas prioritárias;
- ✓ Tipo de prioridade;
- ✓ Reunião da comissão onde são aprovadas as prioridades;
- ✓ Data de aprovação das prioridades;
- ✓ Data de recepção do relatório de outra Comissão na Comissão de Assuntos Europeus;
- ✓ Relator da Comissão de Assuntos Europeus;
- ✓ Data de nomeação do relator da Comissão de Assuntos Europeus;
- ✓ Pedido de contributo da Comissão de Assuntos Europeus às outras comissões (parecer e/ou reunião);
- ✓ Pedido da Comissão de Assuntos Europeus às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (parecer e/ou reunião)²³;

²² eXtensible Markup Language. Ver Quadro de Conceitos do Anexo A.

²³ A participação dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas pode ocorrer por solicitação directa da Comissão de Assuntos Europeus ou através do Gabinete do Presidente da Assembleia da República.

- ✓ Audições e audiências efectuadas (com ligação à base de dados de actividade legislativa e parlamentar da Assembleia da República - PLC);
- ✓ Contributos e pareceres enviados pela sociedade civil;
- ✓ Data de aprovação do relatório/parecer da Comissão de Assuntos Europeus;
- ✓ Número do relatório/parecer da Comissão de Assuntos Europeus;
- ✓ Relatório/parecer da Comissão de Assuntos Europeus (com ligação à base de dados de actividade legislativa e parlamentar da Assembleia da República - PLC, na área dedicada à actividade do Deputado);
- ✓ Estado do processo legislativo na União Europeia (através de ligação ao PRE-LEX);
- ✓ Ligação à base de dados da actividade legislativa e parlamentar da Assembleia da República- PLC, nomeadamente aos Projectos Resolução (caso existam).

2.3.3. Registo da conclusão do processo de escrutínio (fase final)

A fase final ou de conclusão do processo de escrutínio, engloba as fases subsequentes ao termo do escrutínio na Comissão de Assuntos Europeus. Habitualmente é coincidente com o fim do escrutínio na Assembleia da República. Em casos pontuais, pode ainda haver lugar a debate em Plenário, para que o processo seja considerado concluído. De referir que, tal como na fase anterior, também aqui a informação deverá ser imediatamente disponibilizada no IPEX, através do sistema XML.

A informação relevante a registar nesta fase é a seguinte:

- ✓ Data de fim do escrutínio na Comissão de Assuntos Europeus;
- ✓ Data de envio ao Presidente da Assembleia da República para envio às instituições ou ao Governo ou agendamento em sessão plenária;
- ✓ Data do Plenário (ligação ao Diário da Assembleia da República I Série, para acesso ao debate);
- ✓ Publicação do relatório/parecer da Comissão de Assuntos Europeus e das comissões que participaram no processo de escrutínio (ligação ao Diário da Assembleia da República II Série, para acesso à data e texto da publicação);
- ✓ Instituições a quem foi enviado;
- ✓ Data de envio às instituições ou ao Governo;
- ✓ Respostas/ informação de retorno das instituições e do Governo (quando aplicável);
- ✓ Acto Europeu adoptado com ligação ao EUR-LEX.

Actualmente, esta informação é apenas registada nos arquivos da Comissão de Assuntos Europeus. Só no caso de uma iniciativa ser objecto de escrutínio e o respectivo processo terminar, se pode encontrar parte destes dados nos mapas de fim de escrutínio, na página da Comissão de Assuntos Europeus no sítio Web da Assembleia da República.

2.3.4. O acompanhamento da adopção do acto legislativo europeu e sua transposição para o ordenamento jurídico nacional

No que concerne à adopção do acto legislativo europeu, a base de dados deverá permitir a ligação das iniciativas originárias, ao subsequente processo de transposição do acto definitivo europeu, em conjunto com os respectivos processos legislativos europeus e procedimentos de escrutínio parlamentar adoptados.

Neste âmbito, não se prevê que a base de dados produza a informação, consubstanciando-se o “registo” em providenciar as ligações adequadas aos locais onde essa informação se encontra. Em relação à transposição no ordenamento jurídico nacional, cabe distinguir:

Quadro 2.3. Ligações da base de dados de iniciativas europeias a outras bases para efeitos de acompanhamento da transposição dos actos normativos europeus no ordenamento jurídico nacional

FORMA DE TRANSPOSIÇÃO	LIGAÇÕES DA BASE DE DADOS DE INICIATIVAS EUROPEIAS
Hipótese 1: A transposição ocorre por lei da Assembleia da República;	Hipótese 1: Ligação ao EUR-LEX para efeitos de acesso ao acto legislativo europeu. Ligação à base de dados da actividade legislativa e parlamentar da Assembleia da República PLC, onde é registada a tramitação das iniciativas internas (v.g. projectos e propostas de lei);
Hipótese 2: A transposição ocorre por decreto-lei do Governo ou por decreto legislativo regional;	Hipótese 2: Ligação à base de dados Eur-Lex, com a ficha nacional de transposição;
Hipótese 3: A transposição ocorre com recurso a duas ou mais Fontes de Direito interno (lei; decreto-lei e decreto legislativo regional);	Hipótese 3: Ligação à base de dados da actividade legislativa e parlamentar da Assembleia da República PLC e ao Eur-Lex, com a ficha nacional de transposição;
Hipótese 4: Não há lugar a transposição, por o acto ser executável por si mesmo.	Hipótese 4: Ligação à base de dados Eur-Lex, com a ficha de transposição nacional, para poder aferir da existência de regulamentos ou actos de execução interna.

No caso em que a transposição ocorra por lei, a actual base de dados da actividade legislativa e parlamentar da Assembleia da República permite já seguir, integralmente, a tramitação da iniciativa legislativa interna (projecto ou proposta de lei) em que a transposição se materializará. Ou seja, permite aferir da intervenção da Assembleia da República na “fase descendente”, na terminologia de Miranda (2000;57). Não é possível, no entanto, a ligação dessa actividade de transposição ou de execução de um normativo comunitário à anterior fase, em que a Assembleia possa ter escrutinado o processo de decisão europeu. Mais difícil ainda

é saber, actualmente, que iniciativas deram lugar a que actos comunitários finais e se eles carecem ou não de transposição.

Terminamos, assim, a descrição das várias fases de registo que o modelo deverá comportar. Conforme referido no início do presente trabalho, a base de dados de iniciativas europeias encontra-se, presentemente, em fase de desenvolvimento na Assembleia da República, razão pela qual estamos em condições de apresentar um protótipo do ecrã que suportará o registo, a cuja descrição se procedeu. De notar que o ecrã aqui reproduzido não apresenta todas as hipóteses de registo enunciadas supra, porquanto alguns quadros só são acessíveis a partir de um primeiro preenchimento e as funcionalidades da base de dados não se encontram ainda totalmente disponíveis.

Figura 2.3. Protótipo do ecrã de registo de dados

The screenshot displays a web application for registering European initiatives. The header features the text 'Iniciativas europeias' with a star pattern. Below the header, there is a navigation menu on the left with options: 'Home', 'registar', 'pesquisar', 'mapas', and 'sair'. The main content area is divided into several sections for data entry. At the top, it shows 'Bom dia' and the date '25 de Setembro de 2009'. The 'Instituição que enviou' dropdown menu is set to 'Comissão Europeia'. Other fields include 'Tipo', 'Referência', 'Tema', 'Dossier', 'Escrutínio Estado' (set to 'Não escrutinada'), 'Data Início', 'Articulado', 'Alínea', 'Data fim escrutínio', 'Data Envio PAR', 'Acto final da EU', and 'Eurolex'. There are also sections for 'Observações', 'Iniciativas Legislativas Originadas', and 'Enviado às Instituições'. A 'Comissões' section is visible at the bottom left.

Fonte: Centro de Informática da Assembleia da República, autoria da “Equipa PLC”²⁴

²⁴A “Equipa PLC” é constituída por três engenheiros informáticos afectos à base de dados que suporta o processo legislativo e parlamentar na Assembleia da República.

2.3.5. Ligações a outras Bases de Dados e sítios Web

2.3.5.1. Ligação à base de dados da Assembleia da República (PLC)

Conforme resultou da descrição do processo de escrutínio explanado supra, um processo de escrutínio pode implicar a realização de uma ou mais audições ou audiências. Poderá, igualmente, culminar com um debate em plenário e com a aprovação de um projecto de resolução (PJR).

A actual base de dados de actividade legislativa e parlamentar da Assembleia da República, a PLC, disponibiliza já as audições, audiências, bem como a tramitação dos projectos de resolução. No entanto, no caso da Comissão de Assuntos Europeus, apenas é possível a existência de uma ligação à base de dados PLC, quando um determinado processo de escrutínio implique a aprovação de um Projecto de Resolução ou de uma Proposta de Resolução do Governo, como nas situações de aprovação de Tratados. A razão é simples: uma vez que as iniciativas europeias não são registadas na PLC, é lógico que não se possa aliar esta actividade a algo que, em termos de base de dados, não existe. Esta situação conduz a um enviesamento da informação, pois apesar dos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Europeus registarem as audições e audiências realizadas, elas só são pesquisáveis enquanto tal e não enquanto partes integrantes de um processo de escrutínio. Em suma, para se poder aceder a determinada informação, tem que se saber, à partida, o que se pretende. A base de dados que agora se preconiza deverá permitir essa ligação, à semelhança do que já acontece com as iniciativas legislativas nacionais.

2.3.5.2. Ligação à plataforma de intercâmbio parlamentar de informação europeia - IPEX

A ligação ao IPEX deverá ocorrer em duas vertentes, uma de consulta e outra de inserção de informação. A vertente de consulta deverá permitir que, a partir de uma hiperligação à referência de uma iniciativa europeia, o utilizador possa aceder à página IPEX dessa iniciativa. Tal possibilitará o acesso a todas as versões linguísticas do documento, ou, na prática, apurar se existe uma versão portuguesa, bem como às páginas de escrutínio dos restantes Parlamentos nacionais, onde se poderá verificar todos os elementos disponíveis sobre o acompanhamento que estes se encontram a efectuar. Esta informação assumirá especial relevância no quadro da eventual entrada em vigor do Tratado de Lisboa, nomeadamente no que concerne ao controlo do princípio da subsidiariedade, onde a troca de informação atempada, entre todos os Parlamentos, é essencial para o cumprimento das oito semanas previstas para o controlo da conformidade de uma iniciativa legislativa europeia com o princípio da subsidiariedade.

No que concerne à vertente da inserção de informação, recorde-se que, actualmente, as diferentes fases do processo de escrutínio vão sendo registadas em quadros Word e Excel. Simultaneamente, o correspondente nacional regista idêntica informação na base interparlamentar de troca de informações europeia - IPEX. Esta informação é inserida na página nacional de cada uma das iniciativas europeias escrutinadas, em conjunto com os documentos da Assembleia da República produzidos no âmbito do acompanhamento de determinada iniciativa - pareceres, audições, debates ou projectos de resolução. Conforme as situações, o correspondente nacional, para além de um pequeno resumo em inglês ou francês, que sintetize o ponto da situação, insere ainda os documentos ou uma hiperligação ao sítio da internet da Assembleia da República, onde esses documentos se encontram disponíveis (habitualmente, a página da Comissão de Assuntos Europeus).

