

A EUROPA NO DISCURSO PARLAMENTAR PORTUGUÊS OS DEBATES PLENÁRIOS ENTRE 1985 E 2011

Maria Teresa Paulo e Alice Cunha

«POR SE FOCAREM QUASE EXCLUSIVAMENTE
NAS COMISSÕES DE ASSUNTOS EUROPEUS,
OS ESTUDOS REALIZADOS TÊM AMPLAMENTE NEGLIGENCIADO
OUTROS ÓRGÃOS PARLAMENTARES, COMO AS COMISSÕES SETORIAIS,
OS GRUPOS PARLAMENTARES E OS PLENÁRIOS.»¹

INTRODUÇÃO

A dinâmica política e legislativa gerada pelo processo de aprofundamento da construção europeia conduziu a uma alteração radical dos processos de tomada de decisão nos estados-membros, muitos deles transferidos para as próprias instituições europeias, muitas vezes em detrimento das competências legislativas dos parlamentos nacionais (PN).

É, por isso, já um clássico afirmar-se que os PN são das instituições que mais viram diluída a sua importância político-legislativa-institucional em consequência do processo de aprofundamento da integração europeia, uma vez que têm, progressivamente, assistido a uma redução do seu campo de atuação a nível legislativo, de influência política e, ultimamente, até orçamental, competências parlamentares basilares.

Em Portugal, paradoxalmente ao reforço de poder atribuído ao Parlamento em cada uma das, até então, sete revisões constitucionais, a Assembleia da República (AR) não tem sido imune a esta realidade.

De entre as competências da AR – eletiva, legislativa e de controlo² – podemos afirmar que «a integração europeia

RESUMO

Este artigo pretende analisar em específico o papel do Plenário da Assembleia da República em matéria europeia, através de uma sistematização dos debates plenários especificamente dedicados à Europa/União Europeia, que decorreram na Assembleia da República desde a IV Legislatura (1985-1987) até à XI Legislatura (2009-2011) e perceber qual foi a intensidade e a evolução dos plenários dedicados a estas matérias. O artigo procura, assim, propor uma interpretação qualitativa dos resultados quantitativos obtidos, contemplando os desenvolvimentos mais recentes introduzidos pela entrada em vigor do Tratado de Lisboa e pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que altera a Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia.

Palavras-chave: Assembleia da República, debates plenários, Portugal, União Europeia

ABSTRACT

THE PORTUGUESE
PARLIAMENTARY SPEECH
OVER EUROPE: PLENARY
DEBATES HELD BETWEEN
1985 AND 2011



This article aims to analyze specifically the role of the Assembleia da República's Plenary to what concerns European matters, by systematizing the plenary debates particularly addressing Europe/European Union, which took place in Parliament since the IV Legislature (1985-1987) until the XI Legislature (2009-2011), and assess what was the intensity and the evolution of plenary sessions devoted to this subject. This article therefore seeks to provide a qualitative interpretation of the quantitative results obtained, covering the latest developments introduced by the entry into force of the Lisbon Treaty and of the Law no. 21/2012 of May 17, which amends Law no. 43/2006 of August 25, on monitoring, assessment and pronouncement by the Assembleia da República within the scope of the process of constructing the European Union.

Keywords: Portuguese parliament, plenary debates, Portugal, European Union

afeta diretamente o exercício dos poderes legislativos da AR, traduzindo-se naquilo que já se designa por “evasão externa” do seu primado de competência para legislar³. Sobretudo em consequência da governamentalização da condução de muitas matérias por terem passado a ser decididas a nível europeu.

Porém, ao ratificar os sucessivos tratados europeus que determinaram esta transferência de competências, a AR «acabou por participar na limitação das suas próprias competências»⁴, sem que se compensasse com uma substancial e efetiva participação nas decisões que o Governo passaria a tomar em sede europeia.

«Procurando combater este “défice europeu” do Parlamento»⁵, a AR tem, ainda assim e ao longo dos anos, procurado, primeiro, instituir um processo sistemático de acompanhamento do processo de decisão europeu e, depois, de pronúncia acerca da posição do Governo em matéria europeia (especialmente em matérias de competência parlamentar reservada) e, desde o Tratado de Lisboa, acerca das próprias iniciativas legislativas europeias.

Para além da competência genérica para aprovar tratados (artigo 161.º alínea i), a Constituição da República Portuguesa determina que compete à AR «acompanhar e apreciar, nos termos da lei, a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia» (artigo 163.º f) e «pronunciar-se, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada» (artigo 161, n)»⁶.

De facto, mesmo que de forma preponderantemente reativa, encontramos tentativas de compensação institucional por parte da AR face a esta deslocalização de funções para a esfera europeia de decisão, nomeadamente focando-se cada vez mais na fiscalização da ação do executivo, que participa diretamente no processo de decisão europeu com estatuto de colegislador, no Conselho.

Na verdade, o «processo de integração europeia tem originado uma progressiva e crescente transferência do poder legislativo dos parlamentos nacionais para os Governos reunidos em Conselho, convocando assim o seu afastamento do processo decisório comunitário»⁷. Esta realidade é, ademais, partilhada pelos diversos parlamentos dos estados-membros da UE, que «apesar de terem diferido a sua adaptação à integração, já não são cordeiros dóceis desejosos de serem conduzidos pelo massacrante bloco europeu, mas antes capazes de exercer uma fiscalização reforçada dos respetivos governos»⁸.

No entanto, quer o acompanhamento, como a pronúncia parlamentar, foram, até há bem pouco tempo, monopólio do trabalho das comissões parlamentares – com especial

foco na Comissão de Assuntos Europeus – sem que o plenário tivesse grande intervenção, como se tenciona demonstrar no período em estudo neste artigo.

Refira-se, porém, que com a recente revisão da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela AR no âmbito do processo de construção da União Europeia, pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, a análise evolutiva do papel do Plenário em matéria europeia aqui proposta ganha maior pertinência dado que desta alteração legislativa resultam quatro novidades em relação ao reforço do papel do Plenário: 1 – na aprovação da pronúncia parlamentar relativa ao processo legislativo europeu que recaia sobre matérias de competência legislativa reservada da AR (n.º 4 do artigo 2.º); 2 – na aprovação da pronúncia sobre a conformidade das iniciativas legislativas europeias com o princípio da subsidiariedade (n.º 3 do artigo 3.º), no âmbito do «mecanismo de alerta prévio» previsto no Tratado de Lisboa; 3 – na previsão de mais debates em Plenário dedicados a matérias da agenda europeia; e 4 – na introdução de debates com a presença do primeiro-ministro. A europeização das agendas do Plenário da AR parece ter colhido, com esta alteração legislativa, novos argumentos.

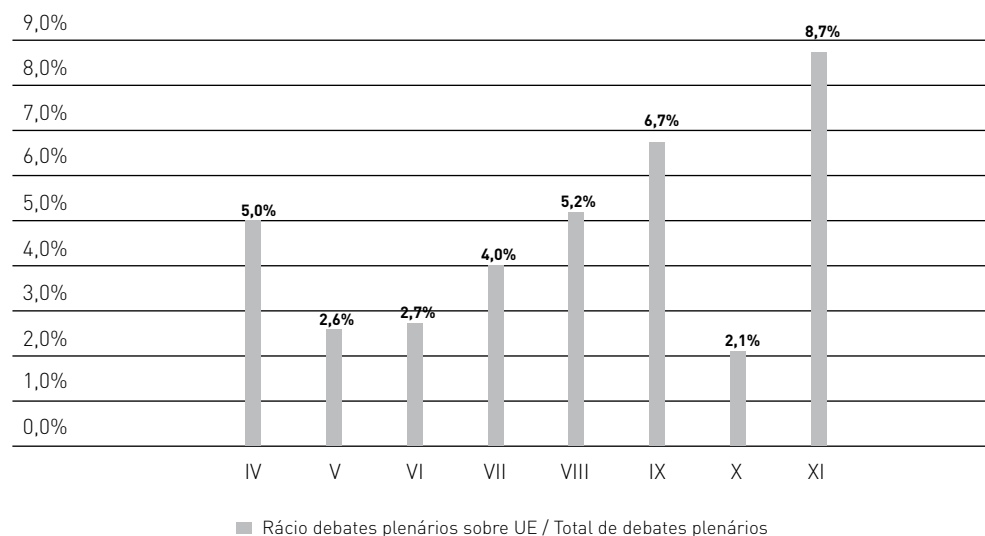
Refira-se ainda que com a entrada em vigor do tratado de Lisboa, em 2009, passou a aplicar-se aos parlamentos nacionais dos estados-membros da UE um conjunto de mecanismos que ampliam o seu papel no processo de decisão europeu. Um, entre muitos outros, efeitos da aplicação do Tratado é exatamente um acréscimo do papel dos plenários dos PN. O que nos remete para a questão de aferir em que medida tem o Plenário da AR sido palco de debate das matérias europeias.

