

O parlamento e a opinião pública em Portugal: argumentos para reforma**

INTRODUÇÃO: OBJECTIVOS DO ARTIGO

Praticamente desde a sua inauguração, a Assembleia da República tem estado associada à imagem de uma instituição impopular. E, para além disso, as críticas a esta instituição surgem sempre associadas a um questionamento dos valores democráticos em Portugal. A popularidade do parlamento representa, portanto, muito mais do que um simples indicador de popularidade de uma instituição — reflectindo a juventude da democracia portuguesa, é entendida como um indicador do funcionamento do sistema político na sua totalidade. Este sentimento de insatisfação com o parlamento explica as recorrentes exigências de reforma. Não existem muitos parlamentos na Europa ocidental que tenham passado por tantas reformas num tão curto espaço de tempo e, contudo, os pedidos de reforma são tão insistentes hoje como o eram há vinte anos.

Então por que razão existe uma opinião generalizada de que o nosso parlamento não é digno do seu valor democrático? E será que tal opinião existe realmente? Quem a subscreve? O presente artigo pretende ser uma reflexão sobre este assunto; mais do que um estudo empírico, visa apurar em que medida podemos afirmar que a opinião pública portuguesa possui uma visão negativa da Assembleia da República. Como veremos, as provas empíricas sobre este assunto continuam a ser, em grande medida, inconclusivas. No

* Departament of Politics and International Studies, Universidade de Hull, Reino Unido.

** Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no âmbito das Fulbright Brainstorms, que tiveram lugar em Lisboa a 1 e 2 de Fevereiro de 2002. A autora deseja exprimir a sua gratidão à Comissão Fulbright pelo apoio que lhe foi concedido durante a sua participação nessa conferência.

âmbito da inauguração de um há muito aguardado estudo de eleições em Portugal, o presente artigo visa também apontar para o tipo de questões que devem ser formuladas junto dos portugueses para melhor podermos avaliar a imagem pública desta instituição. De forma a contextualizar as nossas sugestões, começaremos antes de mais por analisar o conceito de apoio parlamentar.

Finalmente, o artigo examinará a ligação entre a opinião pública e a reforma parlamentar. Até que ponto a opinião pública sobre o parlamento deverá condicionar a sua reforma? Como veremos, o parlamento português tem conhecido, desde 1976, um conjunto significativo de mudanças. Na realidade, o debate sobre a reforma parlamentar poderá constituir um reflexo de um descontentamento geral e normal numa praxis democrática.

O PAPEL DOS PARLAMENTOS E O APOIO POLÍTICO

O parlamento é uma instituição cheia de contradições. Representa o coração da democracia e, contudo, na maior parte dos casos, é a mais criticada das instituições democráticas. A sua existência justifica-se primordialmente pela função de legislar, se bem que esteja muito longe de ser uma instituição legislativa. Uma contradição comum é o facto de uma legislatura forte poder ser percepcionada de modo negativo pelos cidadãos; inversamente, as legislaturas fracas podem ser vistas de modo positivo. Até que ponto devemos tomar em consideração a opinião pública na avaliação do papel do parlamento? A própria natureza desta instituição, colectiva e pública, dificulta a avaliação desta relação. Para agravar as coisas, estas duas questões — o papel do parlamento e o apoio político — têm sido, de um modo geral, examinadas separadamente. Enquanto a literatura dos estudos legislativos se tem concentrado nas funções desempenhadas pelos parlamentos, o apoio público tem sido analisado pela literatura especializada nas áreas do comportamento eleitoral e das atitudes políticas. Para podermos usar a opinião pública como base de apoio à reforma do parlamento teremos de compreender, antes de mais nada, a ligação existente entre estas duas questões.

Uma grande parte da literatura dos estudos legislativos do último século visava compreender o papel desempenhado pelos parlamentos no sistema político. Uma vez estabelecido o pressuposto de que os parlamentos não são instituições legislativas, ao contrário dos princípios liberais sobre os quais assentam¹, tornou-se importante compreender as funções que estas instituições desempenham no interior dos sistemas políticos, funções essas que, em última

¹ Lord Bryce, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan Company, 1921; P. Norton (ed.), «Parliaments: framework for analysis», in *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990, pp. 1-9.

análise, explicam por que razão uma democracia não pode sobreviver sem um parlamento. Encontramos as melhores sínteses desta literatura nos estudos de dois autores: Robert Packenham e Philip Norton. Ambos assinalam a importância das funções simbólicas desempenhadas pelo parlamento, em detrimento das funções de decisão.

O estudo de Packenham sobre o Congresso brasileiro estabelece de modo útil um conjunto de funções bem diferenciadas desempenhadas pelo parlamento². Embora a sua investigação incida sobre um período de tempo muito curto (1964-1965) e, na realidade, não se aplique aos acontecimentos políticos que tiveram lugar no Brasil a seguir a essa data³, Packenham fornece uma importante base para a análise do funcionamento da instituição parlamentar. O autor identifica as onze funções diferentes desempenhadas com graus diversos de profundidade pelo Congresso brasileiro: legitimação latente, legitimação manifesta, «válvula de segurança», recrutamento, socialização, formação, produção de leis, função de «saída», articulação de interesses, resolução de conflitos e fiscalização e protecção administrativas⁴. Este conjunto compreende um leque alargado das áreas da actividade parlamentar, fornecendo desse modo um quadro teórico geral que serve de guia à nossa análise do papel dos parlamentos.