Este processo é relativamente moroso, levando cerca de 20 minutos por iniciativa, acrescentando este trabalho às restantes normais funções do assessor da Comissão de Assuntos Europeus que, cumulativamente, exerce as funções de correspondente nacional do IPEX. Consequentemente, nem sempre a informação é registada no momento em que ocorre. Este problema não é exclusivo do Parlamento português, verificando-se em todos os Parlamentos nacionais, sobretudo, naqueles onde a actividade de escrutínio é especialmente desenvolvida. Ciente desta problemática, o Serviço de Apoio Central do IPEX encontra-se a desenvolver o “Projecto XML”, que permitirá uma migração automática para o IPEX da informação de escrutínio inserida na base de dados interna. A nova forma de migração de dados evitará a duplicação de registos, transferindo automaticamente os dados inseridos na base nacional para o IPEX. Ao correspondente restará a tarefa de inserir pequenos resumos em inglês ou francês sobre a informação mais relevante do processo de escrutínio em causa. A Assembleia da República, numa acção conjunta dos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Europeus e do Centro de Informática, tem participado activamente no “projecto XML”. No entanto, para este poder ser uma realidade, é necessário que a base de dados das iniciativas europeias se encontre concluída, pois a migração de dados só é possível a partir da base e não a partir de documentos Word ou Excel. Só assim o Parlamento português poderá prestar aos seus pares informação de escrutínio de forma fidedigna e atempada.

2.3.5.3. Ligação à Base PRE-LEX

O PRE-LEX é uma base dados europeia, onde pode ser consultado o estado do processo legislativo europeu de cada iniciativa, em cada momento. Assim, é de toda a conveniência que os utilizadores que, a partir da plataforma da Assembleia da República acedam a determinada iniciativa, possam, igualmente, pesquisar o seu estado do processo legislativo europeu. Trata-se de informação relevante, igualmente, para os relatores e equipas de apoio das comissões,

pois através da ligação ao PRE-LEX é possível consultar o estado do processo, bem como a data previsível do passo seguinte do processo legislativo europeu. Este elemento é importante para o planeamento dos trabalhos, nomeadamente para saber se será ainda pertinente produzir um parecer ou efectuar alguma diligência, ou se, pelo contrário, a adopção do acto europeu terá já ocorrido, tornando inútil a continuação do acompanhamento do seu processo.

2.3.5.4. Ligação à Base EUR-LEX

Conforme referido no Quadro de Conceitos do Anexo A, a base EUR-LEX²⁵ permite o acesso ao Direito da União Europeia, contendo todas as informações relevantes sobre o processo legislativo que conduziu à adopção de determinado acto e uma secção dedicada às medidas nacionais de transposição de directivas. Esta última secção é intitulada de *MNE* e assume particular importância, pois identifica os actos nacionais de incorporação da legislação comunitária no ordenamento jurídico nacional. Embora se possa questionar a fiabilidade da informação de transposição, pois os dados disponibilizados dependem da notificação por parte dos Estados-membros à Comissão Europeia, tem a vantagem de permitir também a pesquisa do estado de transposição nos restantes Estados-membros. Acresce que, até ao momento, não existe nenhuma base nacional onde se possa encontrar idêntica informação.

Apesar desta limitação, a ligação ao Eur-Lex permitirá aceder ao acto normativo europeu e, na medida em que os dados se encontrem disponíveis, à informação sobre transposição e execução internas.

2.3.5.5. Ligação à página da Comissão de Assuntos Europeus no sítio Web da Assembleia da República e possibilidade de subscrição de alertas

A base de dados deverá permitir que os utilizadores acedam à página da Comissão de Assuntos Europeus no sítio da Assembleia da República. A partir desse acesso é já possível a interacção cidadão/Comissão. Existe uma ligação para contactar a Comissão, bem como a possibilidade de subscrever alertas referentes à actividade legislativa e parlamentar, com ligação à actual base de dados da Assembleia da República (PLC). A partir do momento em que a base de iniciativas europeias se encontre concluída, essa subscrição passará a ser possível, também, para os processos de escrutínio dos assuntos europeus.

A base deverá permitir que a subscrição de alertas possa ser efectuada através da página da Comissão ou, directamente, através da própria base. Os alertas permitirão que os diferentes utilizadores, com perfis de interesses variados, possam estar informados, em tempo real, do estado em que o processo do acompanhamento parlamentar se encontra, sem necessitar de o pesquisar diariamente.

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0017:PT:NOT>

2.3.6. Informação de pesquisa

O ponto agora em análise pretende dar resposta à questão enunciada supra, sobre a dificuldade da Comissão de Assuntos Europeus em aceder e transmitir dados fidedignos sobre a actividade efectuada, de acompanhamento das iniciativas europeias.

De cada vez que é necessário produzir essa informação, nomeadamente para efeitos de elaboração do relatório de actividades a que a Comissão de Assuntos Europeus se encontra obrigada por força do art.º 108.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), os funcionários da equipa de apoio têm que contar manualmente o número de pareceres produzidos. Se, quanto aos relatórios/pareceres finais de escrutínio a tarefa se encontra facilitada, pelo facto de estes terem números sequenciais, o mesmo já não se pode afirmar em relação a outro tipo de informação pertinente para a transparência da actividade da Comissão de Assuntos Europeus e das restantes comissões, no que respeita à sua actividade de escrutínio. Assim, ao nível dos quadros de pesquisa, a aplicação deverá permitir extrair a seguinte informação:

2.3.6.1. Informação sobre a documentação recebida

No que concerne à informação relativa à documentação recebida, a base de dados de iniciativas europeias vai permitir extrair os seguintes dados:

- ✓ Tipo de iniciativas/documentos entrados;
- ✓ Temas das iniciativas;
- ✓ Origem/proveniência das iniciativas;
- ✓ Número de iniciativas entradas em determinado período.

2.3.6.2 Informação sobre a actividade de escrutínio desenvolvida na Assembleia da República

No que concerne à actividade de escrutínio desenvolvida na Assembleia da República, a base de dados deverá disponibilizar a seguinte informação:

- ✓ Iniciativas distribuídas às comissões em determinados períodos;
- ✓ Total de iniciativas escrutinadas e não escrutinadas;
- ✓ Temas objecto de escrutínio;
- ✓ Número de escrutínios por comissão;
- ✓ Total de relatórios;
- ✓ Audições públicas (realizadas e previstas);
- ✓ Audiências (concedidas e previstas);
- ✓ Contributos recebidos das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas;

- ✓ Contributos recebidos da sociedade civil;
- ✓ Relatores e respectivo Grupo Parlamentar;
- ✓ Número total de pareceres adoptados;
- ✓ De que comissões;
- ✓ Sobre que iniciativas;
- ✓ Data dos pareceres e relatórios;
- ✓ Total de debates em Plenário sobre assuntos europeus;
- ✓ Total de resoluções aprovadas em matéria europeia.

2.3.6.3. Informação sobre os actos normativos europeus e respectiva transposição e execução na ordem jurídica interna

Neste âmbito, a consulta à base deverá permitir aceder à seguinte informação:

- ✓ Actos legislativos europeus aprovados (quais e quantos) num determinado período;
- ✓ Actos legislativos europeus transpostos em determinado período (quais e quantos);
- ✓ Matérias sobre as quais foram feitas as transposições;
- ✓ Identificação dos instrumentos de transposição ou de execução dos actos legislativos aprovados (lei, decreto-lei, decreto legislativo regional e acto regulamentar);
- ✓ Actos legislativos europeus pendentes de transposição (quais e quantos);
- ✓ Data prevista para a transposição.

Contrariamente aos pontos anteriores, em que a informação pesquisável é produzida internamente pela Assembleia da República, no caso das transposições, tal não acontece. Assim, numa primeira fase, apenas será possível garantir integralmente os critérios de pesquisa que dependam da actividade interna do Parlamento, ou seja, os relativos à transposição por via de lei da Assembleia da República.

Nos restantes casos, não será, ainda, exequível construir mapas de pesquisa, mas apenas aceder à informação de transposição caso a caso. Enumerámos, no entanto, todas as possibilidades, pois sendo a base de dados um sistema aberto e sujeito a um ciclo de melhoria constante, esta poderá ser uma segunda etapa, quer através das bases europeias já existentes, quer através da extensão do nosso modelo ao Governo que, estando obrigado a prestar contas à Assembleia, deveria inserir a informação que lhe compete. A existência de bases de dados de acompanhamento de assuntos europeus partilhadas entre os dois órgãos de soberania é, aliás, uma solução adoptada em alguns Estados-membros, conforme será referido no capítulo 3²⁶, aquando da discussão dos efeitos do modelo.

²⁶ Ver ponto 3.1.

Figura 2.4. Protótipo do ecrã de pesquisas

The screenshot shows a web application interface for searching European initiatives. The page is titled "Iniciativas europeias" and features a search form with the following sections:

- Documentação Europeia:** Includes fields for "Tipo Documento", "Referência", "Assunto", and "Prioridade".
- Proveniência:** A dropdown menu with options: "Comissão Europeia", "Conselho", "Governo", and "Parlamento Europeu".
- Iniciativa Legislativa:** A dropdown menu.
- Tema:** A dropdown menu with options: "Agricultura e Desenvolvimento Rural", "Ajuda Humanitária", "Alargamento", and "Ambiente".
- Entradas:** Fields for "De" (start date), "a" (end date), and "Ano" (year).
- Distribuição:** Fields for "Data de Distribuição" and "Comissão".
- Relatores:** Fields for "Deputado" and "G.P.".
- Escrutínio:** Radio buttons for "Com escrutínio", "Não escrutinada", "Em curso na CAE", "Em curso nas CPP's", "Concluído", and "Todas".
- Com Relatório / Com Parecer:** Checkboxes for "Com Relatório" and "Com Parecer".
- Com Audições:** Checkboxes for "Realizadas" and "Previstas" under two separate "Com Audiências" labels.
- Acto Final da UE:** A dropdown menu with options: "Acto Comum", "Decisão", "Decisão Quadro", and "Directiva".

At the bottom of the form are two buttons: "Pesquisar" and "Limpar". The page also includes a navigation menu on the left with options: "Home", "registar", "pesquisar", "mapas", and "sair". The top of the page displays "Bom dia" and the date "25 de Setembro de 2009".

Fonte: Centro de Informática da Assembleia da República, autoria da "Equipa PLC"

A informação pesquisada na base deverá poder ser extraída em quadros – síntese (mapas), nomeadamente para efeitos de elaboração da distribuição das iniciativas às várias comissões, bem como para mapas de distribuição e de escrutínio concluído, à semelhança do que actualmente ocorre em formato Word e Excel. Actualmente, não estamos em condições de apresentar modelos dos referidos mapas, por se encontrarem, ainda, em fase de desenvolvimento.

Terminada a descrição do modelo, que consiste na criação da base de dados de iniciativas europeias, como forma de colmatar as lacunas existentes no actual suporte documental do escrutínio dos assuntos europeus na Assembleia da República, coloca-se a questão de indagar qual o contexto, nacional e europeu, em que o modelo se integrará. É esse o tema que nos irá ocupar nos pontos seguintes do presente capítulo.