Este artigo pretende justamente dar resposta a esta questão, tendo como pressuposto que uma das formas de aferir a relação entre o Parlamento, o Governo, a UE e os cidadãos em matéria europeia, assim como a importância atribuída por aquele órgão de soberania aos assuntos europeus, é justamente através do estudo dos debates plenários⁹, como se propõe no presente artigo.

Ou seja, interessou às autoras procurar, antes de mais, perceber, em absoluto, que debates plenários têm sido dedicados pela AR a matérias europeias e, depois, considerá-los em relação com os demais temas inscritos nas agendas dos debates plenários ao longo das oito legislaturas objeto de estudo, o que pode remeter para uma base mais descritiva do trabalho, contudo, necessária nesta primeira etapa de investigação, na medida em que se afigura fundamental mapear, para mais bem conhecer, o trabalho dos deputados em sede de Plenário no que diz respeito ao debate sobre os temas da agenda europeia.

Assim, o contributo específico do presente artigo para o estado da arte da literatura dedicada ao estudo da europeização das instituições nacionais centra-se, por um lado, na apresentação de um estudo (inédito) quantitativo do número de debates plenários dedicados, em cada legislatura, às matérias europeias, concluindo que, num total de 2249 debates plenários realizados nas legislaturas em análise, apenas 91 foram especificamente dedicados a questões europeias, ou seja, apenas quatro por cento do total de debates plenários realizados em vinte e seis anos.

Gráfico 1 > Rácio do número de debates plenários dedicados a assuntos europeus em relação ao número total de debates plenários realizados por legislatura



Fonte: Elaboração própria.

E, por outro lado, na proposta de uma interpretação qualitativa dos resultados obtidos, centrada, nomeadamente, na conclusão de que os temas mais debatidos relacionaram-se sobretudo com questões referentes a alterações de tratados europeus, a alterações do regime de acompanhamento, à apreciação e pronúncia da AR em matéria europeia, às presidências do Conselho da UE, a outras questões de atualidade europeia (por exemplo, os fundos estruturais, as perspetivas financeiras, a PAC, a Política Comum de Pescas, a Estratégia de Lisboa, o euro, o PEC, etc.), e os debates relacionados com a progressão dos trabalhos da Convenção sobre o Futuro da Europa durante o período em que esta decorreu.

Metodologicamente, propõe-se um primeiro percurso exploratório sobre os debates plenários especificamente dedicados à «Europa» [leia-se, Comunidade Económica Europeia (CEE/UE)], que decorreram na Assembleia da República desde a IV Legislatura (1985-1987) até à XI Legislatura (2009-2011), optando por uma abordagem analítica cronológica e não temática, uma vez que o objetivo do estudo fora procurar perceber a evolução do número de debates e dos temas debatidos nas sessões plenárias dedicadas aos assuntos europeus ao longo desses vinte e seis anos.

Deste modo, o critério principal, que norteou a seleção dos debates plenários para efeitos de análise neste artigo, foi a inscrição na «ordem do dia» dos trabalhos do Plenário de uma questão especificamente europeia, relacionada com a participação do país na atividade e construção da própria CEE/UE. A adoção deste critério ramifica-se, por sua

vez, em dois outros pela negativa: o da não inclusão dos debates em que a CEE/UE foi mencionada no contexto de debates dedicados a matérias setoriais; e o da não abrangência dos debates sobre a UE ocorridos no contexto das sete revisões constitucionais; centrando-se assim nos debates cuja agenda discriminou expressamente temas da agenda europeia, dado que, desde a adesão, na maioria dos debates, num aspeto ou noutro, num momento ou noutro, passou a ser incontornável falar, mesmo que indiretamente, da UE, como refere Cristina Leston-Bandeira quando escreve que «um número considerável dos debates propostos pelo governo debruça-se sobre assuntos da União Europeia»¹⁰.

De facto, hoje em dia

«não só um crescente número de assuntos formalmente decididos ao nível nacional tem uma dimensão europeia, como também os debates sobre legislação europeia ou processos desenvolvidos ao nível europeu podem ser dominados por assuntos nacionais [...] esta interessante constatação coincide com a teorização da governação multinível segundo a qual a Europa integradora é caracterizada por crescentes interconetividades das agendas nacionais e europeias»¹¹.

No entanto, através da consulta das agendas das reuniões plenárias¹², foi, porém, possível perceber a quantidade de debates exclusivamente dedicados à UE, assim como os temas mais debatidos, como a seguir se constatará.

Num segundo momento da análise empírica aqui proposta, compara-se o número de debates que mereceram a atenção dos representantes diretos dos cidadãos portugueses sobre os mais variados temas relacionados com a participação de Portugal na UE, com a totalidade de debates realizados em cada legislatura com vista a procurar determinar a percentagem de debates plenários dedicados a matérias europeias em relação aos debates acerca das restantes matérias. Também se identificam neste artigo os assuntos europeus mais debatidos nas oito legislaturas em estudo, com vista a poder concluir-se acerca dos temas europeus que foram despertando mais interesse e foram sendo presença mais assídua na agenda do plenário.

O PAPEL DO PLENÁRIO NOS ASSUNTOS EUROPEUS

O Plenário incorpora as principais funções de um Parlamento: é no Plenário que se vota a legislação e se aprova o Orçamento do Estado, é também nele que o Governo, ao mais alto nível, é fiscalizado na sua ação política; o Plenário é a sede, por excelência, do debate parlamentar, no qual a troca de argumentos entre as forças políticas que apoiam o Governo e as oposições, sobre os mais diversos interesses em confronto, ocorre; o Plenário tem ainda uma função de comunicação em relação aos cidadãos sobre as matérias de maior relevância política em debate no País.

Tendo a assunção do valor e da importância política e simbólica do Plenário e da inexistência de literatura sobre o papel do plenário da AR em matéria europeia como

pressuposto, a relevância e o interesse de estudar o papel do Plenário na sua relação com os assuntos europeus revela-se – aos olhos das autoras – uma evidência. Desde logo porque os

«Parlamentos constituem o principal espaço do debate público e são, pois, os *fora* ideais de deliberação de importantes matérias europeias e das suas repercussões nacionais. Apesar disso, e pese embora as previsões legais no sentido de os parlamentos nacionais atuarem como arenas do debate público dos assuntos europeus [...] sabemos muito pouco acerca dessas atividades»¹³.

No que diz respeito ao Parlamento português, a sua relação com os assuntos europeus não tem sido estanque. Pelo contrário, tem-se verificado uma evolução do papel do Parlamento, senão substancial, pelo menos de acompanhamento do desen-

NO QUE DIZ RESPEITO AO PARLAMENTO PORTUGUÊS, A SUA RELAÇÃO COM OS ASSUNTOS EUROPEUS NÃO TEM SIDO ESTANQUE. PELO CONTRÁRIO, TEM-SE VERIFICADO UMA EVOLUÇÃO DO PAPEL DO PARLAMENTO, SENÃO SUBSTANCIAL, PELO MENOS DE ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO PRÓPRIO PROJETO DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA.

volvimento do próprio projeto de construção europeia. Por exemplo, através do agendamento de debates plenários dedicados a matérias europeias.

Coloca-se então a questão de saber desde quando existe a possibilidade de se convocarem plenários dedicados a questões europeias? Desde quando se debatem as reuniões do Conselho Europeu no Plenário? E as prioridades das presidências rota-

tivas do Conselho? E o Programa de Trabalho da Comissão Europeia? E o relatório anual do Governo sobre a participação de Portugal na construção europeia?

À semelhança do que aconteceu noutras áreas de atuação político-institucional do Estado, também a Assembleia da República deixou para depois da adesão a sua adaptação a um novo enquadramento político resultante da adesão à União Europeia.