Na sua análise específica do caso brasileiro, Packenham conclui que a principal função desempenhada pelo Congresso nesse período de domínio militar foi a da legitimação latente. Mediante reuniões regulares e ininterruptas, o Congresso pôde transmitir uma imagem de normalidade institucional. A função que se revestiu de menor importância foi a da produção de leis. A importância deste estudo tem sido repetidamente apontada, sendo considerado um passo em frente no conhecimento do modo como os parlamentos funcionam na prática. Philip Norton, em particular, enfatizou a importância do estudo de Packenham, tendo utilizado o conjunto das onze funções para uma análise geral da Casa dos Comuns britânica⁵ e como termo de comparação⁶.

Contudo, o estudo de Packenham carece de um elemento crucial: a reacção dos cidadãos às funções do parlamento. O que pensavam os brasileiros sobre o Congresso e qual o impacto dessas opiniões sobre o papel do mesmo? Em

² R. Packenham, «Legislatures and political development», in A. Kornberg e L. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Durham University Press, 1970, pp. 521-582.

³ Como assinalado por W. Mishler e R. Rose, «Legislatures and new democracies», in *Studies in Public Policy*, n.º 217, , Glasgow, Center for the Study of Public Policy, 1993, p. 4.

⁴ Para uma explicação pormenorizada destas funções, v. P. Norton, «Parliaments: a framework of analysis», cit., p. 6.

⁵ P. Norton, *Does Parliament Matter?*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993.

⁶ P. Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1990.

que medida é relevante saber que o Congresso tinha uma função de legitimação se nada nos é dito sobre o que os cidadãos sabiam acerca dessa instituição? Até que ponto os brasileiros estavam conscientes da existência do parlamento e que importância lhe atribuíam? No cerne destas questões há outro ponto importante: estamos a falar de quem, dos cidadãos em massa ou de uma élite?

Michael Mezey dá um passo em frente na sua classificação das legislaturas ao integrar a dimensão do apoio público na sua análise⁷. Para além das funções de representação e de manutenção do sistema, este autor analisa em particular o *policy-making* e o apoio político. É mediante a conciliação destas duas dimensões que Mezey estabelece a sua bem conhecida tipologia de classificação, que distingue cinco tipos de parlamentos⁸. Todavia, se bem que este autor defina com precisão indicadores para a avaliação da dimensão de *policy-making*, resultando em níveis bem diferenciados dessa dimensão, o mesmo não acontece no que diz respeito ao apoio político. Reconhecendo a dificuldade de avaliação desta dimensão, Mezey divide-a ao nível de medição mais baixo, ou seja, numa variável dicotomizada: legislaturas menos apoiadas e legislaturas mais apoiadas. Assim, não obstante a importância do seu contributo, que reside na integração de duas perspectivas normalmente dissociadas, Mezey não avança o suficiente na especificação dos indicadores que permitem medir o apoio público de um parlamento.

No outro extremo da escala, o comportamento eleitoral e as atitudes políticas, a comunidade académica tem desenvolvido consideravelmente o conceito de apoio, dividindo-o numa série de níveis e funções⁹. Trata-se, de facto, de uma área em aberto que continua a produzir novos indicadores e escalas de medição. Uma grande parte destas conceptualizações deriva da diferenciação entre apoio «específico» e «difuso» estabelecida por David Easton¹⁰. No entanto, por muito importantes que possam ser, estes conceitos não representam uma abordagem completa da questão do papel do parlamento. Os estudos sobre o apoio político visam geralmente o regime político, ou a instituição (autoridade) legislativa na sua globalidade, concedendo, comprehensivelmente, uma atenção limitada às atitudes dos cidadãos quanto às funções específicas do parlamento. O estudo de Boynton, Patterson e Hedlund,

⁷ M. Mezey, *Comparative Legislatures*, NC, Durham, Duke University Press, 1979.

⁸ Id., «Classifying legislatures», in *Comparative Legislatures*, Durham, NC, Duke University Press, 1979, p. 36. Os cinco tipos de parlamentos são: vulnerável, marginal, activo, reactivo e mínimo.

⁹ V., por exemplo, a análise deste conceito realizada por O. Listhaug, B. Aardal e I. O. Ellis, «Institutional variation and political support: an analysis of CSES data from 16 countries», comunicação apresentada ao XVIII IPSA World Congress, Cidade do Quebec, 2000, pp. 8-9.

¹⁰ D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nova Iorque, Wiley, 1965.

centrado no apoio público ao parlamento estadual do Iowa, constitui uma excepção a esta situação digna de nota¹¹. Contudo, o estudo explora diferentes dimensões do «apoio» mediante uma escala de apoio de sete critérios, não entrando em pormenores quanto à opinião dos cidadãos sobre o papel desempenhado por esse parlamento.