2.4. O contexto do modelo – a participação da Assembleia da República na construção europeia

O objectivo da criação da base de dados de iniciativas europeias, com vista a uma maior institucionalização da participação da Assembleia da República na construção europeia, parte

do pressuposto que, de facto, ao Parlamento português poderá caber um papel, que não o de mero figurante, na construção da UE. Esta questão não é, aliás, exclusiva da Assembleia da República, mas sim transversal a todos os Parlamentos nacionais, tendo evoluído à medida que a (então) CEE foi perdendo o seu carácter de organização internacional clássica, de pendor intergovernamental. Nesta evolução podemos distinguir, conforme Norton (1996:179-193) e Miranda (2000:25-31), três fases de envolvimento dos Parlamentos nacionais na construção da União Europeia: a fase da letargia (de 1957 a 1986), que consiste num relativo alheamento dos Parlamentos nacionais face à construção europeia; a fase do despertar (de 1987 a 1992), impulsionada pelo Acto Único Europeu e o consequente aprofundamento das políticas comunitárias; e a fase da reivindicação (de 1992 em diante). Efectivamente, em 1992 e pela primeira vez, o Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia) inclui duas declarações anexas, uma sobre o papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia e outra referente à Conferência dos Parlamentos ou Assises²⁷. Em 1997, o Tratado de Amesterdão viria a incluir um Protocolo anexo sobre o papel dos Parlamentos nacionais, reflectindo as reivindicações das instituições parlamentares. Outro eco das reivindicações dos Parlamentos nacionais resultou na Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia, em 2001²⁸, com base na qual foi convocada a Convenção que viria a aprovar a Constituição Europeia. Pela primeira vez na história da União, a negociação do texto de um Tratado incluiu parlamentares nacionais. Conforme referido por Fraga e Paulo (2008; 286), a composição da Convenção foi um reflexo formal da procura da superação do método intergovernamental, dado que do total de 105 membros, 72 representavam membros eleitos por sufrágio universal directo²⁹. O mandato da Convenção consistia na apresentação de um documento com sugestões que permitissem uma maior democracia, transparência e eficácia na União Europeia.

O texto resultante dos trabalhos da Convenção foi assinado em Roma, em Outubro de 2004. É certo que o denominado Tratado Constitucional nunca chegou a entrar em vigor, devido ao resultado dos referendos da França e da Holanda, em Maio de 2005. No entanto, a solução encontrada, no que respeita à participação dos Parlamentos nacionais, que consiste no modelo de repartição de competências através do controlo prévio do princípio da subsidiariedade por parte dos Parlamentos nacionais, é bastante idêntica à preconizada pelo Tratado Reformador ou Tratado de Lisboa. Este texto, aprovado em Outubro de 2007 e cuja entrada em vigor se encontra pendente da realização de novo referendo irlandês, bem como da

²⁷As assises realizaram-se uma única vez, em Roma, em Dezembro de 1990, com representantes dos Parlamentos nacionais (3/4) e do Parlamento Europeu (1/4).

²⁸ Disponível em http://europa.eu/scadplus/glossary/laeken_declaration_pt.htm

²⁹ A Assembleia da República participou com dois representantes efectivos, Deputados Maria Eduarda Azevedo (PSD) e Alberto Costa (PS) e dois suplentes, Deputados Nazaré Pereira (PSD) e Guilherme d'Oliveira Martins (PS).

conclusão dos processos de ratificação na Polónia, República Checa e Alemanha³⁰, será objecto de análise em ponto autónomo. De momento, a actividade europeia dos Parlamentos encontra-se enquadrada, para além dos 27 ordenamentos jurídico-políticos nacionais dos Estados-membros, pelo Tratado de Amesterdão e pela denominada “Iniciativa Barroso”, que foi sendo referida ao longo do trabalho.

2.4.1. O contexto europeu - o Tratado de Amesterdão e a “Iniciativa Barroso”

Actualmente, os Parlamentos nacionais podem pronunciar-se sobre o processo legislativo europeu ao abrigo do Tratado de Amesterdão³¹, mais concretamente com base no seu Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia. Deve referir-se que o Tratado de Nice, em 2001, não alterou as disposições referentes aos Parlamentos nacionais.

O Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais encontra-se dividido em duas partes, sendo a primeira dedicada às informações destinadas aos Parlamentos nacionais dos Estados-membros. O Protocolo dispõe que a Comissão Europeia deve enviar *prontamente* aos Parlamentos nacionais todos os documentos de consulta (livros brancos, livros verdes e comunicações) e *atempadamente* aos Governos as propostas legislativas para que os Parlamentos nacionais as recebam *em devido tempo*. Por fim, a primeira parte deste Protocolo determina, em aplicação do Título VI do Tratado (disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal), como regra, um prazo de seis semanas entre o envio das propostas legislativas em todas as línguas e a sua inclusão na agenda do Conselho para tomada de decisão.

A segunda parte do Protocolo faz referência à Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Europeus (COSAC), atribuindo-lhe poder para dirigir às instituições europeias ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão “todos os contributos que considere adequados sobre as actividades legislativas da União, nomeadamente no que se refere à aplicação do princípio da subsidiariedade, ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça, bem como as questões relacionadas com os direitos fundamentais”. Esta última disposição tem servido de base aos projectos-piloto sobre a conformidade de propostas legislativas da Comissão Europeia que, desde 2004, a COSAC vem levando a cabo e nos quais a Assembleia da República tem participado activamente. Pretende-se testar se, no prazo de seis semanas, que com o Tratado de Lisboa, será alargado para oito, é possível aos Parlamentos nacionais analisarem e pronunciarem-se sobre a conformidade do princípio da subsidiariedade das propostas da Comissão.

³⁰ Ponto da situação em Setembro de 2009

³¹ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

Conforme referido na introdução do presente capítulo, desde Setembro de 2006 que a Comissão Europeia envia directamente aos Parlamentos nacionais todas as suas iniciativas legislativas e não legislativas. A 13 de Abril de 2007, o Presidente da Comissão Europeia, em discurso proferido na Assembleia da República, instou o Parlamento português a participar activamente nesta iniciativa (Barroso:2007)³². Tendo em atenção que, em 2008, a Assembleia da República foi o Parlamento que mais pareceres enviou à Comissão Europeia, podemos afirmar que o repto foi integralmente aceite pelos Deputados da X Legislatura. O escrutínio desenvolvido, ao abrigo da “Iniciativa Barroso”, pode incidir sobre vários aspectos de um documento e não apenas sobre a análise da conformidade do princípio da subsidiariedade das iniciativas legislativas europeias, comprometendo-se a Comissão Europeia a considerar os contributos recebidos dos Parlamentos nacionais (embora estes não sejam de carácter vinculativo). Esta é o actual enquadramento jurídico - institucional de participação dos Parlamentos nacionais na complexa rede participada que constitui o processo de decisão europeu. No entanto, prevê-se que este contexto venha a mudar, em breve, saindo o papel dos Parlamentos mais reforçado com o Tratado de Lisboa.

2.4.2. O futuro próximo do contexto europeu – o Tratado de Lisboa?

Embora já tenha sido mencionado que, à data da conclusão do presente trabalho, o Tratado de Lisboa não se encontra ainda em vigor, não podemos deixar de referir qual o enquadramento dos Parlamentos nacionais no novo Tratado, tanto mais que o seu texto pretende reforçar os poderes das instituições parlamentares sobre as actividades da União Europeia. Antes de mais cabe referir que o Tratado inclui, no total, 46 referências aos *Parlamentos nacionais*.

Acresce ainda, que é a primeira vez que o articulado de um Tratado Europeu faz referência aos Parlamentos nacionais no próprio articulado (e não apenas nos Anexos), dedicando-lhes um artigo autónomo - art.º 12.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Das várias áreas abordadas neste artigo, destaca-se o dever de informação e notificação a estes órgãos de soberania, dos projectos de actos legislativos da União Europeia e a monitorização do princípio da subsidiariedade, através do poder de emissão de pareceres fundamentados pelos Parlamentos nacionais que podem conduzir ao mecanismo de alerta prévio³³.

³²Disponível em <http://www.europa.parlamento.pt/docs/rapiddiscursoJB.DOC>. Referiu: *espero poder apreciar em breve os pareceres que nos queiram enviar...*

³³ Para efeitos da plena compreensão da monitorização do princípio da subsidiariedade, importa referir que a União não pode legislar sobre toda e qualquer matéria. O Tratado define a existência de competências exclusivas, em que apenas a União Europeia pode intervir; competências partilhadas que englobam matérias que podem ser reguladas pela União Europeia ou pelos Estados-membros e; competências complementares, destinadas a apoiar a acção dos Estados-membros, não podendo a União substituí-los. O Tratado de Lisboa delimita o exercício e repartição das competências entre a União Europeia e os Estados-membros no seu artigo 5.º. O exercício das competências da União rege-se pelo princípio de atribuição - a União só exerce as competências necessárias à obtenção dos objectivos dos Tratados - bem como pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com os Protocolos relativos ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia e aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade³⁴. Se um terço dos Parlamentos (1/4 em matéria de justiça e assuntos internos)³⁵ considerar que a matéria não é da competência da União Europeia, poderá solicitar à Comissão a revisão da proposta, assegurando que a União não ultrapassa o domínio das suas competências (artigo 12.º do Tratado da União Europeia). Este procedimento, apelidado de “cartão amarelo”, obriga a Comissão a rever a proposta, mas não a retirá-la, podendo optar pela sua manutenção, com ou sem alterações. Se a proposta for contestada por maioria simples dos Parlamentos nacionais, a Comissão é obrigada a fundamentar a respectiva conformidade com o princípio da subsidiariedade e a submeter à consideração do Conselho e do Parlamento Europeu a manutenção (ou não) da proposta³⁶.

O Tratado de Lisboa robustece, assim, os controlos para garantir o respeito da delimitação das competências, associando directamente os Parlamentos nacionais ao controlo da boa aplicação do princípio da subsidiariedade, garantindo que a Comissão não toma iniciativas que não são da sua competência. No fundo, velando para que, fora da sua competência exclusiva, a União intervenha apenas se, e na medida, em que os objectivos de determinada acção não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, sendo mais facilmente conseguidos ao nível da União.

Os Parlamentos nacionais têm, assim, a possibilidade de conseguir influenciar o processo legislativo europeu, numa fase precoce do seu desenvolvimento. Analisaremos, agora, de que forma a Assembleia da República se encontra preparada para participar nesta rede de governança europeia.

2.4.3. Enquadramento jurídico nacional – a Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto (Acompanhamento, Apreciação e Pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia)

O papel da Assembleia da República na construção europeia nem sempre foi claramente assumido, conforme bem explicitado por Miranda (2000), Fraga (2001) e Fraga e Paulo (2007).

Efectivamente, quando, em 1977, Portugal solicitou a sua adesão à (então) Comunidade Económica Europeia, foi o Governo que liderou o processo de negociação. Só em 1979, a Assembleia da República constituiu uma Delegação com 17 Deputados, cuja missão era a troca de informação com os Deputados portugueses ao Parlamento Europeu. Em 1980 é

³⁴ O princípio da proporcionalidade estabelece que o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados.

³⁵ Cada Parlamento tem direito a dois votos (no caso das instituições bicamerais, cada câmara dispõe de um voto), num total de 54 votos.

criada a Comissão de Integração Europeia que, em 1987, após a adesão, assume a denominação de Comissão de Assuntos Europeus. Também em 1987 surge a primeira Lei sobre a participação da Assembleia da República na definição das políticas europeias (Lei n.º 28/87, de 29 de Junho). Sucederam-lhe a Lei n.º 111/88, de 15 de Dezembro, Lei n.º 20/94, de 15 de Junho e, mais recentemente, a Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, diploma que, actualmente, enquadra a participação do Parlamento português na construção europeia.

A Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, resultou de um texto de substituição da Comissão de Assuntos Europeus, que fundiu as propostas contidas nos projectos de lei apresentados por cinco Grupos Parlamentares, para alteração da Lei n.º 20/94, de 15 de Junho (anterior diploma que regulava a matéria)³⁷. O referido texto foi aprovado por unanimidade de todos os Grupos Parlamentares e visava dotar a Assembleia da República de instrumentos específicos, que lhe permitissem uma participação efectiva no processo de decisão europeu, reforçando e valorizando o papel do Parlamento no processo de construção europeia. Tal como bem salientado por Covas (2007:235), a propósito dos Tratados Europeus, atrás de um texto há sempre um contexto e um pretexto. No caso da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, o contexto implicava uma Comissão de Assuntos Europeus cujo Presidente gozava do prestígio inerente à sua anterior qualidade de Comissário Europeu³⁸, um Presidente da Assembleia da República especialmente sensível à importância das temáticas europeias³⁹, bem como a preparação da vertente parlamentar da Presidência do Conselho da União Europeia. Estes factores conferiram à CAE uma visibilidade reforçada, aumentando a permeabilidade do Parlamento aos assuntos europeus. O pretexto consistiu, em grande medida, na antecipação do Tratado Constitucional, ou do texto que lhe viesse a suceder após o período de reflexão então em curso.

Pela primeira vez e em cumprimento do preceito constitucional que refere a alínea p) do art.º 164.º da Constituição, a Lei estabelece, no seu capítulo II, um mecanismo de selecção e designação de membros nacionais aos órgãos da União Europeia, para cargos de natureza jurisdicional e não jurisdicional, nomeadamente a obrigatoriedade de transmissão dos *curricula* e de audição dos candidatos pela Comissão de Assuntos Europeus. De salientar que, nos três anos da sua vigência, nunca este preceito legal foi aplicado, não cabendo aqui investigar se não ocorreram nomeações, ou se estas não obedeceram ao legalmente instituído.

³⁷ PJL270/X (BE), PJL266/X (PS), PJL 250/X (PSD), PJL 249/X (CDS-PP), e PJL 245/X (PCP). A tramitação destas iniciativas pode ser consultada em:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=33143>

³⁸ O Deputado António Vitorino (PS) que, no entanto, suspendeu o seu mandato no mês de Setembro de 2006, sucedendo-lhe, como Presidente da Comissão, o Deputado Vitalino Canas (PS).

³⁹ O Deputado Jaime Gama (PS) que, na anterior Legislatura havia sido o Presidente da Comissão de Assuntos Europeus e Negócios Estrangeiros.

No que concerne ao cerne do presente trabalho, ou seja, o escrutínio dos assuntos europeus, podemos afirmar que a Lei estabelece três grandes áreas de acompanhamento e intervenção da Assembleia da República:

- ✓ Pronúncia parlamentar prévia, nos casos em que se encontrem pendentes de decisão em órgãos da União Europeia, sobre matérias que recaiam na esfera da competência legislativa reservada da Assembleia da República;
- ✓ Análise do cumprimento da observância do princípio da subsidiariedade de uma iniciativa legislativa europeia;
- ✓ Acompanhamento e apreciação global de todos os assuntos europeus com relevância para Portugal.

Para a exequibilidade das competências de escrutínio da Assembleia da República, a Lei prevê que o Governo mantenha a Assembleia da República informada, em tempo útil, sobre diversas matérias, enviando-lhe toda a documentação relevante. No caso de matérias que recaiam na esfera de competência reservada do Parlamento, essa informação deverá incluir, igualmente, a posição a assumir pelo Governo, nesse âmbito, na medida em que já se encontrar definida.

Além do envio de documentação, a informação a prestar pelo Governo inclui a realização de audições em comissão e de debates em Plenário. Em relação ao primeiro grupo, estabelece-se a obrigatoriedade do Governo reunir com a Comissão de Assuntos Europeus antes e depois dos Conselhos Europeus, formalizando, assim, uma prática já reiterada antes da vigência da Lei. Quanto às restantes comissões parlamentares, a Lei confere-lhes a possibilidade de, em conjunto com a Comissão de Assuntos Europeus, reunir com os membros do Governo antes ou depois de cada Conselho, nas suas diferentes configurações. De referir que, volvidos três anos, esta prática não se encontra, ainda, institucionalizada.

No que concerne à intervenção do Plenário, a Lei prevê a obrigatoriedade de realização de três debates anuais, com a presença do Governo: um após a conclusão do último Conselho de cada Presidência (o primeiro em Dezembro ou Janeiro, onde se debate, igualmente, o Programa Legislativo e de Trabalho da Comissão Europeia e o segundo em Junho ou Julho, nele se debatendo a Estratégia Política Anual da Comissão Europeia); o terceiro consiste na sessão de discussão e aprovação do Relatório sobre a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia, que o Governo envia anualmente à Assembleia da República.

Estas são, em traços gerais, as principais regras que enformam o processo de escrutínio dos assuntos europeus no Parlamento português e que, em conjunto com a “Iniciativa Barroso” e o Tratado de Amesterdão, têm enquadrado o processo de escrutínio sistemático

que, desde 2006, se vem desenvolvendo e que foi descrito no início do presente capítulo, aquando do diagnóstico da situação⁴⁰.

Terminada a descrição do contexto jurídico-político, europeu e nacional, onde o modelo irá operar, podemos concluir que este assume plena pertinência face ao contexto em que se insere e, ainda mais, quanto ao futuro próximo que se avizinha. Só com um suporte documental fidedigno e célere na produção de informação, será possível ao Parlamento português participar, em tempo útil, no escrutínio sistemático dos assuntos europeus, nomeadamente no que concerne ao cumprimento das oito semanas previstas no Tratado de Lisboa para o exame da conformidade com o princípio da subsidiariedade. De igual forma, só através do modelo, a actividade de escrutínio que, desde 2006, se vem desenvolvendo, poderá perdurar de forma institucionalizada e ser desenvolvida de maneira eficaz e transparente.

Chegamos, assim, ao termo do segundo capítulo do nosso trabalho. Começámos por diagnosticar os principais problemas inerentes ao actual circuito de documentação de suporte ao escrutínio dos assuntos europeus na Assembleia da República. A partir desse ponto, conceptualizámos um modelo de base de dados de iniciativas europeias, com vista à solução das falhas então detectadas. Concluímos esta nossa etapa com a contextualização jurídico-política, europeia e nacional, em que se enquadra a participação da Assembleia da República no processo de construção europeia. Em teoria, no “melhor dos mundos” de Pangloss⁴¹, a tarefa estaria terminada e o modelo, devidamente desenhado e contextualizado, cumpriria cabalmente a sua tarefa de instrumento de participação da Assembleia da República na rede de governança europeia. Não é assim! Espera-se que o modelo venha a produzir os efeitos (positivos) para os quais foi criado mas, igualmente, que possa ser limitado por factores intrínsecos e extrínsecos à sua criação e ao seu funcionamento. É sobre os efeitos esperados do modelo e seus eventuais constrangimentos que versará o próximo capítulo.

⁴⁰ Não nos debruçámos, em pormenor, sobre os preceitos constitucionais que regulam esta matéria, porquanto eles foram referidos no início do presente capítulo, quando enunciámos os tipos de competência do Parlamento português em matéria europeia. Não autonomizamos, igualmente, as regras regimentais, uma vez que o novo Regimento da Assembleia da República, que entrou em vigor em Setembro de 2007, dedica apenas o capítulo VII, constituído por um único artigo (261.º) a esta matéria, remetendo o referido processo, integralmente, para a Lei.

⁴¹ Amigo de Candide, na obra de Voltaire que, mesmo perante todas as adversidades, afirma que “*tout est pour le mieux, dans le meilleur des mondes possibles*”.

CAPÍTULO 3: A BASE DE DADOS DE INICIATIVAS EUROPEIAS EM FUNCIONAMENTO - EFEITOS ESPERADOS E LIMITES DO MODELO

3.1 Efeitos esperados – o reforço da actividade de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus

O planeamento do modelo preconizado partiu da identificação dos pontos fracos da actividade de escrutínio dos assuntos europeus na Assembleia da República, decorrentes da ausência de um suporte de tramitação documental informatizado. Assim, o primeiro efeito do modelo consistirá no colmatar da lacuna então identificada e, conseqüentemente, no fortalecimento e aumento do grau de institucionalização da mencionada actividade parlamentar. Pretende-se, em última análise, que a base de dados de iniciativas europeias reforce a Assembleia da República, tornando-a num Parlamento mais autónomo, mais transparente, mais eficaz na fiscalização política do Governo, que presta contas aos seus eleitores e está mais próximo deles e – questão central do modelo - um Parlamento mais activo na construção da Europa, assumindo-se como actor privilegiado no teatro da governança europeia.

Compulsando os problemas que enumerámos em sede de diagnóstico do actual processo de escrutínio dos assuntos europeus na Assembleia da República¹, o modelo desenhado deverá ser capaz de dar resposta às falhas então enunciadas, nos termos sintetizados no Quadro 3.1..

Quadro 3.1. Síntese dos problemas solucionados através da implementação da base de dados de iniciativas europeias

SITUAÇÃO DE PARTIDA/ DIAGNÓSTICO INICIAL	SITUAÇÃO APÓS A BASE DE DADOS DE INICIATIVAS
✓ Dispersão de fontes de informação sem que haja, internamente, um registo único e disponível a todos os utilizadores, onde essa informação possa ser acedida;	✓ Todos os documentos oriundos das instituições europeias estarão disponíveis na Base de Dados de Iniciativas Europeias;
✓ Insuficiência ou duplicação de registos, nas várias fases da tramitação, provocando redundância e ocorrência de erros;	✓ As várias fases de tramitação interna do processo de escrutínio de uma iniciativa serão registadas numa base única, eliminando a redundância e diminuindo probabilidade de ocorrência de erros;
✓ Desperdício de tempo dos funcionários de apoio à Comissão de Assuntos Europeus, inerente à duplicação de registos e consultas em suportes documentais dispersos;	✓ A unificação do registo dos documentos, em conjugação com a sua tramitação interna, bem como o interface com as bases de dados da AR e europeias, permitirá ganhos de eficiência, na medida em que:

¹ Ver ponto 2.2. do capítulo 2.