Foi apenas em 1987, ou seja, dois anos após a assinatura dos tratados de adesão, que a AR aprovou uma lei na qual se regulou a intervenção da AR no processo de construção europeia, a Lei n.º 28/87, de 29 de junho, sobre a participação da AR na definição das políticas comunitárias, sem que nesta se previsse qualquer papel para o Plenário em matéria europeia.

Esta lei foi alterada um ano mais tarde pela Lei n.º III/88 de 15 de dezembro¹⁴, relativa ao acompanhamento da AR em matérias relativas à participação de Portugal nas Comunidades Europeias, na qual se preconizava que a AR devia acompanhar a participação de Portugal na UE, nomeadamente através da elaboração anual, por parte da Comissão de Assuntos Europeus (CAE), de um relatório sobre a avaliação global da participação portuguesa nas Comunidades que servisse de base para a apreciação da matéria em sede de debate plenário (artigo 2.º, n.º 3 e 4).

Após a revisão constitucional de 1992 e da assinatura e entrada em vigor do Tratado de Maastricht, é aprovada a Lei n.º 20/94, de 15 de junho¹⁵, intitulada «Acompanhamento e apreciação pela Assembleia da República da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia»¹⁶. Esta lei prevê que «a Assembleia da República procede regularmente à apreciação global da participação portuguesa no processo de construção da União Europeia, devendo realizar para esse efeito um debate com a presença do Governo no decurso de cada presidência do Conselho Europeu» (artigo 3.º, n.º 4), sem, contudo, precisar em que sede se realizaria o mencionado debate. Para além disso, subentende-se a competência do Plenário em matéria europeia na formulação do n.º 1 do artigo 4.º, que dispõe que «a Comissão de Assuntos Europeus é uma comissão parlamentar especializada permanente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus, sem prejuízo da competência do Plenário e das outras comissões especializadas» e na possibilidade de esta comissão poder «fazer acompanhar os relatórios com projetos de resolução, a submeter a Plenário» (n.º 5 do artigo 5.º).

Entretanto, esta lei foi substituída pela Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto¹⁷, na qual se atribuem à AR poderes de acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da UE.

Na realidade, antes da sua recente alteração, a Lei 43/2006, de 25 de agosto, previa, no seu artigo 4.º, «mais reuniões com o Governo para debater assuntos europeus (consagrando na lei uma prática já existente em sede de CAE e prevendo mais debates em Plenário sobre temas europeus)»¹⁸. Segundo a lei aprovada em 2006, para além das reuniões da CAE com membros do Governo [artigo 4º, alíneas c) e d)], a AR acompanha os assuntos europeus através da realização de um

«debate em sessão plenária, com a participação do Governo, após a conclusão do último Conselho Europeu de cada Presidência da União Europeia, podendo também o debate do 1.º semestre incluir a apreciação da estratégia política anual da Comissão Europeia e o do 2.º semestre a apreciação do seu programa legislativo e de trabalho» [artigo 4.º, n.º 1, alínea a)]

e ainda através de um «debate anual em sessão plenária, com a presença do Governo, para discussão e aprovação do relatório anual enviado pelo Governo» [artigo 4.º, n.º 1, alínea b)]¹⁹. O Plenário é ainda envolvido no procedimento de pronúncia parlamentar no âmbito de matérias de competência legislativa reservada da AR, referindo, contudo, que «uma vez aprovado na Comissão, o parecer é submetido a Plenário, para efeitos de discussão e votação, exceto em caso de fundamentada urgência, circunstância em que é suficiente a deliberação da Comissão» (n.º 4 do artigo 2.º), situação que foi alterada com a Lei n.º 21/2012, como adiante se verá.

A Lei 43/2006 previa, assim, a realização de três debates plenários obrigatórios, por ano, com a participação do Governo: um no início do ano para a apresentação das

prioridades da presidência do Conselho da UE no primeiro semestre e para o debate do Programa de Trabalho da Comissão Europeia para esse ano²⁰; outro debate, no fim do primeiro semestre, para a realização do balanço da presidência do Conselho do primeiro semestre e para a apresentação das prioridades da próxima presidência; assim como um debate dedicado ao relatório anual enviado pelo Governo sobre a participação de Portugal na UE no ano transato²¹. Esta obrigatoriedade contribuiu, senão para uma maior participação efetiva da AR na construção europeia, pelo menos para o fomento do debate público sobre temas europeus e para uma afirmação institucional nesta matéria.

Refira-se, todavia, que os grupos parlamentares colocam sempre duas questões aquando do agendamento destes debates: 1 – o sobrecarregamento da agenda (no primeiro semestre, ao debate sobre a presidência do Conselho, no qual se efetua o balanço da presidência cessante e as perspetivas sobre a corrente presidência, costumava juntar-se o debate sobre o Programa de Trabalho da Comissão Europeia para esse ano e, no segundo semestre, acrescentava-se o debate sobre o Relatório da CAE acerca do Relatório do Governo sobre a participação de Portugal na UE); e 2 – a insuficiência dos tempos disponíveis para o debate em Plenário (normalmente apenas três minutos por grupo para debater todos os temas acima elencados).

Refira-se ainda que, com a recente publicação, em Portugal, a 17 de maio de 2012, da primeira alteração à Lei n.º 43/2006 (pela Lei n.º 21/2012²²), foram introduzidas importantes alterações em relação ao papel do Plenário, nomeadamente na aprovação da pronúncia parlamentar relativa ao processo legislativo europeu que recaia sobre matérias de competência legislativa reservada da AR, uma vez que o parecer da CAE passa a ser «submetido a Plenário, para efeitos de discussão e votação, sob a forma de projeto de resolução» (n.º 4 do artigo 2.º) e, em relação à pronúncia sobre a conformidade das iniciativas legislativas europeias com o princípio da subsidiariedade, todos os pareceres aprovados pela CAE que concluem pela violação do princípio da subsidiariedade passam também a ser submetidos a Plenário, para efeitos de discussão e votação, sob a forma de projeto de resolução (n.º 3 do artigo 3.º).

No que respeita especificamente ao número e ao perfil dos debates plenários sobre matéria europeia a serem realizados na AR (novo artigo 4.º relativo aos meios de acompanhamento e apreciação)²³, com esta alteração passam a realizar-se, com carácter obrigatório, pelo menos, oito debates anuais sobre matéria europeia, com a presença do Governo²⁴: um debate em Plenário antes de cada Conselho Europeu, com a presença do primeiro-ministro; um debate em Plenário no início de cada presidência do Conselho da UE (onde também se debaterá – no primeiro semestre – o Programa de Trabalho da Comissão Europeia e – no segundo semestre – o relatório anual do Governo sobre a participação de Portugal na construção europeia); um debate Plenário sobre o Estado da União e, por fim, outro sobre os diversos instrumentos da governação económica da União Europeia, que integram o Semestre Europeu, designadamente, sobre o Programa de Estabilidade e Crescimento, como fica claro da leitura do quadro seguinte.

Quadro 1 > Número de debates plenários sobre assuntos europeus na sequência da aprovação da Lei n.º 21/2012, de 17 de maio

Calendário	Tema	Interlocutor
Janeiro	Prioridades da presidência do Conselho da União Europeia e Programa de Trabalho da Comissão Europeia	Governo
Março	Agenda do Conselho Europeu	Primeiro-ministro <i>(novo)</i>
Segundo trimestre do ano <i>(novo)</i>	Diversos instrumentos da governação económica da União Europeia, que integram o Semestre Europeu, designadamente, sobre o Programa de Estabilidade e Crescimento <i>(novo)</i>	Governo
Junho	Agenda do Conselho Europeu	Primeiro-ministro <i>(novo)</i>
Julho	Prioridades da presidência do Conselho da União Europeia e Relatório Anual do Governo sobre a participação de Portugal na construção europeia	Governo
Último trimestre de cada ano, após o respetivo debate no Parlamento Europeu <i>(novo)</i>	Estado da União <i>(novo)</i>	Governo
Outubro	Agenda do Conselho Europeu	Primeiro-ministro <i>(novo)</i>
Dezembro	Agenda do Conselho Europeu	Primeiro-ministro <i>(novo)</i>

Fonte: Elaboração própria.