Em consequência, há ainda trabalho a fazer na área da conceptualização do «apoio» para que possamos compreender melhor as perspectivas dos cidadãos relativamente às diferentes funções desempenhadas pelo parlamento. Por exemplo, desde que o público tenha conhecimento da existência do parlamento, será realmente relevante que possua uma opinião positiva ou negativa sobre o mesmo? E o que significa ao certo ter uma opinião positiva sobre o parlamento? José Ramón Montero, por exemplo, mostrou que a opinião dos espanhóis sobre as Cortes espanholas atingiu o seu ponto mais positivo num período em que, reconhecidamente, o papel do parlamento era de pouca importância¹². E, de qualquer modo, será a existência de um parlamento forte uma condição *sine qua non* para a democracia? A história oferece-nos amplos exemplos das consequências desastrosas que um parlamento forte pode ter para um sistema político democrático. Em Portugal foi precisamente o Congresso forte e segmentado da I República que acabou por abrir o caminho ao regime de Salazar. Quais são as variáveis, no papel do parlamento, que se revestem de importância para os cidadãos e em que medida estas são importantes para a congruência do sistema político?

Kim, Bakkan, Turan e Jewell deram um importante passo em frente neste contexto com o seu estudo dos parlamentos do Quénia, Coreia e Turquia¹³. Partindo do trabalho de Patterson, Hedlund e Boynton¹⁴, os autores levaram a cabo uma análise minuciosa das percepções dos cidadãos relativamente aos seus parlamentos nos três países referidos, decompondo o conceito de apoio público em diferentes dimensões específicas ao parlamento. Como afirma J. C. Wahlke na introdução, o objectivo de Kim, Bakkan, Turan e Jewell é revelar:

Atitudes e comportamentos do público (como indivíduos e como membros de diversos segmentos de elite) perante, especificamente, o corpo repre-

¹¹ G. R. Boynton, S. Patterson e R. Hedlund, «The structure of public support for legislative institutions», in H. Hirsch e M. D. Hancock (eds.), *Comparative Legislative Systems*, Nova Iorque, Free Press, 1971, pp. 39-52.

¹² J. Ramón Montero, «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales», in A. Garrorena Morales (ed.), *El Parlamento y Sus Transformaciones Actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 115. Os dados de M. Bacalhau apresentados, *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses: 1973-1993*, Lisboa, FLAD, 1994, confirmam esta mesma ideia para o caso português (pp. 215-216).

¹³ C. L. Kim, J. D. Bakkan, I. Turan e M. E. Jewell, *The Legislative Connection*, Durham, Duke University Press, 1984.

¹⁴ S. Patterson, R. Hedlund e R. Boynton, *Representatives and Represented: Bases of Public Support for the American Legislatures*, Nova Iorque, John Wiley, 1975.

sentativo e os próprios representantes, averiguando a dinâmica do apoio à legislatura e o seu papel na dinâmica do apoio ao sistema político no seu conjunto¹⁵.

Para os propósitos do presente artigo, interessa-nos reter aqui três ideias principais:

1. Em primeiro lugar, a *decomposição do apoio* do ponto de vista da legislatura;
2. Em segundo lugar, a *sede de apoio*: votantes e/ou elite;
3. Em terceiro lugar, o *alvo do apoio*: os deputados individualmente considerados e/ou o parlamento considerado no seu todo.

Como veremos nas páginas seguintes, em Portugal há ainda muito trabalho a fazer nesta área para se alcançar um completo entendimento das perspectivas dos portugueses sobre a Assembleia da República. Compreender este assunto revela-se essencial para a realização de qualquer futura reforma parlamentar.

A IMAGEM PÚBLICA DO PARLAMENTO PORTUGUÊS

AVALIAÇÃO DA INFORMAÇÃO DISPONÍVEL

Desde há já alguns anos, a imagem pública do parlamento português tem sido um tópico de debate recorrente tanto ao nível da opinião pública como da academia. Ao nível da opinião pública, esta situação tem dado origem a muitas teorias e propostas de solução, mas ao nível académico a área tem sido na realidade muito pouco investigada. A razão é muito simples: não se desenvolveram ainda estudos inteiramente dedicados ao parlamento português.

Os escassos dados que se encontram disponíveis sobre este tema resultam normalmente de uma ou outra pergunta sobre o apoio político e, de um modo geral, correspondem a dados agregados. É, tipicamente, o caso dos índices de popularidade publicados pelo semanário *Expresso* desde 1986, bem como o dos dados do *Eurobarómetro*. De certo modo, as pesquisas conduzidas por Mário Bacalhau constituem uma excepção, embora dediquem ao parlamento apenas duas questões relacionadas com o «apoio»¹⁶. Assim, quase não existem dados pormenorizados que nos permitam explicar as perspectivas dos portugueses sobre a Assembleia da República. Todavia, a necessidade de reformar o parlamento parece tratar-se de um *fait accompli*, uma vez que os portugueses aparentemente não se mostram satisfeitos com a sua instituição representativa.

¹⁵ C. L. Kim, J. D. Bakkan, I. Turan e M. E. Jewell, *The Legislative Connection*, p. XIII.

¹⁶ M. Bacalhau, *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses: 1973-1993*, Lisboa, FLAD, 1994, pp. 215-216 e 296-305.

