Policy Brief 2020

OBSERVATÓRIO PORTUGUÊS DAS DINÂMICAS PARLAMENTARES (POPAD):

ASSEMBLEIA E PARTIDOS EM TEMPO DE COVID-19, UM EXEMPLO DE ANÁLISE DA ARENA LEGISLATIVA PORTUGUESA

Autores:
António Luís Dias (ICS-UL e NOVA-FCSH)
Elisabetta De Giorgi (Universidade de Trieste)

ÍNDICE

2
Introdução

3
1 - POPaD: dados e informações

6
2. POPaD: utilizações potenciais

11
Bibliografia

INTRODUÇÃO

A excecionalidade do caso português no contexto do Sul da Europa, dada a estabilidade governativa e partidária (De Giorgi e Santana-Pereira no prelo), assim como os recentes desenvolvimentos políticos tornaram o país num caso bastante relevante e interessante para os estudiosos de política comparada, nos últimos anos. Em particular, o sucesso da Geringonça – o primeiro governo minoritário socialista liderado por António Costa apoiado pelos partidos de esquerda radical, BE, PCP e PEV – no período de pós-troika (2015-2019) gerou estímulos importantes à investigação cientifica centrada no parlamento português, no processo legislativo e nos seus resultados, legislativos e políticos. Por um lado, o estudo do comportamento legislativo dos grupos parlamentares, nomeadamente dos partidos de esquerda radical, ganhou mais destaque na ciência política, procurando dar resposta a questões sobre o seu sentido de voto durante a governação da gerigonça (Borghetto e Lisi 2020; De Giorgi e Cancela 2019; 2020; Fernandes et al. 2018; Freire 2017). Por outro lado, a análise de políticas públicas, especificamente, a resiliência das medidas adotadas durante os programas de resgate, tem sido cada vez mais alvo de estudo (Afonso and Bulfone 2019; Moury et al. 2019). Além disso, a reforma das regras parlamentares, em 2007, tornou particularmente interessante investigar em que medida algumas atividades parlamentares e instrumentos à disposição dos deputados, como as perguntas - instrumento de fiscalização e controlo político do governo e da administração pública - sofreram alguma mudança substancial (Seguro 2016).

Apesar do renovado interessente da ciência política no estudo do parlamento português são vários os problemas e desafios que os investigadores encontram quando procuram olhar, compreender e explicar as dinâmicas existentes na arena legislativa. Um dos maiores problemas prende-se com o acesso aos dados necessários para analisar o parlamento português: muitas vezes não se encontram disponíveis num formato "pronto a usar" ou carecem de atualizações regulares. Consequentemente, o investigador precisa de recorrer a diferentes tipos de fontes (institucionais e não institucionais) que por seu turno tornam o trabalho de campo bastante moroso e complexo. Ademais, muitas vezes quer recursos financeiros como humanos são desperdiçados na replicação de recolha de dados por outros investigadores dada a ausência de uma rede sistematizada de informação e dados disponíveis sobre o parlamento português.

É neste contexto que o Observatório Português das Dinâmicas Parlamentares (POPaD) se insere, procurando resolver a maioria destes desafios. O observatório constitui uma infraestrutura de dados destinada a todos os interessados na política portuguesa em geral, e no parlamento português em particular. Combina diferentes informações sobre o parlamento português, desde o início da II Legislatura (1980-1983) até aos dias de hoje, numa plataforma única e de fácil e livre acesso. Incluindo dados sobre legislação aprovada, iniciativas legislativas, quer as propostas de lei (da autoria do governo ou das assembleias legislativas regionais) quer os projectos de lei (da autoria dos grupos parlamentares) e o respetivo processo legislativo,

perguntas,requerimentos e debates parlamentares.

A sua interface web permite aos investigadores especificar o lapso temporal para as suas análises assim como o tipo de dados em que estão interessados, e descarrega-los num formato adequado à sua pesquisa. Além disso, a infraestrutura do POPaD é dirigida não só a académicos portugueses, mas também a cientistas internacionais interessados na política portuguesa (como explicaremos melhor na próxima secção). Por essa razão são, também, disponibilizados outros instrumentos informativos, nomeadamente um glossário e uma secção dedicada à produção académica sobre o parlamento português, escrita em português e em inglês, para facilitar a compreensão de não falantes da língua portuguesa.