Recorde-se que, com as alterações de ordem institucional operadas pelo Tratado de Lisboa, a reunião entre os ministros dos Negócios Estrangeiros, presidida pelo país que assegurava a presidência semestral do Conselho da UE, deixou de existir, residindo, desde então, a responsabilidade de coordenação e de orientação política unicamente no Conselho Europeu, com um presidente nomeado pelos chefes de Estado e de Governo dos estados-membros por, pelo menos, dois anos e meio. Com esta alteração, percebe-se que as reuniões realizadas em sede de CAE ao ministro dos Negócios Estrangeiros perdessem grande parte do seu sentido inicial, uma vez que a responsabilidade de coordenação foi transferida para o primeiro-ministro.

Na realidade, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, e, em Portugal, com a alteração da lei que regula o escrutínio parlamentar das iniciativas europeias, em 2012, foram remetidas novas competências ao Plenário em matéria europeia. Constituindo a evolução do papel do Plenário face ao debate dos assuntos europeus o principal objetivo deste artigo, procura-se de seguida identificar os debates realizados entre 1985 e 2011.

A EUROPA NOS DEBATES PLENÁRIOS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA ENTRE 1985 E 2011

A recolha da informação começou por incidir nos debates do período imediatamente seguinte ao da adesão de Portugal à CEE, a 1 de janeiro de 1986, ou seja, a pesquisa tem início na IV Legislatura. Contudo, como essa legislatura decorreu entre 1985 e 1987, e o Ato de Adesão foi assinado a 12 de junho de 1985, incluímos na nossa pesquisa três debates ocorridos nos meses finais (novembro e dezembro) de 1985. A pesquisa aqui desenvolvida debruça-se, assim, desde esse período até ao final da XI Legislatura, em junho de 2011.

A seguir propõe-se a agregação da análise dos resultados do estudo realizado em três períodos distintos:

- o período da adaptação, decorrente entre 1985 e 1995, ou seja, desde a IV Legislatura que coincide com os primeiros anos de adesão de Portugal à CEE até à VI Legislatura que acomodou o debate e as alterações decorrentes da aprovação do Ato Único Europeu e, sobretudo, do Tratado de Maastricht, nomeadamente através da aprovação da primeira lei de acompanhamento parlamentar das matérias europeias e das primeiras revisões constitucionais;
- o período da incorporação, entre as VII e IX legislaturas (1995-2005), em que, sobretudo, se debateu e aprovou o Tratado de Amesterdão, assim como as suas consequências legais e constitucionais no referente ao tratamento das questões europeias pelas instituições nacionais, e se debateu a Agenda 2000 («Estratégia de Lisboa») e a revisão do Tratado da UE, assim como o alargamento, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, a evolução de políticas europeias setoriais, etc.;
- o período da implementação, compreendido entre 2005 e 2011 (X e XI legislaturas), que testemunhou tanto o fim do processo constitucional europeu, como a aprovação e entrada em vigor do novo TUE, o Tratado de Lisboa, assim como da adaptação do enquadramento jurídico nacional às mencionadas alterações ao nível do direito primário europeu.

UNS MODESTOS PRIMEIROS ANOS (1985-1995)

Entre o pedido de adesão de Portugal à CEE em 1977 e a efetivação dessa adesão em 1986, a maioria do trabalho parlamentar relacionado com os assuntos europeus foi efetuada no âmbito da Comissão de Integração Europeia (atual CAE), tendo sido a CEE

escassas vezes referida em Plenário: em 1977, a CEE foi mencionada em oito sessões plenárias, em 1978 em duas, em 1979 numa, em 1980 em duas, em 1982 numa e em 1984 em quatro²⁵.

Na IV Legislatura (1985-1987), com vista à preparação da sua adesão formal, foram realizados três debates plenários, no final de 1985, nomeadamente, sobre questões relativas às eleições ao Parlamento Europeu (PE)²⁶. Já após a adesão, foi debatido o Ato Único Europeu (AUE)²⁷.

Durante a segunda sessão legislativa, além do debate acerca da ratificação do AUE e de um debate sobre um relatório da Comissão de Integração Europeia, a atenção centrou-se no papel da AR em relação à participação de Portugal na CEE, aquando do debate acerca da primeira lei relativa à «participação da Assembleia da República na definição das políticas comunitárias», que viria a ser a Lei n.º 28/87, de 29 de junho²⁸.

Aqui se inicia o hábito, mesmo que algo residual, de se discutir «a Europa» ao nível do Plenário, tendo-se, ao todo, realizado nove sessões plenárias dedicadas a matérias europeias, o que representou cinco por cento do total de 179 sessões plenárias realizadas nesta legislatura.

Entre agosto de 1987 e outubro de 1991 (V Legislatura), realizaram-se, ao todo, 11 debates plenários sobre temas europeus, sendo quatro deles sobre o tema genérico da «integração europeia» e do acompanhamento da AR em matéria respeitante à participação de Portugal nas Comunidades Europeias²⁹ (tendo-se adotado a segunda lei relativa ao «acompanhamento da Assembleia da República em matérias relativas à participação de Portugal nas Comunidades Europeias», a Lei n.º 111/88, de 15 de dezembro), precursores dos futuros debates designados de «apreciação parlamentar da participação de Portugal na UE». Um outro tema abordado foi o do mercado interno europeu³⁰, numa altura em que se aproximava a «meta 1992» de concretização da liberdade de circulação de bens e de mercadorias. Ainda durante esta legislatura, e abordando um outro aspeto do mercado interno, o PCP interpelou o Governo³¹ acerca da distribuição e aplicação dos fundos comunitários, bem como da criação da União Económica e Monetária (UEM) e da dimensão social do mercado interno. Para além dos temas elencados, o Plenário debateu também as conclusões do inquérito parlamentar à aplicação das verbas do Fundo Social Europeu (FSE), assim como as alterações à lei eleitoral para o PE³².

Considerando que, ao longo da V Legislatura, se realizaram 421 debates plenários, o debate de matérias europeias representou apenas 2,6 por cento do total de debates plenários realizados. Mesmo tendo em conta que, em termos absolutos, se passou de nove (na IV Legislatura) para 11 debates (na V Legislatura), em termos relativos, ou seja, considerando o total de sessões plenárias realizadas em ambas as legislaturas

CONSIDERANDO QUE, AO LONGO DA V LEGISLATURA, SE REALIZARAM 421 DEBATES PLENÁRIOS, O DEBATE DE MATÉRIAS EUROPEIAS REPRESENTOU APENAS 2,6 POR CENTO DO TOTAL DE DEBATES PLENÁRIOS REALIZADOS.

(179 na primeira e 421 na segunda), regista-se, na V Legislatura, um decréscimo da presença dos assuntos europeus nas agendas do Plenário.

A UE da década de 1990 terá novos desenvolvimentos e a AR, à sua maneira e ao seu ritmo, de acordo com a sua cultura político-institucional e o enquadramento legal vigente, irá refletir esses desenvolvimentos no trabalho parlamentar. Um desses desenvolvimentos foi a revisão dos tratados fundadores, com a assinatura e entrada em vigor do Tratado de Maastricht, o Tratado da União Europeia (TUE), que também suscitou debate na AR já durante a VI Legislatura (1991-1995), no que diz respeito, primeiro, aos resultados do Conselho Europeu de Maastricht, depois à aprovação do Tratado e, posteriormente, à sua entrada em vigor³³.

Por essa mesma altura, Portugal iria assumir, pela primeira vez, a presidência do Conselho Europeu, no segundo semestre de 1992. Apesar disso, contou-se apenas com um debate dedicado exclusivamente ao tema, realizado no início da presidência³⁴.

Ainda durante esta legislatura, os restantes debates centraram-se na reforma da Política Agrícola Comum (PAC), no debate de projetos tendentes à alteração da lei de acompanhamento e apreciação parlamentar de Portugal na construção da UE, na ratificação do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, dos tratados de adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, que se tornaram estados-membros a 1 de janeiro de 1995, completando o quarto alargamento da UE e, por fim, um debate sobre «Portugal na UE»³⁵.

Nesta legislatura realizaram-se, assim, um total de dez debates plenários dedicados a matérias europeias, ou seja, 2,7 por cento dos 374 debates ocorridos na AR na VI Legislatura, representando um ligeiro aumento relativamente à legislatura anterior, devido, sobretudo, ao facto de Portugal ter assumido a presidência do Conselho da UE, de se ter ratificado um importante tratado europeu, o TUE, e, conseqüentemente, por se ter debatido o reforço do papel do Parlamento em matéria europeia, quer através de um processo de revisão constitucional, em 1992, quer, em 1994, pela adoção da terceira lei de «acompanhamento e apreciação pela Assembleia da República da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia»,

a Lei n.º 20/94, de 15 de junho.