Daquilo que pode aferir-se da informação disponível, apenas pode depreender-se que os portugueses sabem muito pouco acerca do parlamento, reagindo de um modo muito pouco expressivo a quaisquer mudanças no papel do mesmo. De um ponto de vista institucional, foi a conclusão a que chegámos noutra artigo¹⁷, conclusão essa confirmada por Veiga na sua análise *rational choice* dos índices de popularidade publicados pelo *Expresso*¹⁸. Veiga afirma que o «povo português parece ter uma imagem menos clara do parlamento do que do governo ou do primeiro-ministro»¹⁹. Mais recentemente, Pedro Magalhães confirmou esta afirmação, defendendo a ideia de que as opiniões do povo português acerca do parlamento dependem, quanto muito, da avaliação que fazem do desempenho do governo e/ou da sua identificação partidária²⁰.

Assim, não existem dados específicos que nos permitam afirmar que os portugueses possuem uma imagem negativa da Assembleia da República. De acordo com o índice do *Expresso*, mais de metade dos entrevistados não têm uma imagem negativa ou pejorativa do parlamento, mas apenas «assim-assim». Como podemos explicar então a assunção geral de que existe em Portugal uma cultura antiparlamentarista e de que os cidadãos possuem uma imagem negativa do parlamento? Parte da resposta a esta pergunta poderá residir na *sede* de apoio e no *alvo* do apoio.

São os deputados ou a Assembleia da República que têm uma imagem negativa? As respostas ao painel do *Expresso* seriam diferentes se se referissem aos membros do parlamento individualmente considerados? Na sua análise dos estudos de caso do Quénia, da Coreia e da Turquia, Kim, Bakkan, Turan e Jewell mostram muito claramente que os votantes manifestam um grau de satisfação muito mais elevado em relação ao parlamento do que aos deputados individualmente considerados²¹. Quando interrogados sobre o seu nível de satisfação com o parlamento, 78% dos eleitores turcos, por exemplo, responderam que a legislatura desempenhou bem o seu papel. Os níveis de satisfação diminuíam consideravelmente quando os eleitores se referiam a membros do parlamento individualmente considerados²². Esta diferença é importante, já que, no fim de

¹⁷ C. Leston-Bandeira, «Parliament and citizens in Portugal: still looking for links», in P. Norton (ed.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 2002.

¹⁸ L. R. F. G. Veiga, «Popularity functions for the Portuguese prime minister, government, parliament and president», in *European Journal of Political Research*, 33, 1998, pp. 347-361.

¹⁹ Id., *ibid.*, p. 356.

²⁰ A. Freire, A. Araújo, C. Leston-Bandeira, M. Costa Lobo e P. Magalhães, *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, vencedor do Prémio Amaro da Costa 2001, ICS/Assembleia da República/IDL-Amaro da Costa, Lisboa, 2002, p. 139. Esta conclusão baseou-se nos dados de nível global do painel do *Expresso* e do *Eurobarómetro*.

²¹ C. L. Kim, J. D. Bakkan, I. Turan e M. E. Jewell, *The Legislative Connection*, capítulo 6 e pp. 178-183.

²² Pediu-se aos entrevistados que classificassem os deputados quanto a uma série de características pessoais que considerassem importantes (honestidade, capacidade de trabalho, compreensão do cidadão comum, etc.)

contas, é a imagem global da instituição que contribui para a manutenção geral do sistema político. Como afirmam os autores, era «a satisfação com a instituição legislativa, mais do que a satisfação com o trabalho dos deputados individualmente considerados, que se revelava crucial para o apoio. Similarmente, era a proeminência da instituição, e não a proeminência dos membros individuais, que exercia maior efeito sobre o apoio²³.»

Outra questão importante a destacar da análise destes autores diz respeito às diferenças entre as respostas das elites e as dos eleitores. Os autores centraram a sua atenção nos notáveis locais como grupo de elite e encontraram diferenças significativas. Nos três países estudados, a elite dos notáveis locais tinha, no seu conjunto, uma imagem mais positiva do parlamento do que os eleitores²⁴. Um maior conhecimento da política entre os notáveis, bem como a maior proximidade destes em relação ao parlamento, foram os factores apontados para explicar tais diferenças. Isto leva-nos a perguntar de que modo as elites portuguesas classificariam o desempenho dos deputados e da Assembleia da República. Alguns estudos mostraram que um melhor conhecimento da política resulta numa apreciação mais positiva do parlamento²⁵. Contudo, a análise realizada por Pedro Magalhães mostra que os votantes com um maior interesse pela política são de facto aqueles que se mostram mais negativos na sua avaliação do parlamento português²⁶.

A diferença de opinião entre as elites e os votantes parece revestir-se de particular importância em Portugal. As elites têm defendido fortemente a reforma parlamentar com base no argumento de que os cidadãos não estão satisfeitos com o desempenho da Assembleia da República. No entanto, a informação disponível sugere que é ao nível da elite que se pode encontrar uma imagem negativa do parlamento português. Esta conclusão é corroborada por uma análise qualitativa de textos de notícias sobre a Assembleia da República publicadas na imprensa entre 1983 e 1995²⁷. Uma análise de textos da imprensa é, *per se*, um indicador da opinião das elites sobre um tópico particular — seja porque as notícias são escritas por uma elite, seja porque essas mesmas notícias veiculam as perspectivas das elites²⁸.