SITUAÇÃO DE PARTIDA/ DIAGNÓSTICO INICIAL	SITUAÇÃO APÓS A BASE DE DADOS DE INICIATIVAS
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apenas será necessária uma acção de carregamento único que, automaticamente, migrará a informação para a base de dados da Assembleia da República (PLC), bem como para a plataforma IPEX; ✓ A produção de informação, conforme descrito no capítulo anterior (v. ponto 2.3.6.) é efectuada automaticamente pela base, a partir dos dados disponíveis e de acordo com os critérios de pesquisa adequados à informação a originar. Tal implicará um menor dispêndio de tempo dos funcionários, por duas razões: <ul style="list-style-type: none"> a) O automatismo do processo, que gera maior rapidez e maior rigor na informação extraída da base de dados; b) A disponibilização universal da base de dados, bem como a possibilidade de efectuar subscrições, implica que qualquer utilizador (público em geral, funcionários e Deputados), possa efectuar a pesquisa e obter os mapas que pretende, sem necessitar de recorrer aos funcionários da Comissão de Assuntos Europeus;
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impossibilidade de fornecimento de dados fiáveis, em tempo real, tanto para aferir da situação concreta de determinado processo de escrutínio, como para obtenção de informação estatística, nomeadamente para efeitos de elaboração do relatório de actividades; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Possibilidade de construção de informação fiável, em tempo real, a partir dos dados disponibilizados pela base e de acordo com os critérios de pesquisa descritos no ponto 2.3.6.; ✓ A subscrição de alertas permite, igualmente, o acesso à informação em tempo real;
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Problemas relacionados com a transparência e prestação de contas da actividade do Parlamento e dos Deputados, uma vez que os relatórios e pareceres elaborados (quer na Comissão de Assuntos Europeus, quer nas restantes comissões) não aparecem registados na actividade do Deputado, disponível no sítio Web da Assembleia da República; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A migração automática dos dados da base de iniciativas europeias para a base de dados do Parlamento (PLC), permitirá que toda actividade dos Deputados referente ao escrutínio dos assuntos europeus (relatórios, pareceres, audições, audiências, consultas públicas, reuniões interparlamentares e visitas de trabalho) seja imputada ao Deputado que a desenvolveu e possa ser acedida quando se consulta a actividade do Deputado em questão;
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impossibilidade de integração do processo de escrutínio parlamentar entre o processo legislativo europeu ocorrido <i>ex ante</i> e: <ul style="list-style-type: none"> a) O acto final europeu a que as iniciativas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A ligação das iniciativas europeias constantes na Base de Dados de Iniciativas Europeias ao acto final a que estas dão origem, na base de dados EUR-LEX, bem como à base de dados

SITUAÇÃO DE PARTIDA/ DIAGNÓSTICO INICIAL	SITUAÇÃO APÓS A BASE DE DADOS DE INICIATIVAS
<p>escrutinadas vieram a dar origem;</p> <p>b) Os actos legislativos definitivos europeus que aguardam transposição (seja por via de lei ou de decreto-lei ou decreto legislativo regional) ou quais os regulamentos que aguardam execução na ordem jurídica.</p>	<p>da Assembleia da República PLC (nos moldes explanados no ponto 2.3.4.) permitirá a ligação do processo de escrutínio legislativo europeu <i>ex ante</i> com o acto final da UE, bem como com as medidas de transposição e execução nacionais.</p>

Conforme referido no início do presente capítulo, a concepção da base de dados de iniciativas europeias norteou-se pela resolução dos problemas que identificámos na fase de diagnóstico do modelo. A solução recomendada foi antecedida da observação de outros Parlamentos, com rotinas de acompanhamento dos assuntos europeus já institucionalizadas², como forma de colher boas práticas que pudessem ser replicadas na Assembleia da República. Espera-se, igualmente, que conforme referido por Leston-Bandeira (2007:656) a introdução desta tecnologia de informação e comunicação no Parlamento, não consista apenas na introdução de mecanismos electrónicos mas, igualmente, na alteração de procedimentos e cultura. No entanto, o modelo de gestão pública desenvolvido ao longo do anterior capítulo, sendo um sistema aberto, não pode ser considerado isolado do contexto em que se insere. Prevê-se, assim, que o modelo possa ser limitado, não só por falha dos elementos necessários ao seu funcionamento (limitações técnicas e humanas), como, igualmente, por factores extrínsecos, relacionados com o contexto político (nacional e europeu) em que a Assembleia da República se insere. Cumpre, assim, prever quais as limitações com que o modelo se poderá confrontar, o que faremos já de seguida, analisando os factores internos e externos susceptíveis de limitar o funcionamento e objectivos da base de dados de iniciativas europeias.

3.2. Factores internos de limitação do modelo

A base de dados constitui um novo sistema que, após ser construído e implementado, carece de ser mantido. A fase de desenvolvimento da base de dados, tendente a tornar o sistema operacional, encontra-se actualmente em desenvolvimento, numa acção conjunta entre uma equipa de engenheiros informáticos e os serviços de apoio à Comissão de Assuntos Europeus.

² Em 2006 foi feito um inquérito aos funcionários de apoio às CAE dos (então) 25 Parlamentos. Verificou-se que a Suécia, a Alemanha, a Lituânia, a Dinamarca, o Reino Unido, a Áustria, a França, a Finlândia e a Hungria dispunham de bases de dados de tramitação de iniciativas europeias. Em muitos dos casos, essas bases eram partilhadas com os Governos, solução que não podia ser adoptada entre nós, uma vez que o próprio Governo também não dispõe de uma ferramenta informática que lhe permita seguir a tramitação interministerial das várias iniciativas.

Esta fase tem ocorrido num ambiente de equipas motivadas em prol de um resultado final. No entanto, a fase da manutenção, exploração e operação do sistema poderá constituir uma limitação ao seu bom funcionamento.

Efectivamente, os sistemas, após instalados, necessitam de uma monitorização contínua, que assegure o seu funcionamento e utilização. No caso vertente, tal implicará a execução de tarefas, tanto dos serviços informáticos, inerentes à administração de dados, segurança e controlo e procedimentos do sistema, como para a equipa da Comissão de Assuntos Europeus. No que concerne aos serviços informáticos, grande parte das tarefas necessárias à manutenção da base serão efectuadas automaticamente pela tecnologia já existente. Não se prevê, assim, que a entrada em vigor do sistema provoque qualquer resistência nos recursos humanos do Centro de Informática, porquanto este não lhes provocará alterações de rotina significativas.

No extremo oposto encontram-se os funcionários da Comissão de Assuntos Europeus, para quem a manutenção da base de dados implicará um enorme desafio. Na realidade, até ao momento, a falta de um sistema de suporte à informação pode ser sempre apontada como causa de eventuais disfunções no processo administrativo subjacente à actividade política de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus. A actual situação é, assim, susceptível de ser utilizada como justificação para o atraso na circulação de informação, para a dificuldade em lhe aceder, em suma, para a opacidade de todo o processo, apenas dominado pelos quatro funcionários da Equipa da Comissão de Assuntos Europeus³, como se “de segredo se tratasse”⁴. E é neste ponto que reside a principal limitação interna do modelo: na adequada manutenção da informação na base de dados, dependente da correcta intervenção dos recursos humanos da equipa da Comissão de Assuntos Europeus. Neste contexto, é necessário, conforme referido por Carapeto e Fonseca (2005:346), que a gestão da mudança implique uma cultura de mudança, partilhada por todos os intervenientes no processo, que assim são mobilizados. A regra 20-60-20⁵, aplicada a uma equipa de quatro pessoas, coloca sérios riscos da neutralidade ou indiferença desmobilizar algum entusiasmo inicial. A participação de todos no processo, nomeadamente na definição de objectivos da base de dados ajudará a minorar os riscos de resistência na fase da sua manutenção. Não se verifica, no caso vertente, a existência de muitos dos factores enumerados por Boyett (1999:64-70), citado por Carapeto e Fonseca (2005:347), que podem concorrer para a resistência dos funcionários. Na realidade, a equipa tem a percepção de um resultado positivo, não existiu qualquer falta de comunicação (até porque não se trata de uma imposição da organização, mas sim um objectivo partilhado e construído em conjunto, entre políticos e funcionários), todos os elementos foram integrados

³ Conforme referido supra, a equipa é constituída por três técnicos superiores e uma secretária.

⁴ Citação no ponto 1.2.2. do capítulo 1 a propósito da burocracia de Weber.

⁵ De acordo com a qual, 20% dos funcionários aceitam a mudança de forma positiva, 60% de forma neutra e 20% de forma negativa, ou seja, com resistência.

no espírito de mudança, numa acção integrada de visão da organização como um todo e, conseqüentemente, não se prevê rebelião dos funcionários, por se sentirem obrigados à mudança. Subsistem, no entanto, dois factores que poderão ensombrar o entusiasmo dos recursos humanos na fase manutenção da base de dados: medo de mais trabalho após a mudança e a necessidade de mudar de hábitos, em especial quanto ao modo como efectuam as tarefas.

Efectivamente, a transparência processual originada pela entrada em funcionamento da base de dados consubstancia-se na alteração de tarefas e respectiva periodicidade. Os funcionários da Comissão de Assuntos Europeus serão obrigados a um carregamento diário da documentação europeia recebida, bem como à imediata disponibilização da informação de escrutínio que a Assembleia da República sobre ela produzir (pareceres, relatórios, audiências, etc.). Efectivamente, à excepção dos mapas de iniciativas europeias, de elaboração e envio semanal, as remanescentes tarefas administrativas inerentes ao escrutínio e actualização das páginas do IPEX e/ou da página Web da Comissão de Assuntos Europeus são, actualmente, efectuadas no tempo disponível dos funcionários, não sendo funções prioritárias na organização do seu dia de trabalho. A base de dados, com o seu novo enfoque na dinâmica do processo, ao invés da actual visão estática da informação disponível, deverá alterar esse paradigma. Acresce ainda, que a possibilidade de interligação entre a base de dados das iniciativas europeias e o EUR-LEX implicará uma nova tarefa: verificar diariamente os actos definitivos publicados no Jornal Oficial da União Europeia, para efectuar a respectiva ligação às iniciativas que lhes deram origem, bem como ao processo de escrutínio parlamentar que sobre elas incidiu. Assim, embora a introdução do modelo implique ganhos de tempo, ao longo das várias etapas do processo e evite a duplicação de tarefas, o acréscimo de trabalho de verificação dos actos definitivos, bem como a imposição de um novo ritmo de disponibilização “na hora” da informação gerada - dinâmica sem a qual o sistema poderá perder credibilidade - constitui o principal constrangimento interno ao bom funcionamento do modelo. O risco tenderá a agravar-se, nos seguintes termos:

- ✓ À medida que a gestão da informação na base se for institucionalizando e as tarefas repetitivas da sua manutenção se forem sucedendo, numa cadência ininterrupta e monótona; e/ou
- ✓ Na medida em que haja alterações na composição da actual equipa, nomeadamente devido à mudança de legislatura. Esta situação acontece, com uma certa frequência, porquanto nem sempre o elenco das comissões é idêntico⁶ em todas as legislaturas, o que provoca alteração nas respectivas equipas de apoio. Nesse caso, poderá acontecer

⁶ Em especial, a Comissão de Assuntos Europeus pode continuar nos actuais moldes, ser fundida com a Comissão de Negócios Estrangeiros, à semelhança do que ocorria na anterior Legislatura ou, em cumprimento da Medida de Reforma n.º 70 (ver supra, Quadro 1.2.), ser composta por Deputados oriundos das restantes comissões.

que novos membros da equipa, que não participaram na fase inicial do ciclo PDCA⁷ descrito em Carapeto e Fonseca (2005: 352), se encontrem menos motivados pelo objectivo último das tarefas que são chamados a desempenhar.