NO ENTANTO, A PARTIR DE MEADOS DE 1996, A APRECIÇÃO GLOBAL SEMESTRAL DA PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NA UE, PREVISTA NA LEI, PASSOU A SER CUMPRIDA ATRAVÉS DE DEBATES EM PLENÁRIO COM A PARTICIPAÇÃO DO (XIII) GOVERNO

De facto, nesta legislatura, foram apresentados os projetos de lei n.ºs 77/VI (PCP), 236/VI (PS), 279/VI (PCP) e 280/VI (CDS) com vista à alteração/revogação da mencionada Lei n.º 111/88, de 15 de dezembro, e uma das questões em que estes projetos de lei diferiam entre si era exatamente no

número de debates em Plenário com a participação dos membros do Governo³⁶.

No entanto, a partir de meados de 1996, a apreciação global semestral da participação de Portugal na UE, prevista na lei, passou a ser cumprida através de debates em Plenário com a participação do (XIII) Governo³⁷, como a seguir se dá nota.

Quadro 2 > Temas debatidos nas sessões plenárias dedicadas a assuntos europeus (1985-1995)

Legislatura e número de debates plenários	Temas debatidos
IV Legislatura (1985-1987) Duas sessões plenárias Nove debates sobre UE	Eleições europeias Ato Único Europeu
V Legislatura (1987-1991) Quatro sessões plenárias Onze debates sobre UE	Integração europeia Mercado Interno Europeu Fundos comunitários
VI Legislatura (1991-1995) Quatro sessões plenárias Dez debates sobre UE	Resultados do Conselho Europeu de Maastricht Reforma da Política Agrícola Comum Presidência Portuguesa do Conselho Europeu Tratado da União Europeia Quarta ronda de alargamento Apreciação parlamentar da participação de Portugal na UE

Fonte: Elaboração própria.

MAIS EUROPA, O MESMO (DES)INTERESSE? (1995-2005)

Na VII Legislatura³⁸ (1995-1999) os debates plenários sobre assuntos europeus passaram de dez, na legislatura anterior, para 16. Assim, realizaram-se seis debates sobre o acompanhamento e a apreciação, pela AR, da participação de Portugal na UE³⁹, assim como debates dedicados a outros assuntos que foram marcando a ordem do dia europeia, como a Agenda 2000, a preparação do Conselho Europeu, a presidência do Conselho da UE, a revisão do TUE (incluindo o debate das propostas de referendo ao Tratado) e posterior aprovação do Tratado de Amesterdão e a criação da moeda única⁴⁰. No total, realizaram-se nessa legislatura 16 debates dedicados a matérias europeias, representando quatro por cento das 406 sessões plenárias realizadas. Já na VIII Legislatura (1999-2002) realizam-se sete debates plenários dedicados a assuntos europeus: sobre o facto de Portugal assumir, pela segunda vez, a presidência do Conselho da UE, sobre a revisão do Tratado de Amesterdão e sobre a apreciação parlamentar dos assuntos europeus e da atuação do Governo neste âmbito⁴¹. Estes debates representaram 3,2 por cento do total de 217 debates plenários ocorridos na VIII Legislatura.

Durante a IX Legislatura (2002-2005), os temas que mereceram a atenção dos plenários da AR foram, sobretudo, os relacionados com os trabalhos da Convenção sobre o Futuro

DURANTE A IX LEGISLATURA (2002-2005), OS TEMAS QUE MERECEM A ATENÇÃO DOS PLENÁRIOS DA AR FORAM, SOBRETUDO, OS RELACIONADOS COM OS TRABALHOS DA CONVENÇÃO SOBRE O FUTURO DA EUROPA QUE, PELA PRIMEIRA VEZ, CHAMOU REPRESENTANTES DOS PARLAMENTOS NACIONAIS PARA DEBATER A REVISÃO DE UM TRATADO EUROPEU.

da Europa⁴² (na qual a AR se encontrava representada por dois deputados efetivos e por dois suplentes⁴³) que, pela primeira vez, chamou representantes dos parlamentos nacionais para debater a revisão de um tratado europeu. De facto, «esta participação dos deputados na convenção provocou uma série de debates parlamentares (em comissões e em Plenário) e académicos, um pouco por todo o país, avivando os

temas europeus na agenda política nacional⁴⁴. A título de exemplo refira-se o debate aí ocorrido acerca da necessidade de uma pronúncia prévia por parte dos parlamentos nacionais em relação ao processo legislativo europeu e o apelo a que não se restringisse às questões da subsidiariedade «mas podendo abarcar o conteúdo das iniciativas legislativas»⁴⁵, questão que acabou por não ter eco no texto do tratado, mas que tem feito o seu caminho, sobretudo, sob o impulso da chamada «iniciativa Barroso» de 2006, que convida os PN a enviarem os seus pareceres sobre a substância de qualquer iniciativa europeia.

Também o projeto de «Constituição Europeia», o alargamento da UE, a apreciação da Política Comum de Pescas e a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)⁴⁶ foram outros dos temas a que o Plenário dedicou alguns debates. Nesta legislatura, os assuntos europeus fizeram parte da agenda do Plenário da AR 18 vezes, num total de 269 debates. Foi, de facto, nesta legislatura que, tanto em termos absolutos, como em termos relativos, o Plenário mais debateu matérias europeias, representando 6,7 por cento do total dos plenários realizados nesse período. A explicação avançada pelas autoras prende-se exatamente com o facto inédito na história da integração europeia do envolvimento de parlamentares num processo de reforma dos tratados, como aconteceu, conforme mencionado, com a Convenção sobre o Futuro da Europa que decorreu entre 2001 e 2003. O envolvimento de parlamentares nos debates realizados a nível europeu, promoveu o debate interno e suscitou um maior interesse por parte dos grupos parlamentares que agendaram mais vezes as questões europeias na «ordem do dia» do Plenário. O facto de se ter concretizado, em 2004, o quinto e maior alargamento da história da integração europeia e a questão da revisão do PEC também não foram alheios ao aumento do interesse político em torno dos desenvolvimentos em curso a nível europeu.

Quadro 3 > Temas debatidos nas sessões plenárias dedicadas a assuntos europeus (1995-2005)

Legislatura e número de debates plenários	Temas debatidos
VII Legislatura (1995-1999) Quatro sessões plenárias Dezasseis debates sobre a UE	Preparação do Conselho Europeu de Madrid Apreciação parlamentar da participação de Portugal na UE Moeda única Revisão do TUE Referendo sobre a revisão do TUE Tratado de Amesterdão Agenda 2000
VIII Legislatura (1999-2002) Três sessões plenárias Sete debates sobre a UE	Presidência Portuguesa da União Europeia Construção Europeia e a Reforma dos Tratados Cimeira de Nice Acompanhamento e apreciação pela Assembleia da República da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia
IX Legislatura (2002-2005) Três sessões plenárias Dezoito debates sobre a UE	Processo de construção europeia Debates mensais com o primeiro-ministro sobre a «Europa» Convenção para o Futuro da Europa Debate de urgência, requerido pelo Grupo Parlamentar do PCP, sobre «Política Comum de Pescas» Alargamento Constituição Europeia Revisão do PEC Acompanhamento e apreciação parlamentar da participação de Portugal na UE

Fonte: Elaboração própria.

OS ANOS DO IMPASSE CONSTITUCIONAL EUROPEU E DO TRATADO DE LISBOA (2005-2011)

Durante a X Legislatura (2005-2009), contudo, já só se realizaram dez debates, num total de 468, representando apenas 2,1 por cento dos debates ocorridos. O impasse subsequente aos referendos negativos em França e nos Países Baixos em relação ao «Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa», terá estado na origem deste abrupto desinteresse político pelos temas europeus. Neste período debateram-se as perspetivas financeiras da UE, o alargamento da UE à Bulgária e à Roménia, a revogação da Lei n.º 20/94, de 15 de junho, pela Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, os fundos estruturais, o Programa de Trabalho da Comissão Europeia, as prioridades da terceira presidência portuguesa do Conselho da UE e, por fim, o Tratado de Lisboa.