²³ C. L. Kim, J. D. Bakkan, I. Turan e M. E. Jewell, *The Legislative Connection*, p. 203.

²⁴ Id., *ibid.*, p. 102.

²⁵ G. R. Boynton, S. Patterson e R. Hedlund, «The structure of public support for legislative institutions», cit., p. 51.

²⁶ A. Freire, A. Araújo, C. Leston-Bandeira, M. Costa Lobo e P. Magalhães, *O Parlamento Português*, p. 152.

²⁷ C. Leston-Bandeira, «The Portuguese parliament in the Cavaco Era», in *Research Papers on Legislative Studies*, 3/96, Centre for Legislative Studies, University of Hull, 1996. A análise incluía todas as notícias sobre o parlamento publicadas pelo semanário *Expresso*, excluindo a rubrica semanal sobre o parlamento.

²⁸ Referimo-nos aos jornais de referência, e não aos tablóides, obviamente.

Esta análise mostrou que houve um declínio da imagem do parlamento, registado pela imprensa, no período das maiorias absolutas (ou seja, após 1987), em particular na VI Legislatura, 1991-1995. A conclusão assenta em três factores essenciais: redução do número de artigos sobre o parlamento, aumento de notícias sobre tópicos explicitamente pejorativos (como faltas às sessões parlamentares, multas aos deputados ou utilização indevida de meios por parte dos mesmos) e partidarismo das notícias (ou seja, as notícias deixaram de ser redigidas de um ponto de vista institucional e a perspectiva partidária passou a dominar qualquer descrição do trabalho parlamentar)²⁹. No essencial, esta análise qualitativa mostra que existia entre a élite uma percepção negativa do parlamento português. Todavia, como mostrámos atrás, esta conclusão não é necessariamente corroborada pelos dados disponíveis sobre a percepção da massa dos cidadãos. De facto, estes mostram apenas que os portugueses não estão particularmente conscientes da existência do parlamento enquanto instituição diferenciada do governo e dos principais partidos.

No seu inestimável livro sobre a Assembleia da República, Luís Sá corrobora a ideia de uma cultura antiparlamentar em Portugal, embora reconheça que não existem dados para comprovar a tese³⁰. Esta ideia assenta fundamentalmente em exemplos bem conhecidos, como o romance de Camilo A *Queda de Um Anjo*, no qual personagens de carácter duvidoso são facilmente associadas à imagem típica de um deputado. Na realidade, contudo, não existem dados sobre o que os portugueses realmente sabem e pensam a propósito do seu parlamento. Na secção seguinte sugeriremos alguns indicadores que podem revelar-nos um pouco mais sobre este assunto.

SUGESTÕES PARA INDICADORES DE APOIO PARLAMENTAR

O apoio parlamentar, tal como o entendemos, deve ser avaliado de acordo com as diferentes funções desempenhadas pelo parlamento. Além disso, há que tomar em linha de conta não apenas a sede de apoio (a massa de cidadãos ou as élites), como também o seu alvo (o parlamento ou os deputados).

A avaliação do apoio parlamentar poderia ter em conta as três dimensões seguintes:

- 1. 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); reconhecimento do nome do parlamento.

²⁹ Para uma explicação mais pormenorizada, v. C. Leston-Bandeira, «The Portuguese parliament in the Cavaco Era», cit., pp. 29-35.

³⁰ L. Sá, *O Lugar da Assembleia da Repúblíca no Sistema Político*, Lisboa, Caminho, 1994, pp. 388-393.

- 2. 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 (tanto específicos como gerais); identificação das diferentes funções do parlamento; diferenciação do parlamento relativamente aos partidos.
- 3. 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); avaliação da importância do parlamento.

Estas três dimensões permitiriam conciliar a perspectiva tradicional sobre o apoio político com a perspectiva sobre o papel dos parlamentos. Poderiam proporcionar-nos um quadro teórico abrangente que nos permitisse uma análise mais integrada das verdadeiras atitudes dos portugueses em relação à Assembleia da República.

CONSEQUÊNCIAS PARA A REFORMA DO PARLAMENTO

Nesta secção regressamos ao nosso ponto de partida: as recorrentes solicitações de reforma parlamentar. Estas solicitações são regularmente introduzidas no debate público pelos actores e comentadores políticos, reflectindo um sentimento permanente de descontentamento relativamente à Assembleia da República. Contudo, o parlamento português assistiu já a uma reforma considerável das suas normas.

REFORMA E DESENVOLVIMENTO DO PARLAMENTO DESDE 1976

O parlamento português já passou por uma série considerável de reformas desde 1976. Em menos de vinte anos conheceu quatro grandes revisões do Regimento, bem como de outros importantes documentos de regulação, como o Estatuto dos Deputados. A importância destas revisões adquire particular evidência quando as comparamos com o caso da vizinha Espanha. Não obstante os inúmeros debates em torno da questão da reforma, as Cortes espanholas não conhecem qualquer grande revisão desde 1982, data em que foi estabelecido o seu primeiro Regimento³¹. A ausência de revisão tem-se devido à dificuldade de alcançar um necessário consenso que integre todas as

³¹ J. Capo Giol, «By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes», in U. Liebert e M. Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres, Pinter Publishers, 1990, p. 105.

diferentes facções espanholas. No caso português, todas as revisões ocorreram em momentos em que havia uma maioria no parlamento. De facto, se depois de 1995 tivesse existido uma renovada maioria no parlamento, a Assembleia da República teria certamente voltado a emitir um conjunto revisto de normas.