Em síntese, a manutenção do modelo implica o envolvimento dos recursos humanos que o operam. Pressupõe que estes mantenham a consciencialização não só do que fazem, mas, igualmente, porque o fazem, em que medida o fazem bem e como podem fazê-lo melhor, utilizando a terminologia de gestão de processos de Carapeto e Fonseca (2005:353). Só assim estarão alerta para as necessidades de melhoria, para as forças e fraquezas do modelo, num constante ciclo PDCA inerente à gestão da mudança.

A gestão dos recursos humanos afectos à Comissão não é, no entanto, nem a única nem a principal limitação do modelo. O sucesso da implementação do modelo depende, ainda de factores extrínsecos, como o contexto político - nacional e europeu - em que o Parlamento português se insere, que condiciona a sua actividade, nomeadamente no que concerne ao escrutínio dos assuntos europeus e que, nem o modelo, nem os obreiros da sua manutenção, por si só, podem controlar.

3.3. Factores externos de limitação do modelo

A base de dados de iniciativas europeias não é um fim em si mesmo. Pelo contrário, a sua existência e manutenção só fazem sentido enquanto instrumento da mais vasta actividade em que se insere: o escrutínio parlamentar dos assuntos europeus. Assim, os factores externos, susceptíveis de limitar o modelo, entrecruzam-se com os constrangimentos da referida actividade, fortemente condicionada pelo ambiente político nacional e europeu, que poderá ser mais ou menos propício à participação parlamentar na construção europeia.

Norton (1996:9) salienta os seguintes factores que determinam o grau de envolvimento dos Parlamentos nacionais na construção europeia:

- ✓ As Constituições, que definem o papel dos Parlamentos, em especial no que concerne aos seus poderes de fiscalização dos Governos;
- ✓ A visão que os diferentes partidos têm da União Europeia, na medida em que, quanto maior for consenso em torno do projecto europeu, menores são as hipóteses de o utilizar como arma de arremesso político e, logo, menor a apetência para o debater;
- ✓ A cultura política, que poderá ser mais ou menos permeável às temáticas europeias;
- ✓ As normas e práticas parlamentares, que fazem depender o envolvimento dos Parlamentos no projecto europeu do seu grau de institucionalização⁸;
- ✓ O volume de trabalho parlamentar, nomeadamente das questões internas, que desviam a atenção das questões europeias, fazendo esquecer que os assuntos europeus são, também eles, assuntos internos.

⁷ PDCA: Plan, Do, Check, Act (Planear, Executar, Verificar, Agir).

⁸ A questão do grau de institucionalização dos Parlamentos foi tratada no ponto 1.3. do capítulo 1.

Para além dos enunciados, não podemos deixar de acrescentar outro factor, cuja influência se faz sentir, positiva - ou negativamente - na permeabilidade dos Parlamentos nacionais aos Assuntos Europeus e que, no caso da Assembleia da República assumiu especial importância na “descoberta da Europa” ocorrida ao longo dos últimos anos:

- ✓ O enquadramento normativo e institucional europeu. Neste contexto, a previsão da participação dos Parlamentos no processo da construção europeia no texto dos Tratados, bem como instituições europeias mais vocacionadas para a importância da participação dos Parlamentos nacionais na rede de governança europeia, tenderão a impulsionar essa participação⁹.

Compulsando os diversos factores que determinam o grau de envolvimento dos Parlamentos na construção europeia, verifica-se que, no caso da Assembleia da República, é de esperar a manutenção do consenso e, logo, de uma relativa apatia, da maioria dos partidos políticos em relação ao projecto europeu. Esta situação é susceptível de agravamento pelo volume do trabalho parlamentar que poderá ocorrer, caso a próxima legislatura seja de maioria relativa, obrigando a uma maior negociação no âmbito da política interna e relegando as questões europeias para segundo plano. No extremo oposto, o enquadramento constitucional e legal, propício ao envolvimento da Assembleia da República¹⁰, bem como a institucionalização das práticas parlamentares solidificadas ao longo da X Legislatura e reforçadas pelo contexto institucional e normativo europeu, poderão tornar a cultura política parlamentar mais permeável às temáticas europeias.

A propósito da importância do contexto institucional europeu, salienta-se o Relatório Anual de 2008 sobre as relações entre a Comissão Europeia e os Parlamentos nacionais¹¹, apresentado pela Comissão Europeia de 7 de Julho de 2009., que conclui no sentido do aprofundamento das relações entre a Comissão e os Parlamentos nacionais, realçando o serviço mútuo em diálogo aberto e contínuo, bem como o trabalho em rede, entre estas instituições, que permitiu tirar proveito da experiência política e administrativa, com vista ao estreitamento das relações com os cidadãos e os respectivos representantes eleitos: a voz do cidadão reforça a voz dos cidadãos europeus. A continuidade do actual Presidente da Comissão Europeia permite antever a manutenção da estratégia dos últimos anos.

⁹ Recorde-se, a este propósito, quanto atrás ficou dito sobre a importância da “Iniciativa Barroso”, ao longo do capítulo 2.

¹⁰ Conforme já verificado no ponto 2.1. do capítulo anterior, a Constituição prevê um papel para a Assembleia da República no contexto europeu e a Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto veio reforçar os meios ao dispor do Parlamento português para o exercício da actividade de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus.

¹¹ COM (2009) 343 final e 7.07.2009, disponível em:
http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc_COM20090343FIN

Por outro lado, a eventual entrada em vigor do Tratado de Lisboa constituirá um reforço da legitimação da participação dos Parlamentos nacionais na construção da União Europeia¹², uma vez que a consagração normativa europeia desta actividade a torna menos dependente de um contexto político europeu de vontades voláteis e prioridades incertas.

O desafio coloca-se, assim, no sentido de saber se a Assembleia da República saberá transformar o actual contexto europeu - favorável à audição da sua voz - bem como a institucionalização interna do processo de escrutínio entretanto alcançada, numa oportunidade para afinar os seus instrumentos de participação no coro europeu.

A este propósito, o actual Presidente da Comissão de Assuntos Europeus, Deputado Vitalino Canas, dirigiu um balanço do escrutínio dos assuntos europeus na X legislatura ao Presidente da Assembleia da República.¹³ O referido documento assinala que o elevado número de pareceres enviados à Comissão Europeia¹⁴ pela Assembleia da República - que passou, de uma quase inércia até 2006, para “o mais activo na União Europeia”¹⁵ em 2008 - apesar de se consubstanciar numa posição cimeira, da qual o Parlamento português se deve orgulhar, não deverá fazer esquecer a necessidade de melhoria e aprofundamento de alguns aspectos do processo de escrutínio, para que esta actividade possa lograr uma real influência no processo de decisão europeu. Destaca, nomeadamente:

- ✓ A necessidade de aprofundamento das relações com os restantes Parlamentos nacionais, uma vez que as reuniões interparlamentares constituem *fora* privilegiados para a troca de experiências e boas práticas, bem como para actuações conjuntas, com eco nas instituições europeias, sobre temas estruturantes para a UE e os seus membros;
- ✓ A análise substantiva das iniciativas e não apenas o exame da sua conformidade com o princípio da subsidiariedade. Neste contexto, salienta que a prática parlamentar se tem cingido, na maioria das vezes, ao exame da conformidade das iniciativas legislativas da Comissão Europeia com o princípio da subsidiariedade, perspectiva que deverá ser complementada com uma apreciação da substância das iniciativas. Este enfoque deve ser privilegiado, numa perspectiva qualitativa mesmo que em sacrifício de uma abordagem quantitativa;
- ✓ O aprofundamento da relação com o Governo em matéria de escrutínio de assuntos europeus¹⁶. A este propósito, o Presidente da Comissão de Assuntos Europeus salienta que, apesar de legalmente prevista, não existe qualquer prática sistemática de se solicitar ao Governo a sua posição sobre as matérias em discussão nos diversos Conselhos sectoriais, centrando-se o escrutínio dos assuntos europeus quase

¹² Nos moldes expostos no capítulo 2, aquando da contextualização do modelo, no ponto 2.4.2.

¹³ Publicada no Diário da Assembleia da República, II Série (33) de 14 de Agosto de 2009.

¹⁴ A Comissão Europeia registou o envio de 19 pareceres em 2007, 65 em 2008, num total de 84.

¹⁵ Conforme título de artigo publicado na pg. 20 do Diário de Notícias de 15 de Setembro de 2009.

¹⁶ Neste contexto, recorde-se quanto ficou exposto no ponto 2.3.6.3. referente à dificuldade de gerar informação de pesquisa sobre os actos normativos europeus e respectiva transposição e execução na ordem jurídica interna. Em especial, sublinha-se a hipótese de, numa segunda fase, se partilhar a base de dados com o Governo, devendo este actualizar a informação referente à actividade de transposição.

exclusivamente na análise documental das iniciativas originárias da Comissão Europeia. Este alargamento da actividade de escrutínio é de vital importância, tanto para que o Parlamento possa exercer a sua acção de fiscalização do Governo como, igualmente, para efeitos de real influência no processo de formulação das políticas europeias. Defende, assim, o Presidente da Comissão que deverão ser criadas condições para, nos casos politicamente mais importantes, se continuar a seguir o processo ao nível das instituições europeias;

- ✓ Por fim, mas não menos importante, destaca-se a necessidade de apropriação dos assuntos europeus pela Assembleia da República e sua aproximação aos cidadãos/eleitores. Neste âmbito, salienta-se a importância de os Deputados terem a noção de que os diversos temas europeus são, também, assuntos internos e de que o seu acompanhamento implica uma mais-valia política ao serviço dos cidadãos. Acrescentando que a mais-valia desse trabalho é, ainda hoje, quase invisível, refere-se à informatização e disponibilização *on-line* do suporte documental do processo de escrutínio, que deverá contribuir para a melhoria da informação, uma maior transparência do processo e, conseqüentemente, para a aproximação dos assuntos europeus aos cidadãos.

Utilizando esta última reflexão como ponte entre a base de dados de iniciativas europeias e o próprio processo de escrutínio, sendo este último a razão de ser da primeira, concluiremos o presente ponto sublinhando que o modelo, ao promover a transparência, poderá produzir efeitos não desejáveis. Na realidade, se, por um lado, a transparência aumenta a visibilidade do processo e dos seus interlocutores, por outro, aumenta a probabilidade de se lhes detectarem as suas falhas. Neste contexto, se a actividade de escrutínio dos assuntos europeus não for norteada por uma abordagem qualitativa, desenvolvida atempadamente e com análises substanciais dos processos desde o seu início até ao seu termo (nele se incluindo a fase de transposição nacional), num aprofundamento da sua vertente de controlo do Governo e numa estratégia de apropriação dos assuntos europeus pela Assembleia da República, a base de dados tornará essas lacunas visíveis.

Em suma, para que a base de dados, enquanto modelo libertador da opacidade processual, logre alcançar os seus intentos, será necessário que os seus limites internos - a actualização atempada e correcta da informação nela contida, pelos recursos humanos afectos à equipa de apoio à Comissão de Assuntos Europeus - e externos - a qualidade do escrutínio desenvolvido e o ambiente político nacional e europeu em que este se insere - sejam mitigados. Caso contrário, corre-se o risco de alguém reparar que “o rei vai nu”¹⁷. Da nossa parte, esperamos que assim não seja e que as forças do modelo desenvolvido limitem as suas fraquezas, assumindo-se o modelo como uma oportunidade de tecer uma roupagem condigna à participação do Parlamento português na construção europeia.