A última legislatura em análise, a XI Legislatura (2009-2011), constituiu o período em que, proporcionalmente ao total de debates plenários realizados, mais debates dedicaram a sua agenda a matérias europeias, 8,7 por cento (dez debates⁴⁷, num total de 115

realizados). Neste período, as sessões plenárias sobre temas europeus centraram-se, sobretudo, no debate do PEC, que veio a revelar-se uma das razões do prematuro desfecho da XI Legislatura.

Para além deste tema, o Plenário também debateu os conselhos europeus, o Programa de Trabalho da Comissão Europeia, o

A ÚLTIMA LEGISLATURA EM ANÁLISE,
A XI LEGISLATURA (2009-2011), CONSTITUIU
O PERÍODO EM QUE, PROPORCIONALMENTE
AO TOTAL DE DEBATES PLENÁRIOS REALIZADOS,
MAIS DEBATES DEDICARAM A SUA AGENDA
A MATÉRIAS EUROPEIAS, 8,7 POR CENTO.

balanço das presidências dos conselhos da UE, a apreciação do relatório anual do Governo sobre a participação de Portugal na UE e, por fim, os projetos de lei n.ºs 375/XI (BE) e 536/XI (CDS-PP), que propunham a alteração da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, reforçando os meios de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela AR no âmbito do processo da construção da UE e o projeto de resolução n.º 421/XI relativo à adoção das iniciativas europeias consideradas prioritárias para efeito de escrutínio reforçado, no âmbito do Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2011.

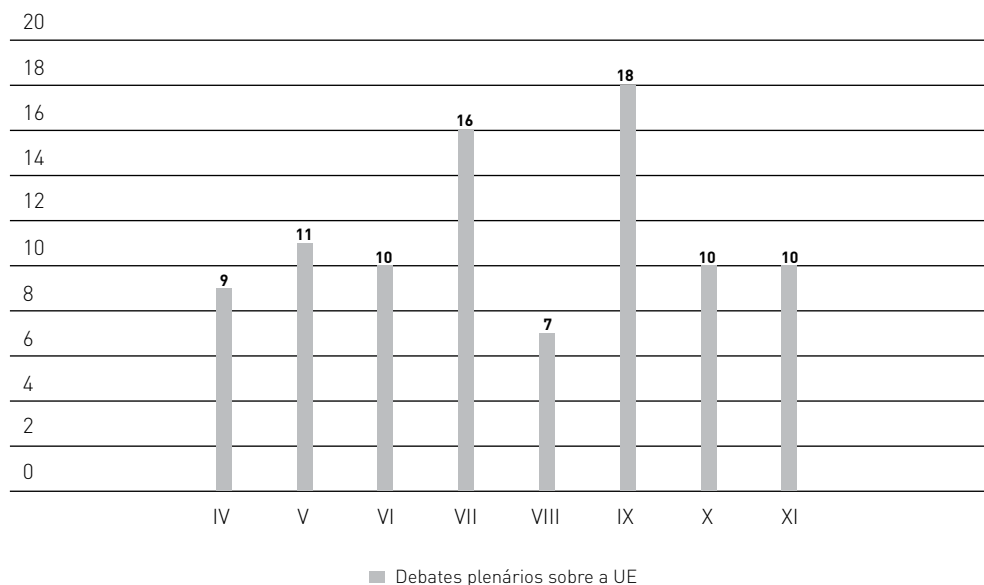
Quadro 4 > Temas debatidos nas sessões plenárias dedicadas a assuntos europeus (2005-2011)

Legislatura e número de debates plenários	Temas debatidos
X Legislatura (2005-2009) Quatro sessões plenárias Dez debates sobre a UE	Perspetivas financeiras da UE Alargamento da UE à Bulgária e à Roménia Acompanhamento, apreciação e pronúncia da AR no âmbito da participação de Portugal na construção da UE Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)/ aplicação dos fundos estruturais Balanço da presidência finlandesa e análise do programa legislativo e de trabalho da Comissão Europeia Presidência portuguesa do Conselho da UE Tratado de Lisboa
XI Legislatura (2009-2011) Duas sessões plenárias Dez debates sobre a UE	Tratado de Lisboa Conselho Europeu da presidência espanhola Programa de Trabalho da Comissão Europeia Balanço da presidência belga Participação de Portugal na União Europeia Acompanhamento, apreciação e pronúncia da AR no âmbito da participação de Portugal na construção da UE Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)

Fonte: Elaboração própria.

Na decorrência do acompanhamento e da apreciação parlamentar – ao nível do plenário – da agenda europeia, assim como das alterações legislativas acima identificadas, os debates plenários dedicados a estas matérias, ao longo das oito legislaturas em estudo e acima elencadas, tiveram, em termos globais, a evolução que se ilustra através do seguinte gráfico:

Gráfico 2 > Número de debates plenários, por legislatura, dedicados a assuntos europeus



Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo realizado na elaboração do presente artigo é possível extrairmos seis conclusões. A primeira demonstra que nas oito legislaturas estudadas, ao longo dos vinte e seis anos decorrentes entre 1985 e 2011, foram realizados 2249 debates plenários, dos quais apenas 91 foram especificamente dedicados a questões europeias, ou seja, quatro por cento. Este resultado parece ser muito elucidativo do espaço que os assuntos europeus ocuparam no debate parlamentar das últimas quase três décadas. E, apesar de assim ser em relação ao número de vezes em que estes assuntos foram inscritos nas agendas dos plenários, importa, porém, perceber que os assuntos europeus têm sido, sobretudo, debatidos em sede de comissão e que, nesse âmbito, os resultados serão necessariamente muito diversos destes. Ainda assim, e como mencionado anteriormente, considera-se válida para o período em análise a afirmação de Luís Sá, segundo a qual, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, os parlamentos nacionais «pouco podem intervir nas decisões comunitárias e estão mesmo entre as grandes vítimas do processo de integração»⁴⁸. No caso português essa vitimização foi, de facto, evidente no acompanhamento que a AR desenvolveu nas primeiras duas décadas de adesão, refletindo-se, nomeadamente, na parca discussão de assuntos da atualidade europeia pelo Plenário, fórum privilegiado de debate político.

A segunda conclusão demonstra que parece existir uma relação clara entre a importância dos desenvolvimentos europeus e o interesse político que foi despertando ao nível da adoção das agendas das sessões plenárias. E não será um acaso o facto de o momento em que os parlamentares mais foram envolvidos no próprio processo de reforma da UE coincidir com o momento em que, em termos absolutos, mais debates foram promovidos sobre matéria europeia (18 debates). Comparativamente ao total de sessões plenárias realizadas, e como se verifica da leitura do gráfico n.º 1, foi exatamente nas legislaturas em que decorreu a Convenção sobre o Futuro da Europa (2001-2003) e em que entrou em vigor o Tratado de Lisboa e se debateu o PEC (2010-2011) que se realizou o maior número de debates plenários dedicados a matérias inscritas na agenda europeia (IX e XI legislaturas, respetivamente). No caso da IX Legislatura (2002-2004), foi o período em que, pela primeira vez na história da integração europeia, os parlamentares nacionais foram chamados a debater a revisão de um tratado europeu, participando, numa base quinzenal, em reuniões – em Bruxelas – com todos os intervenientes no processo [um representante de cada Estado-membro da UE (15) e dos países candidatos (13), dois parlamentares nacionais por Estado-membro e país candidato (56), deputados ao Parlamento Europeu (16), dois representantes da Comissão Europeia] – correspondendo a cada um destes membros efetivos, um suplente – um presidente e dois vice-presidentes, num total de 207 membros e 13 observadores – do Comité das Regiões, do Comité Económico e Social e dos parceiros sociais, bem como o provedor de Justiça europeu) e que resultou no controverso «Tratado Constitucional». Este período coincidiu também com o maior alargamento da história da integração europeia, o alargamento a dez novos estados, em 2004, e com os debates sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, decorrente da adesão de Portugal ao euro, como já referido. Por seu lado, na XI Legislatura (2009-2011), a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os vários debates sobre o Programa de Estabilidade e Crescimento, assim como a intenção de se alterar a Lei n.º 43/2006, para além dos debates regulares sobre os conselhos europeus, as presidências do Conselho, o programa de trabalho da Comissão Europeia e o relatório anual do Governo sobre a participação de Portugal na UE, provocaram um acréscimo de debates plenários sobre temas europeus no mencionado período. De facto, sempre que a agenda europeia exigiu uma maior participação dos parlamentares nacionais ou que as consequências do decidido ao nível europeu teve maior impacto nacional, como aconteceu nos dois exemplos acima identificados, os grupos parlamentares revelaram um maior incentivo para, em sede de Conferência de Líderes da AR, acordarem o agendamento de debates plenários sobre temas europeus. Além do acima mencionado e em relação ao estudo efetuado, pode concluir-se ainda que os temas europeus que foram incluídos nas agendas do Plenário entre a IV e a XI legislaturas são bastante diversificados e centram-se tanto em questões formais (revisão de tratados, alteração à participação da AR em matéria europeia, etc.), como políticas (presidências do Conselho da UE, Estratégia de Lisboa, etc.) e económicas (PAC, Política Comum de Pescas, euro, etc.).