A primeira grande revisão³² teve lugar em 1985, sob a maioria da coligação do bloco central. As três revisões subsequentes ocorreram, todas elas, durante o período de maioria absoluta do PSD: 1988, 1991 e 1993. Cada uma destas revisões teve impacto no funcionamento interno do parlamento, se bem que os resultados nem sempre sejam claros quando apreciados do exterior. De facto, 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)³³.

Em 1976, o parlamento era a câmara e o trabalho parlamentar consistia na produção de leis. Agora, no início do novo milénio, o parlamento é uma instituição muito mais complexa. Desde a primeira revisão, o trabalho parlamentar tem vindo a sofrer um processo considerável de racionalização; o trabalho das comissões desenvolveu-se extraordinariamente e o mesmo aconteceu com os instrumentos de escrutínio. Por outro lado, o parlamento abriu-se ao mundo exterior e a sua ligação aos cidadãos foi nominalmente reforçada em 1991 e 1993³⁴.

As comissões especializadas permanentes, que em 1976 não podiam sequer reunir-se ao mesmo tempo que as sessões plenárias, constituem actualmente uma parte crucial do trabalho e da identidade parlamentares. Em 1976, todas as fases da apreciação legislativa tinham lugar no plenário, em 1988, a especialidade foi transferida para as comissões e nos anos 90 estas adquiriram também consideráveis poderes de escrutínio. A imprensa é autorizada desde 1993 a assistir às sessões das comissões permanentes e de inquérito, e, em particular, os poderes para proceder a audições públicas aumentaram consideravelmente a visibilidade desse fórum parlamentar. Por outro lado, os presidentes das comissões possuem actualmente poderes de convocação, que, antes dos anos 90, dependiam directamente do presidente da Assembleia. Além disto, a revisão de 1993 também melhorou ligeiramen-

³² Não considerámos aqui pequenos ajustamentos ao Regimento, como os que tiveram lugar em 1978 ou em 1982, e que consistiram na introdução de pequenas alterações, como a lista de comissões ou a alteração da numeração dos artigos referentes à Constituição.

³³ C. Leston-Bandeira, *Da Legislação à Legitimização: o Papel do Parlamento Português*, Lisboa, ICS, 2002, pp. 217-218.

³⁴ Para mais pormenores sobre as revisões ao Regimento da Assembleia da República, v. C. Leston-Bandeira, *Da Legislação à Legitimização: o Papel do Parlamento Português*, capítulo III.

te os recursos das comissões mediante a prescrição da possibilidade de recrutamento de um ou dois assistentes de pesquisa. Contudo, como mencionámos num outro artigo³⁵, os recursos das comissões continuam a ser insuficientes.

Os instrumentos de escrutínio reflectem igualmente um desenvolvimento extraordinário. Se bem que alguns instrumentos específicos necessitem ainda de ser melhorados — em particular as perguntas ao governo —, a função de controlo da Assembleia da República do novo milénio apresenta muito poucas semelhanças com a dos anos 70. Ao passo que na década de 70 o controlo parlamentar funcionava como uma *garantia da democracia* (mediante a mera prescrição de instrumentos solenes e irregulares, como as interpelações ou as moções de censura), a partir de finais dos anos 80 o controlo parlamentar tornou-se uma *prática da democracia*³⁶. Não só os deputados interiorizaram o valor do controlo parlamentar de rotina, activando-o com mais frequência, como também foram introduzidas mudanças nos instrumentos de controlo clássicos, ao mesmo tempo que se criavam novos instrumentos. Esta reinvenção do escrutínio é adequadamente ilustrada pelo extraordinário desenvolvimento dos debates especiais: de uma média de 2,5 debates especiais por ano em 1985-1987 para uma média de 24 dez anos mais tarde³⁷. As audições públicas também se tornaram comuns, embora seja difícil precisar quantas ocorrem por ano, já que os relatórios parlamentares não são claros quanto a este ponto.

Assim, a função de escrutínio não só se tornou mais habitual, como passou a servir de veículo ao parlamento para se abrir a contributos externos. Os problemas específicos da sociedade começaram a ser debatidos na arena parlamentar, que anteriormente se limitava à agenda dos partidos e das políticas. O desenvolvimento da função de escrutínio é um dos mais claros indicadores da mudança de orientação da Assembleia da República no sentido da legitimação do sistema político.

Por outro lado, as revisões da década de 90 representaram também um esforço no sentido de estreitar a distância entre o parlamento e os cidadãos, como é bem exemplificado pela alargada regulação introduzida em 1991 no direito de petição e na criação de uma lei e de uma comissão de petição. No entanto, as pequenas alterações introduzidas foram na realidade bastante tímidas, e, no caso particular das petições, os resultados têm sido muito negativos desde 1995, altura em que a comissão de petições deixou de existir. Actualmente não existem muitos sinais de uma maior proximidade entre o parlamento e os cidadãos. E este é geralmente o ponto que desen-

³⁵ C. Leston-Bandeira, «The Portuguese parliament during the first two decades of democracy», in *West European Politics*, vol. 24, n.º 1, 2001.