¹⁷ Referência ao conto infantil de Hans Christian Andersen: *A roupa nova do rei*

CONCLUSÃO

Chegados à termo do percurso conducente ao desenvolvimento da base de dados de iniciativas europeias, como instrumento de participação da Assembleia da República no processo de construção europeia, cumpre rever quais as principais etapas percorridas.

Começámos por abordar a encruzilhada em que se encontra o Estado do Século XXI, na busca de um novo padrão de funcionamento na moderna governança, em que a imposição dá lugar à participação e negociação, numa complexa rede de múltiplos intervenientes no processo de decisão. A União Europeia surge, neste contexto, como um exemplo paradigmático de governança multinível e abandono da visão estatocêntrica na condução da vida pública.

Como forma de conseguir uma participação condigna no novo paradigma da governança, os Estados são impelidos a repensar as suas funções, a reformar-se e a modernizar-se, como forma de se dotarem dos necessários instrumentos à participação no teatro da governança. Surgem, assim, as reformas da Administração Pública e dos Parlamentos.

Em relação ao enquadramento teórico das primeiras, partimos da explicação do modelo burocrático de Weber que, apesar de desadequado às novas exigências da gestão pública, devido à sua excessiva rigidez, é ainda válido, no que concerne à necessidade de uma Administração Pública isenta e norteadas por princípios de igualdade de tratamento, isenção e legalidade. Estes são valores com que se tem que temperar o entusiasmo dos teóricos da nova gestão pública que, de tão focados nos resultados, objectivos e modernização das organizações públicas - nomeadamente através da importação de instrumentos de gestão privada e introdução de novas tecnologias - não tiveram em conta que os cidadãos não são apenas clientes e que o conceito de cidadania implica a participação na definição dos objectivos e do bem-comum. Surge, assim, uma nova vaga de reformas norteadas pelo conceito de *new public service*, que conjuga os movimentos de reforma da nova gestão pública, com os valores weberianos da igualdade e legalidade, em conjunto com os princípios de cidadania e participação democrática.

Essa nova vaga de reformas, tendentes a aproximar os Estados dos seus cidadãos, enquanto *public governance reforms*, apresenta características que podemos deparar, igualmente, na reforma dos Parlamentos, em concreto na Assembleia da República. Mais do que as Administrações Públicas que, apesar das ameaças à sua supremacia, dispõem de meios técnicos e humanos adequados para reagir aos desafios da governança, os Parlamentos, menos institucionalizados, com quadros técnicos mais reduzidos, esbulhados da sua competência legislativa exclusiva ao nível sub - e supranacional, sentem, com maior acuidade, a

dificuldade em manter os seus papéis num mundo globalizado em constante mutação e onde os centros de decisão se encontram cada vez mais distanciados da instituição parlamentar. Como reacção à desparlamentarização, os Parlamentos vão deslocando o epicentro da sua actividade, da função legisladora para a função fiscalizadora e legitimadora, constituindo-se como garantes da democracia. Neste contexto, inclui-se a participação dos Parlamentos na construção europeia, com especial relevância para o objecto deste trabalho, como forma de lutar contra o afastamento do processo decisão da União Europeia, a que se encontram sujeitos, mercê do enquadramento jurídico-institucional, nacional e europeu.

Esta foi, aliás, uma das preocupações que norteou a reforma do Parlamento de 2007, que visa a prossecução de um Parlamento mais activo na construção da União Europeia (e no mundo), a par com um Parlamento mais autónomo, mais eficaz na fiscalização política, mais próximo dos cidadãos, mais transparente e que presta contas.

Guiada por estes princípios, a base de dados foi, então, conceptualizada ao longo do segundo capítulo, como suporte documental informatizado do processo de escrutínio dos assuntos europeus que, desde Setembro de 2006, se vem desenvolvendo na Assembleia da República de forma sistemática, mas onde o circuito documental, disperso e não informatizado na sua tramitação, contribui para a opacidade do processo, retirando-lhe, dessa forma, visibilidade política.

Apesar de se reconhecer as potencialidades do modelo, como instrumento de participação do Parlamento português na construção europeia reconhece-se, igualmente, que ele se encontra sujeito a limites internos (inerentes ao seu funcionamento e manutenção) e externos (inerentes ao contexto político-institucional, nacional e europeu, em que se insere). No primeiro grupo, salientamos a questão dos recursos humanos e da sua motivação para a mudança organizacional. No segundo, ressaltamos que o processo de escrutínio necessita de ser repensado e aprofundado, para que se torne numa verdadeira actividade capaz de influenciar, verdadeiramente, o processo de decisão europeu, não sendo apenas um mero exercício académico de produção de pareceres. Conforme referido por Canas (2009), o regozijo pelo caminho percorrido não se pode sobrepor ao reconhecimento das metas que ainda estão por alcançar.

Efectivamente e recordando que a Assembleia da República é, hoje, o Parlamento que mais participou na elaboração de pareceres sobre as iniciativas à Comissão Europeia, coloca-se um enorme desafio à XI Legislatura. Esta poderá ficar na história da evolução do papel da Assembleia da República na construção europeia, como a Legislatura da verdadeira institucionalização dessa participação, nomeadamente através do reforço dos instrumentos que permitem essa actividade, como a base de dados, ou, no pólo oposto, como o período do desaproveitamento da dinâmica criada ao longo dos últimos quatro anos.

Pela nossa parte, acreditamos que o modelo venha a contribuir para o primeiro objectivo.

A nossa esperança não é, meramente, um acto de profissão de fé, mas sim uma aplicação de quanto fomos defendendo ao longo do trabalho: o grau de institucionalização dos Parlamentos aumenta a sua autonomia e a sua capacidade de reagir aos factores externos de constrangimento e, sendo a base de dados de iniciativas europeias um instrumento de institucionalização da actividade de escrutínio dos assuntos europeus, logo, o seu funcionamento deverá reforçar essa institucionalização, tornando mais difícil reverter a situação. Por outro lado, a reforma de 2007 e os seus objectivos não se esgotaram ainda e os seus princípios orientadores deverão continuar a nortear o reforço do Parlamento na vida política nacional e europeia.

Neste contexto o modelo será um inegável contributo para uma Assembleia da República *mais autónoma, mais eficaz na fiscalização política do Governo, mais próxima dos seus cidadãos, mais transparente, que presta contas e, finalmente, mais activa na construção da União Europeia.*

BIBLIOGRAFIA

- Alvares, Pedro (2007), *Compreender o Tratado de Lisboa*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp.399- 432.
- Araújo, Joaquim Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. I (1), pp. 38-47.
- Blau, Peter M. (1971), “O Estudo comparativo das organizações”, em *Sociologia das Organizações*, Eduardo Campos (org.), Rio de Janeiro, Zahar Editores, pp.125-153.
- Bovaird, Tony e Ken Russel (2007), “Civil service reform in the UK, 1999-2005: revolutionary failure or evolutionary success?”, *Public Administration*, vol.85 (2), pp.301-328.
- Burns, Tom R. (1999), “The Evolution of Parliaments and Societies in Europe - Challenges and Prospects”, *European Journal of Social Theory*, 2(2):167-194.
- Canotilho, Gomes e Vital Moreira, (1993), *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Caetano, Marcelo (1995), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Sílabo.
- Chevallier Jacques (2003a), *L'État post-moderne*, Paris, L.G.D.J.
- Chevallier Jacques (2003b), “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, *Revue française d'administration publique*, n.º105/106, pp.203-217.
- Correia, Cristina; Ana Fraga, Bruno Pinheiro e Maria Teresa Paulo (2007), *Comissão de Assuntos Europeus - Assembleia da República - Portugal*, Lisboa, Assembleia da República.
- Covas, António (2007), “Governança europeia e políticas públicas”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 235- 254.
- Cruz, Manuel Braga (1986), “Processo Burocrático” em *Enciclopédia Polis*, vol.4, pp.1522-1526, Lisboa, Verbo.
- Dent, Mike, Nicolette Van Geestel e Christine Teelken (2007), “Symposium on changing modes of governance in public sector organizations: action and rhetoric”, *Public Administration*, vol.85, (2), pp 1-8.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003a), *The new public service: serving, not steering*, Nova Iorque, M. E. Sharpe.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003b), “The new public service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, vol.8 (1), pp.3-10.
- Dolan, Julie e David Rosenbloom (2003), *Representative bureaucracy, classic readings and continuing controversies*, Nova Iorque, M. E. Sharpe.
- Filipe, António (2009), “The 2007 reform of the Portuguese Parliament: what has really changed?”, *The Journal of Legislative Studies*, vol.15 (1), pp.1-9.
- Fraga, Ana (2001), *Os Parlamentos nacionais e a legitimidade da construção europeia*, Lisboa, Cosmos.
- Fraga, Ana e Teresa Paulo (2008), “A Assembleia da República e a União Europeia”, em Ana Vargas e Pedro Valente (org), *O Parlamento na prática*, Lisboa, Assembleia da República, pp.279-300.

- Fontes, José (1999), *Do controlo parlamentar da Administração Pública*, Lisboa, Cosmos.
- Freire, André e Cristina Leston-Bandeira, (2003) “Internalising the lessons of stable democracy: the Portuguese Parliament”, *The Journal of Legislative Studies*, vol.9 (2), pp.56-84.
- Gameiro, António Ribeiro (2004), *O controlo parlamentar das Finanças Públicas em Portugal*, Coimbra, Almedina.
- Gameiro, António Ribeiro (2007), “ O controlo parlamentar das finanças públicas em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 131-164.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, pp. 567-592.
- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 389-408.
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 39-48.
- Freire André *et al.* (2002), *O Parlamento português: uma reforma necessária*, Lisboa, ICS.
- Haenel, Hubert (2007), *National Parliaments, a bulwark for Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman.
- Hood, Christopher (2000), “ Relationships between ministers/politicians and public servants: public service bargains old and new”, em B. Guy Peters e Donald Savoie (eds.), *Governance in the twenty-first century – revitalizing the public service*, Montreal, Canadian Center for Management Development, pp. 178- 206.
- Hooghe, Lisbet e Gary Marks (2004), “Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel”, em Francesco Morata (ed), *Gobernanza multinivel en la Union Europea* Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 51-86.
- Ingraham, Patricia, Guy Peters e Donald Moynihan. (2000) “Public employment and the future of the public service”, em B. Guy Peters e Donald Savoie (eds.), *Governance in the twenty-first century – revitalizing the public service*, Montreal, Canadian Center for Management Development, pp. 385-422.
- Leibfried, Stephan, Michael Zürn (2005) *Transformations of the state?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Leston-Bandeira, Cristina (1990), “Relationship between Parliament and Government in Portugal: an expression of the maturation of the political system”, em Philip Norton (org), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass.
- Leston-Bandeira, Cristina (2002), *Da Legislação à Legitimação: o papel do Parlamento Português*, Lisboa, ICS;
- Leston-Bandeira, Cristina (2003), “O Parlamento e a opinião pública em Portugal: argumentos para a reforma”, *Análise Social*, Vol.XXXVIII (167), pp.467-482.
- Leston-Bandeira, Cristina (2007), “The impact of the internet on Parliaments: a legislative studies framework”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 60 (4), pp. 655-674.
- Magalhães, Pedro C.(2003), “A confiança dos parlamentos nacionais: regras institucionais, representação e responsabilização política”, *Análise Social*, vol.XXXVIII (167), pp 443-465.
- Magone, José M. (1995), “The Portuguese Assembleia da República: discovering Europe”, em Philip Norton (org), *National Parliaments and the European Union*, Londres, Frank Cass, pp.151-165.