A terceira conclusão do estudo diz-nos que a possibilidade de convocação de plenários dedicados a questões europeias existe em Portugal desde a entrada em vigor da Lei n.º 111/88, de 15 de dezembro, relativa ao «acompanhamento da Assembleia da República em matérias relativas à participação de Portugal nas Comunidades Europeias», que define as bases da participação da AR nos assuntos europeus, mesmo que de forma tímida e incipiente, melhorada pela lei que lhe sucedeu, a 20/94, de 15 de junho, que também prevê, nomeadamente, a elaboração de um relatório global acerca da participação do País na UE, a ser debatido em sede de Plenário.

A quarta conclusão refere-se à possibilidade, inscrita na lei, de se agendarem debates em sessão plenária para o debate das reuniões do Conselho Europeu, das prioridades das presidências rotativas do Conselho, do Programa de Trabalho da Comissão Europeia e do relatório anual do Governo sobre a participação de Portugal na construção europeia, por seu lado, apenas se encontra prevista desde a Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto.

A quinta demonstra que na mencionada Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que altera a lei anterior, optou-se por uma maior interação do Plenário na capacidade de pronúncia da AR em relação ao processo legislativo europeu (n.º 4 do artigo 2.º e n.º 3 do artigo 3.º) e pela adoção de mais debates plenários e com a presença do primeiro-ministro, como referido no presente artigo. Entendeu-se que os assuntos europeus – sobretudo na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa e do episódio na rejeição do PEC que, na prática, levou à queda do XVIII Governo Constitucional, e a que não terá sido alheio o contexto criado pela aplicação do Programa de Assistência Financeira a Portugal – adquiriram uma dimensão incontornável no debate político, tendo sido considerado do interesse do próprio Governo promover este tipo de debates para explicar ao Parlamento e à opinião pública os desenvolvimentos políticos ocorridos ao nível europeu. Restará esperar pelos efeitos da aplicação da nova lei para verificar o seu impacto nos agendamentos futuros das sessões plenárias.

Por fim, é possível ainda concluir que o défice de debates plenários dedicados a matéria da agenda europeia inscreve-se, porém, numa tendência registada, genericamente, entre os PN dos estados-membros da UE. A literatura existente nesta matéria conflui na identificação de uma certa convergência em relação ao diminuto envolvimento do Plenário dos vários parlamentos nacionais da UE nos assuntos europeus⁴⁹. Tapio Rau-nio precisa que

«grande parte da literatura lamenta a falta de debates plenários sobre a Europa, argumentando que tais debates poderiam gerar um maior interesse dos cidadãos no processo de integração. Enquanto que a capacidade dos debates plenários para reduzir a distância entre os cidadãos e a UE pode levantar dúvidas, a investigação existente demonstra claramente o limitado papel do Plenário nos assuntos europeus»⁵⁰.

Refira-se, a título de exemplo, que a House of Commons britânica debateu os assuntos europeus em cerca de 0,4 por cento dos debates realizados anualmente entre 1997 e 2010; e que na Assembleia Nacional Francesa, entre 2002 e 2010, os assuntos europeus foram debatidos entre cinco a sete por cento do total das sessões plenárias realizadas. No Eduskunta finlandês, estes debates foram ainda mais raros⁵¹. Nestes parlamentos os debates em Plenário focaram-se sobretudo em questões de alta política europeia, em algumas iniciativas legislativas europeias mais emblemáticas e na agenda dos conselhos europeus, deixando para o trabalho em comissão o debate acerca das políticas europeias e das iniciativas legislativas e não legislativas, como, aliás, tem sido o caso em Portugal. No Bundestag alemão, pelo contrário, os assuntos europeus foram debatidos em cerca de 20 por cento dos debates plenários realizados entre 2002-2005 e 2005-2009 e em 33 por cento dos debates plenários de 2009 a 2010⁵².

Concluindo, terminados este primeiro mapeamento e análise empírica da realidade portuguesa (em falta até à data), as autoras deste artigo tencionam, no futuro próximo, prosseguir no aprofundamento desta linha de investigação, através da análise do conteúdo dos debates aqui identificados, com vista a aferir da substância dos debates plenários sobre a agenda europeia, ou seja, sobre matérias de relevância nacional em processo de decisão ao nível europeu, de modo a determinar não apenas o número, mas sobretudo a substância do debate realizado pela participação da Assembleia da República nesta matéria. **RI**