³⁶ Id., *ibid.*, p. 150.

³⁷ Id., *Da Legislação à Legitimização: o Papel do Parlamento Português*, p. 143.

cadeia exigências de reforma parlamentar. Todavia, como veremos na próxima secção, essa desejada aproximação entre os cidadãos e o parlamento poderá não se realizar através da Assembleia da República, mas através do sistema eleitoral.

Uma grande parte das mudanças anteriormente descritas foi o resultado directo das alterações às normas, mas outras constituíram uma adaptação à prática. Não obstante a sua juventude, a Assembleia da República já passou muitas mudanças num curto espaço de tempo.

UMA REFORMA PARA QUÊ?

Assim, o que é que o parlamento português deverá reformar para melhorar a sua imagem entre a opinião pública? Trata-se de uma pergunta de resposta difícil, dada a ausência de dados específicos sobre o assunto, mas podemos apontar algumas sugestões.

A actual Assembleia da República é muito diferente da de 1976. Esta diferença manifesta-se ao nível dos procedimentos, das prioridades e até, cada vez mais, dos próprios deputados³⁸. Contudo, podemos indicar três aspectos principais que não sofreram mudanças e que jamais mudarão em consequência directa de qualquer reforma reguladora do parlamento: o sistema eleitoral, a cultura política e os recursos humanos.

Na revisão de 1993 verificou-se algum esforço no sentido de melhorar os recursos humanos do parlamento. Todavia, esta mudança saldou-se na altura em pouco mais do que uma transferência de funcionários parlamentares dos serviços centrais para as comissões permanentes. Embora nos últimos anos tenha vindo a assistir-se a melhorias consideráveis nos serviços oferecidos, o parlamento necessita ainda de desenvolver a sua estrutura de apoio. As comissões, bem como os próprios deputados, deveriam contar com o apoio de mais técnicos de investigação (presentemente, a norma é de um por comissão). O parlamento português necessita de proporcionar uma base de trabalho informativo sobre a qual os líderes políticos possam debater, contactar os cidadãos e chegar a decisões. Só por meio de pessoal parlamentar mais profissionalizado poderá o parlamento aspirar a tornar a sua actividade melhor conhecida entre a comunidade.

Esta questão leva-nos à necessidade de mudança na cultura política. Evidentemente, trata-se de um elemento que levará anos a mudar e que faz parte do processo de amadurecimento da nossa democracia. A cultura que prevalece na actual Assembleia da República só poderá mudar depois de

³⁸ A. Freire (ed.), *Recrutamento Parlamentar – Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, Stape, 2001.

mudarem não apenas os deputados, como também o pessoal administrativo. Trata-se do amadurecimento, em geral, da cultura política em Portugal.

Chegámos, finalmente, ao último ponto: o sistema eleitoral. Os problemas envolvidos na reforma do sistema eleitoral são bem conhecidos. Ao longo da última década verificaram-se pelo menos três tentativas de alteração do sistema eleitoral, tentativas essas que fracassaram devido a uma falta de compromisso entre os dois principais partidos. Contudo, apenas a mudança do sistema eleitoral poderá responder à tão desejada reforma que a opinião pública tem vindo a pedir. A ausência de acordo e compromisso entre os dois principais partidos tem-se traduzido no adiamento de uma há muito aguardada reforma do sistema eleitoral, que, por sua vez, tem dado origem a um aumento das críticas dirigidas ao parlamento. Mais do que a alteração, ou não, do sistema eleitoral em si, é o *prolongar* da discussão em torno desta questão que alimenta e reproduz críticas que acabam por se centrar na parte visível do icebergue da representação: a Assembleia da República.

Há, obviamente, pequenas mudanças que poderiam melhorar a actividade do parlamento e aproximar-lo dos cidadãos³⁹. No entanto, se, por um lado, não existe verdadeira certeza quanto ao que os portugueses actualmente pensam sobre o seu parlamento, por outro, a reforma que marca tão frequentemente a agenda política pertence na realidade a uma esfera diferente, a do sistema eleitoral.

CONCLUSÃO

Como já dissemos na introdução, mais do que uma pesquisa empírica, este artigo visava traçar algumas linhas de reflexão sobre a relação entre a opinião pública portuguesa e o tópico recorrente da reforma parlamentar. No processo, abordámos duas questões essenciais: como avaliar o apoio parlamentar; existirão razões para uma reforma parlamentar?