- Miranda, João (2000), *O papel da Assembleia da República na Construção Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, Jorge, Rui Medeiros (2006), *Constituição Portuguesa Anotada*, II, Coimbra, Coimbra Editora.
- Montecid, Nélia, Cláudia Ribeiro (2008), “As Comissões Parlamentares”, em Ana Vargas e Pedro Valente (org), *O Parlamento na prática*, Lisboa, Assembleia da República, pp.97-144.
- Morata, Francesco (2004), “Regiones y gobernanza multinivel en la Union Europea”, em Francesco Morata (ed), *Gobernanza multinivel en la Union Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 19-50.
- Moreira, Adriano (2003), “Sobre o Parlamento”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLIV, (1 e 2), pp. 9-14.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, modernidade e cidadania” em J.M. Leite Viegas e A.Firmino da Costa (org), *Portugal, que modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp.245-283.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 147-157.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-15.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 9-38.
- Norton, Philip, (1994),”The growth of the constituency role of the MP”, *Parliamentary Affairs*, vol.47 (4), pp.704 – 719.
- Norton, Philip (1996), *National Parliaments and the European Union*, Londres, Frank Cass.
- Norton, Philip, (1998), *Parliaments and Government s in Western Europe*, Londres, Frank Cass.
- Norton, Philip (2000), “Reforming Parliament in the United Kingdom: the report of the Commission to strengthen Parliament”, *The Journal of Legislative Studies*, vol.6 (3), pp. 1-14.
- Norton, Philip, (2001),”Playing by the rules: the constraining hand of parliamentary procedure”, *The Journal of Legislative Studies*, vol.7 (3), pp.13-33.
- Peters, B. Guy (1996), *The future of governing: four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfers between governments: the case of administrative reforms”, *West European Politics*, vol. 20, (4), Outubro, pp. 71-78.
- Peters, B. Guy (2000), “The future of reform”, em B. Guy Peters e Donald Savoie (eds.), *Governance in the twenty-first century – revitalizing the public service*, Montreal, Canadian Center for Management Development, pp. 425-436.
- Peters, B. Guy (2001), (orgs.), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 43-61.
- Pierre, Jon (2000), “Externalities and relationships: rethinking the boundaries of the public service”, em B. Guy Peters e Donald Savoie (eds.), *Governance in the twenty-first century – revitalizing the public service*, Montreal, Canadian Center for Management Development, pp. 332-357.
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s theory on bureaucracy and new public management approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXXIX, (4), pp.643-651.

- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública da União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 31-46.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 49-68.
- Ranson Stewart e Stewart John (1989), “Citizenship and Government: the challenge for management in the public domain”, *Political Studies*, XXXVIII, pp.5-24.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, vol. I, (1), pp. 6-16.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA.
- Rosenbloom, David (2000), *Building a legislative-centered public administration, Congress and the Administrative State, 1946-1999*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Rosenbloom, David (2003), “Reflexões sobre as reformas administrativas federais nos EUA, 1993-2002”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 205-218.
- Santaolalla, Fernando (1989), *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, S.A.
- Savoie, Donald J. (2000), “Introducing the topic”, em B. Guy Peters e Donald Savoie (eds.), *Governance in the twenty-first century – revitalizing the public service*, Montreal, Canadian Center for Management Development, pp. 3-26.

RELATÓRIOS, PAPERS, DISCURSOSE PUBLICAÇÕES JORNALÍSTICAS

- Barroso, José M. Durão (2007), *Transformar as crises em oportunidades*, discurso proferido na Assembleia da República, Lisboa, 13 de Abril de 2007, disponível em: <http://www.europa.parlamento.pt/docs/rapiddiscursoJB.DOC>
- Burns, Tom R (2000), *The future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, Senado della Repubblica - Paper para a conferência de presidentes dos Parlamentos europeus, de 22 a 24 de Setembro de 2000.
http://www.camera.it/cppueg/ing/conferenza_odg_Conclusioni_gruppoesperti.asp
- Canas, Vitalino (2009), “Balanço do Escrutínio dos Assuntos Europeus na X Legislatura”, *Diário da Assembleia da República*, II Série (33) de 14 de Agosto de 2009-
- Comissão Europeia, Relatório Anual de 2008 sobre as relações entre a Comissão Europeia e os Parlamentos nacionais COM (2009) 343 final e 7.07.2009, disponível em: http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc_COM20090343FIN
- Grupo de Trabalho para a reforma e modernização da Assembleia da República (2007), *Reformar e Modernizar a Assembleia da República para servir melhor as cidadãs, os cidadãos e a democracia*, documento electrónico disponível no sítio da Assembleia da República.
<http://www.parlamento.pt/DossiersTematicos/Paginas/RPReformaParlamento.aspx>
- Inter-parliamentary Union (2007), *Tools for Parliamentary oversight- a comparative study of 88 national parliaments*, Geneva, IPU.
- Sondagem realizada pela Intercampus e publicada na Revista Visão de 26 de Março de 2009
<http://aeiou.visao.pt/mais-servico-publico-por-favor=f501878>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs and the Inter-Parliamentary Union through the Global Centre for ICT in Parliament (2008), *World e-Parliament report 2008*, United Nations.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 43/2006 de 25 de Agosto - Lei de Acompanhamento, Apreciação e Pronúncia pela Assembleia da República no Âmbito do Processo de Construção da União Europeia

Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007

A legislação referenciada encontra-se integralmente disponível no sítio da Assembleia da República em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/default.aspx>

TRATADOS EUROPEUS REFERENCIADOS

Tratado de Amesterdão

Tratado de Lisboa

Tratado de Nice

Os Tratados referenciados encontram-se integralmente disponíveis no sítio Eur-Lex, em:

<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>

SÍTIOS WEB REFERENCIADOS

COSAC- Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários: www.cosac.eu

EUR-LEX- <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

IPEX -Interparliamentary EU Information Exchange: www.ipex.eu

OEIL -Observatório legislativo do Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

PLC - Base de dados legislativa da Assembleia da República:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>

PRE-LEX- <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

ANEXO A: QUADRO DE CONCEITOS

Conceito	Definição
ACRÓNIMOS	Designação corrente atribuída à documentação da UE recebida pela Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus. Trata-se de uma extensa lista de documentos identificados por siglas, correspondentes à lista de acrónimos do serviço de publicações da União Europeia. A Assembleia da República recebe apenas os que seleccionou previamente com base nos seguintes critérios: ordens de trabalhos e conclusões do Conselho, nas suas diversas composições; documentação relativa a matérias que recaiam nos artigos de competência reservada (absoluta ou relativa) da Assembleia da República; e matérias para as quais o Tratado de Lisboa solicite o envolvimento dos Parlamentos nacionais - artigos 4 do TFUE, 70, 71 e 81 do TFUE, 85 do TFUE, 48 do TUE, 49 do TUE, 2, 4 e 5 do Protocolo dos Parlamentos nacionais.
Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários (COSAC)	<p>Fórum de cooperação entre as Comissões de Assuntos Europeus dos Parlamentos nacionais, em que também participa o Parlamento Europeu. A COSAC foi criada em Madrid, em Maio de 1989, e mereceu consagração no Protocolo Anexo ao Tratado de Amesterdão.</p> <p>A COSAC reúne semestralmente na capital do Estado-membro que preside à União. Para além das delegações do Parlamento Europeu e dos 27 Parlamentos nacionais, participam, igualmente, os Parlamentos nacionais dos Estados candidatos à adesão.</p> <p>Durante esta reunião os parlamentares debatem temas de actualidade europeia e partilham experiências de boas práticas de escrutínio parlamentar. Os relatórios bianuais preparados pelo Secretariado da Conferência para debate durante as sessões, bem como as conclusões e contributos das reuniões, constituem valiosos repositórios das práticas parlamentares da participação dos Parlamentos nacionais na construção da UE.</p> <p>www.cosac.eu</p>
EUR-LEX	Base que permite o acesso ao Direito da União Europeia, com um dossier completo com todos os actos e informações relevantes sobre o processo legislativo que conduziu à adopção de determinado acto e uma secção dedicada às medidas nacionais de transposição de

Conceito	Definição
	<p>directivas. Esta última secção é intitulada de <i>MNE</i>¹ e assume particular importância, pois identifica os actos nacionais de incorporação da legislação comunitária no ordenamento jurídico nacional. Porém, pode questionar-se a sua fiabilidade, pois os dados disponibilizados dependem da notificação por parte dos Governos dos Estados-membros à Comissão Europeia.</p> <p>http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm</p>
<p>Interparliamentary EU Information Exchange (IPEX)</p>	<p>Plataforma para o intercâmbio electrónico de informações sobre o escrutínio parlamentar das matérias da UE. Participam na plataforma os PN da UE e o PE, bem como os PN dos Estados candidatos à adesão. A plataforma contém documentos e informação das instituições da UE e dos Parlamentos nacionais; informação sobre as actividades de escrutínio desenvolvidas por cada um dos PN; fóruns para a troca de pontos de vista em matéria de fiscalização política, inclusive sobre os aspectos relacionados com a subsidiariedade; e um calendário actualizado de reuniões interparlamentares.</p> <p>A informação de escrutínio é actualizada pelos correspondentes dos PN (na Assembleia da República o correspondente é um assessor da Comissão de Assuntos Europeus).</p> <p>www.ipex.eu</p>
<p>Observatório legislativo do Parlamento Europeu (OEIL)</p>	<p>Base de dados que permite acompanhar o que está na agenda do Parlamento Europeu, quais os temas a serem discutidos nas próximas sessões, bem como monitorizar e pesquisar a informação sobre os processos legislativos em curso.</p> <p>http://www.europarl.europa.eu/oeil/</p>
<p>PLC</p>	<p>Base de dados da Assembleia da República que permite aceder à actividade parlamentar e ao processo legislativo. Contém informação sobre iniciativas legislativas, audições, audiências, diplomas aprovados, perguntas ao Governo e requerimentos, petições, relatórios e estatísticas, reuniões plenárias e relações internacionais.</p> <p>http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx</p>
<p>PRE-LEX</p>	<p>Base de dados dos procedimentos interinstitucionais que permite acompanhar as grandes etapas do processo de decisão entre a</p>

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0017:PT:NOT>

Conceito	Definição
	<p>Comissão Europeia e as outras instituições da UE, designadamente: fase do procedimento; decisões das instituições; os intervenientes no processo (relator no Parlamento Europeu e Comissário responsável); serviços responsáveis; e referências de documentos. Permite, ainda, a ligação ao OEIL (Observatório Legislativo do Parlamento Europeu).</p> <p>http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en</p>

ANEXO B: LISTA DE ABREVIATURAS

CAE	- Comissão de Assuntos Europeus
NPM	- <i>New Public Management</i>
NPS	- <i>New Public Service</i>
OCDE	- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Europeu
PJL	- Projecto de Lei
PJR	- Projecto de Resolução
PPL	- Proposta de Lei
PPR	- Proposta de Resolução
RAR	- Regimento da Assembleia da República
Séc.	- Século
TFUE	- Tratado sobre o funcionamento da União Europeia
TUE	- Tratado da União Europeia
UE	- União Europeia