Data de receção: 18 de setembro de 2012 | Data de aprovação: 15 de julho de 2013

- 1 RAUNIO, Tapio, e WIBERG, Matti – *How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?*. In *Scandinavian Political Studies*. Copenhaga. Vol. 33, N.º 1, 2010, pp. 74-92. p. 75.
- 2 FREIRE, André, et al. – *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*. Lisboa: ICS, 2002.
- 3 *Ibidem*, p. 41.
- 4 PARDAL, Alves – *A Assembleia da República no Processo de Integração Europeia*. [Consultado em: 25 de maio de 2012]. Disponível em: http://www.ieei.pt/files/Background_paper_Alves_Pardal.pdf, p. 4
- 5 FREIRE, André, et al. – *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, p. 41.
- 6 Além dos artigos referidos, compete igualmente à AR legislar sobre o regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com exceção da Comissão [artigo 164.º, alínea p]; e receber, em tempo útil, do Governo, informação referente ao processo de construção da União Europeia [artigo 197.º n.º 1, i].
- 7 AZEVEDO, Maria Eduarda – «Os parlamentos nacionais e a qualidade democrática da decisão europeia». In *Europa: Novas Fronteiras*. Lisboa. N.º 13-14, 2003, pp. 27-31, p. 29.
- 8 AUDEL, Katrin, e RAUNIO, Tapio – *Debating the State of the Union? A Comparative Analysis of National Parliamentary Debates on EU Affairs*. [Consultado em: 11 de junho de 2012]. Disponível em: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/1243.pdf>.
- 9 Sobre esta matéria ver estudo realizado por CUNHA, Alice – *A Europa no Discurso Parlamentar Português Discursos Parlamentares 1986-2005*. Lisboa: FCSH, 2009 [trabalho final de curso do doutoramento em História; policopiado].
- 10 LESTON-BANDEIRA, Cristina – *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*. Lisboa: ICS, 2002, p. 145.
- 11 AUDEL, Katrin, e RAUNIO, Tapio – *Debating the State of the Union? A Comparative Analysis of National Parliamentary Debates on EU Affairs*. [Consultado em: 27 de maio de 2012]. Disponível em: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/1243.pdf>.
- 12 A fonte de informação para a obtenção dos presentes dados foi a Divisão de Apoio ao Plenário da AR [DAPLEN] e a base de dados «debates» disponível na internet em <http://debates.parlamento.pt/index.aspx?cid=3.dar>; a compilação, a sistematização e interpretação dos dados é da total responsabilidade das autoras.
- 13 AUDEL, Katrin, e RAUNIO, Tapio – *Debating the State of the Union? A Comparative Analysis of National Parliamentary Debates on EU Affairs*. [Consultado em: 11 de junho de 2012]. Disponível em: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/1243.pdf>.
- 14 *Diário da República*. I Série, N.º 288, de 15 de dezembro de 1988.
- 15 *Diário da República*. I Série-A, N.º 136, de 15 de junho de 1994.
- 16 Para uma leitura mais pormenorizada acerca destas três leis, consultar: FRAGA, Ana, e PAULO, Maria Teresa – «A Assembleia da República e a União Europeia». In *O Parlamento na Prática*. Lisboa: Assembleia da República, 2008; MIRANDA, Jorge – *O Papel da Assembleia da República na Construção Europeia*, Coimbra Editora, 2000; e PARDAL, Alves – *A Assembleia da República no Processo de Integração Europeia*. [Consultado em: 25 de maio de 2012]. Disponível em: http://www.ieei.pt/files/Background_paper_Alves_Pardal.pdf.
- 17 *Diário da República*. I Série, N.º 164, de 25 de agosto de 2006.
- 18 PAULO, Maria Teresa, e LESTON-BANDEIRA, Cristina – *O Impacto da Europeização no Parlamento*. [Consultado em: 24 de maio de 2012]. Disponível em: http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/Parlamento.pdf, p. 15.
- 19 Sobre os debates plenários previstos na Lei n.º 43/2006, ver também DAVOR, JanDiD – «The Portuguese Parliament: blazing the trail to the European scrutiny trophy?». In *Interdisciplinary Political Studies*. Trento/Siena. Vol. 1, N.º 1, 2011, pp. 93-108, p. 100.
- 20 Em aplicação da Lei n.º 43/2006, e apesar de esta matéria ser, desde 2003, debatida em sede de CAE, o primeiro debate Plenário dedicado à análise política do Programa Legislativo e de Trabalho da Comissão Europeia, com a participação do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, ocorreu no dia 17 de janeiro de 2007 [FRAGA, Ana, e PAULO, Maria Teresa – «A Assembleia da República e a União Europeia», p. 294].
- 21 MEYER RESENDE, Madalena, e PAULO, Maria Teresa – «Implementing the Treaty of Lisbon: The Portuguese parliament as an actor in the European legislative arena». In *The Europeanization of Portugal*. Nova York: Columbia University Press, 2012, p. 92.
- 22 *Diário da República*. I Série, N.º 96, de 27 de maio de 2012.
- 23 «1 – A Assembleia da República procede ao acompanhamento e à apreciação da participação portuguesa no processo de construção da União Europeia, designadamente, através da realização de:
- a) Debate em sessão plenária, com a participação do Primeiro-Ministro, iniciado pela sua intervenção, a realizar antes de cada Conselho Europeu, sem prejuízo das disposições legais e regimentais;
- b) Debate em sessão plenária, com a participação do Governo, no início de cada presidência do Conselho da União Europeia sobre as respetivas prioridades, podendo também o debate do segundo semestre incluir a discussão e aprovação do relatório anual enviado pelo Governo, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º;
- c) Debate em sessão plenária, com a participação do Governo, sobre o Estado da União, após o respetivo debate no Parlamento Europeu e a realizar no último trimestre de cada ano;
- d) Debate em sessão plenária, com a participação do Governo, sobre os diversos instrumentos da governação económica da União Europeia, que integram o Semestre Europeu, designadamente, sobre o Programa de Estabilidade e Crescimento, no segundo trimestre do ano; [...].»
- 24 A estes debates poderão acrescer-se outros antes da realização de conselhos europeus extraordinários e, quiçá, informais.
- 25 FRAGA, Ana, e PAULO, Maria Teresa – «A Assembleia da República e a União Europeia». In *O Parlamento na Prática*. Lisboa: Assembleia da República, 2008, p. 279.
- 26 Debates plenários realizados a 26 e 28 de novembro e a 11 de dezembro.
- 27 Debate plenário realizado a 7 de fevereiro de 1986.
- 28 Debates plenários realizados, respetivamente, a 17 de dezembro de 1986; 10 de março de 1987; 31 de março e 9 e 28 de abril de 1987.
- 29 Debates plenários realizados a 15 de março de 1988, 28 de fevereiro de 1989, 16 de junho de 1990 e 22 de janeiro de 1991.
- 30 Debate Plenário realizado a 28 de fevereiro de 1989.
- 31 No debate plenário de 3 de abril de 1990.
- 32 Debates plenários realizados, no primeiro caso, a 11 de fevereiro de 1988, 7 de novembro de 1989 e 8 de julho de 1990; e, no segundo, a 8 de julho de 1988 e 15 de fevereiro de 1989.
- 33 Debates plenários realizados, respetivamente, a 4 de novembro de 1991 e a 11 de outubro de 1995; 17 de dezembro de 1991; 9 de dezembro de 1992; e 19 de janeiro de 1993.

- 34** Debate plenário realizado a 3 de julho de 1992.
- 35** Debates plenários realizados a 4 de junho de 1992; 25 de março de 1993, 24 de fevereiro e 26 de maio de 1995; 5 de novembro de 1992; 15 de dezembro de 1994; e 18 de janeiro de 1995, respetivamente.
- 36** FRAGA, Ana, e PAULO, Maria Teresa – «A Assembleia da República e a União Europeia». In *O Parlamento na Prática*. Lisboa: Assembleia da República, 2008, p. 283.
- 37** FRAGA, Ana, e PAULO, Maria Teresa – «A Assembleia da República e a União Europeia», p. 283.
- 38** Debates plenários realizados de 27 de outubro de 1995 a 1 de outubro de 1999.
- 39** Debates plenários realizados a 23 de dezembro de 1995, 20 de dezembro de 1996, 24 de outubro de 1997, 18 de março de 1999, 29 de abril de 1999 e 2 de julho de 1999.
- 40** Debates plenários realizados, respetivamente, a 11 de fevereiro de 1999, 25 de fevereiro de 1999 e 18 de março de 1999; 13 de dezembro de 1995; 28 de junho de 1996; 12 de junho de 1997 e a 29 de junho de 1998; 6 de janeiro de 1999; e a 26 de setembro de 1996, 13 de fevereiro de 1997, 19 de março de 1997.
- 41** Debates plenários realizados a 5 de janeiro e 6 de julho de 2000; 6 de dezembro de 2000; 21 de dezembro de 2000; 22 de junho e 12 de outubro de 2001, respetivamente.
- 42** Debate plenário realizado a 14 de março de 2003.
- 43** Respetivamente, os deputados efetivos Maria Eduarda Azevedo (PSD) e Alberto Costa (PS) e os deputados suplentes António Nazaré Pereira (PSD) e, numa primeira fase, Osvaldo Castro (PS), e, numa segunda fase, Guilherme d'Oliveira Martins (PS).
- 44** PAULO, Maria Teresa, e LESTON-BANDEIRA, Cristina – *O Impacto da Europeização no Parlamento*. [Consultado em: 24 de maio de 2012]. Disponível em: http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/Parlamento.pdf, p. 9.
- 45** COSTA, Alberto – *Na Convenção Europeia – Posições, Argumentos, Debates*. Grupo Parlamentar do Partido Socialista: Lisboa, 2004, p. 48.
- 46** Debates plenários realizados, respetivamente, a 11 de dezembro de 2003; 10 de janeiro de 2003 e 30 de abril de 2004; 1 de julho de 2003; 26 de fevereiro de 2004.
- 47** Debates plenários realizados a 18 de novembro de 2009, 25 de março, 30 de abril, 2 de junho, 9 de junho, 16 de junho e 16 de julho de 2010; 6 de janeiro, 4 de março e 23 de março de 2011.
- 48** SÁ, Luís – *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*. Lisboa: Caminho, 1994, p. 403.
- 49** RAUNIO, Tapio – *National Parliaments and European Integration, What We Know and What We Should Know*. [Consultado em: 27 de maio de 2012]. Disponível em <http://www.arena.uio.no>.
- 50** RAUNIO, Tapio, e WIBERG, Matti – «How to measure the europeanisation of a national legislature?». In *Scandinavian Political Studies*. Copenhaga. Vol. 33, N.º 1, 2010, pp. 74-92, p. 175.
- 51** AUDEL, Katrin, e RAUNIO, Tapio – *Debating the State of the Union? A Comparative Analysis of National Parliamentary Debates on EU Affairs* [Consultado em: 11 de junho de 2012]. Disponível em: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/1243.pdf>, p. 18.
- 52** AUDEL, Katrin, e RAUNIO, Tapio – *Debating the State of the Union? A Comparative Analysis of National Parliamentary Debates on EU Affairs* [Consultado em: 11 de junho de 2012]. Disponível em: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/1243.pdf>, p. 18.