Dado o divórcio entre os estudos centrados no papel do parlamento e a escola do comportamento eleitoral, mantém-se a necessidade de continuar a trabalhar sobre o conceito de apoio parlamentar. Este deverá abordar as diferentes dimensões envolvidas no papel do parlamento, de modo que possamos avaliar até que ponto as pessoas estão conscientes das diferentes funções desempenhadas pelo parlamento, bem como o grau de importância que lhes atribuem. No presente artigo assinalámos também que, no caso particular de Portugal, a diferenciação entre a opinião da élite e dos votantes encerra, provavelmente, consequências importantes para a avaliação da actuação da Assembleia da República. Por outro lado, enfatizámos a necessidade

³⁹ Como especificámos em C. Leston-Bandeira, *Audiência com o GTACE*, 5 de Abril de 2001, Lisboa, Assembleia da República, manuscrito, pp. 8-10, e em A. Freire, A. Araújo, C. Leston-Bandeira, M. Costa Lobo e P. Magalhães, *O Papel do Parlamento Português*, pp.157-166.

de distinguir entre a opinião sobre os deputados individualmente considerados e a percepção do parlamento enquanto instituição, já que os primeiros poderão ser o foco da chamada cultura antiparlamentar. Foi neste contexto que adiantámos algumas sugestões de indicadores para averiguar o apoio parlamentar dos portugueses.

De facto, existe a necessidade de estudar mais profundamente esta questão. Como vimos, os dados disponíveis adiantam muito pouco quanto à opinião dos portugueses sobre o parlamento, além de não corroborarem a ideia de que a população possui uma imagem negativa da instituição parlamentar. Na realidade, as exigências de reforma podem constituir um mero reflexo do descontentamento específico de uma élite perante a actuação da Assembleia da República. De facto, como vimos na parte final do presente artigo, o parlamento português foi submetido desde 1976 a uma série de mudanças significativas. Os factores que têm permanecido inalterados dizem respeito quer a dimensões que implicam anos de amadurecimento democrático, quer a factores externos, como o sistema eleitoral. Existem perigos inerentes à concretização de demasiadas mudanças como meio de ultrapassar as verdadeiras fontes do descontentamento. Esperemos que esta conferência marque o início de um há muito aguardado estudo de eleições em Portugal, que a seu tempo fornecerá respostas às questões levantadas no presente artigo.

BIBLIOGRAFIA

- BACALHAU, M. (1994), *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses: 1973-1993*, Lisboa, FLAD.
- BOYNTON, G. R., PATTERSON, S., e Hedlund, R. (1971), «The structure of public support for legislative institutions», in H. Hirsch e M. D. Hancock (eds.), *Comparative Legislative Systems*, Nova Iorque, Free Press.
- CAPO GIOL, J. (1990), «By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes», in U. Liebert e M. Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres, Pinter Publishers.
- EASTON, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Nova Iorque, Wiley.
- FREIRE, A. (ed.) (2001), *Recrutamento Parlamentar — Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, Stape.
- FREIRE, A., ARAÚJO, A., LESTON-BANDEIRA, C., COSTA LOBO, M., e MAGALHÃES, P., *Dignificar o Parlamento*, vencedor do Prémio Amaro da Costa 2001, p. 134, a publicar por ICS/Assembleia da República/IDL-Amaro da Costa.
- KIM, C. L., BAKKAN, J. D., TURAN, I., e JEWELL, M. E. (1984), *The Legislative Connection*, Durham, Duke University Press.
- LESTON-BANDEIRA, C. (1996), «The Portuguese parliament in the Cavaco Era», in *Research Papers on Legislative Studies*, 3/96, Centre for Legislative Studies, University of Hull.
- LESTON-BANDEIRA, C. (2001), «The Portuguese parliament during the first two decades of democracy», in *West European Politics*, vol. 24, n.º 1.
- LESTON-BANDEIRA, C., «Parliament and citizens in Portugal: still looking for links», in P. Norton (ed.), *Parliaments and citizens in Western Europe*, Londres, Frank Cass, 2002 (escrito em 1997).

- LESTON-BANDEIRA, C. (2002), *Da Legislação à Legitimação: o Papel do Parlamento Português*, Lisboa, ICS.
- LISTHAUG, O., AARDAL, B., e ELLIS, I. O. (2000), «Institutional variation and political support: an analysis of CSES data from 16 countries», comunicação apresentada ao XVIII IPSA World Congress, Cidade do Quebeque.
- LORD BRYCE (1921), *Modern Democracies*, Macmillan Company.
- MEZEY, M. (1979), *Comparative Legislatures*, Durham, NC, Duke University Press.
- MISHLER, W., e ROSE, R. (1993), «Legislatures and new democracies», in *Studies in Public Policy*, n.º 217, Glasgow, Center for the Study of Public Policy.
- NORTON, P. (1990), *Parliaments in Western Europe*, Londres, Frank Cass.
- NORTON, P. (1993), *Does Parliament Matter?*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- PACKENHAM, R. (1970), «Legislatures and political development», in A. Kornberg e L. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Durham University Press.
- PATTERSON, S., e CALDEIRA, G. (1990), «Standing up for Congress: variations in public esteem since the 1960's», in *Legislative Studies Quarterly*, vol. xv, n.º 1.
- RAMÓN MONTERO, J. (1990), «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales», in A. Garrorena Morales (ed.), *El Parlamento y Sus Transformaciones Actuales*, Madrid, Tecnos.
- SÁ, L. (1994), *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, Caminho.
- VEIGA, L. R. F. G. (1998), «Popularity functions for the Portuguese prime minister, government, parliament and president», in *European Journal of Political Research*, 33.

Traduzido por Rui Cabral