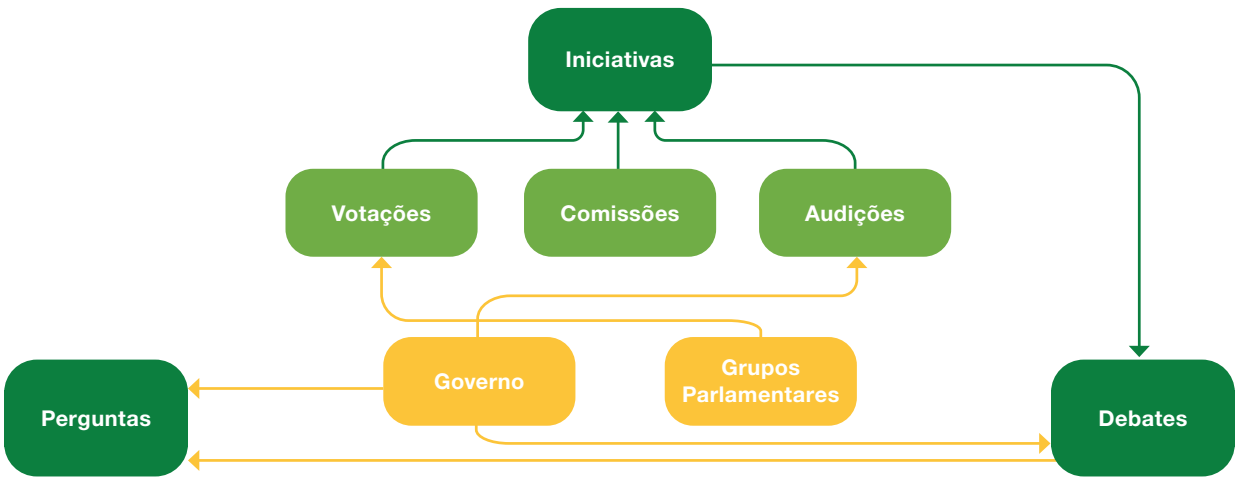
O presente policy brief será a primeira publicação que dará a conhecer, em maior detalhe, a infraestrutura e as suas inúmeras valências. O documento encontra-se dividido em duas partes. Na primeira, apresentamos o POPaD e os seus principais componentes. Descrevemos os diferentes tipos de dados contidos na plataforma, as fontes de dados e os procedimentos utilizados para agregar a informação numa base de dados única e completa. Na segunda parte, oferecemos algumas demonstrações do real potencial de utilização dos dados da infraestrutura para a investigação de natureza quantitativa de dados parlamentares, no contexto atual português.

1. POPaD: dados e informações

A base de dados POPaD é uma combinação de diferentes bases que construímos com o objetivo de serem facilmente acedidas individualmente, mas que também podem ser facilmente integradas umas com as outras. De facto, alguns dados, nomeadamente alguns dos dados relativos às iniciativas legislativas, são construídos a partir de bases de dados auxiliares mais pequenas , por exemplo as informações sobre a votação. O principal objetivo é disponibilizar informação rigorosa num formato universalmente reconhecido – csv – e que se encontre pronta a ser explorada, visualizada e/ou analisada. A figura 1 esquematiza, de forma geral, os diferentes componentes que fazem parte das várias bases de dados alojadas no POPaD.

Figura 1 - Diagrama do conjunto de dados do PoPaD.

Nota: A verde, encontram-se se os dados já disponíveis e a amarelo, os dados que serão brevemente disponibilizados.



Como a figura 1 apresenta, o POPaD é composto por três bases de dados principais que abrangem três funções básicas da política parlamentar:

1. Iniciativas Legislativas
2. Discursos
3. Perguntas

A infraestrutura contém, também, algumas bases de dados secundários e de menor dimensão que acrescentam novas variáveis de interesse (ex. audições, votações, comissões) ou permitem uma integração mais fácil de diferentes facetas do nosso conjunto de dados (ex. grupos parlamentares e governo). A fácil integração das diferentes bases de dados é uma das nossas prioridades. Como se pode observar pelas setas que interligam diferentes dados, estas podem ser facilmente fundidas. Uma explicação mais completa destas possíveis ligações pode ser encontrada abaixo e no nosso livro de códigos.[1]

A maior parte das bases foi construída a partir de dados disponibilizados pela Assembleia da República (AR) no âmbito da sua recente política de dados abertos. Isto significa que foram utilizados como fonte primária os dados brutos disponibilizados pela AR ao público. No entanto, foram realizados diversos processos de transformação dos dados de modo a que os mesmos pudessem, facilmente, ser utilizados por investigadores. Também foi necessário processar partes para enriquecer a informação gerada. Por exemplo, para os dados completos sobre votações, foi necessário processar os dados originais fornecidos pela AR sobre a dimensão dos diferentes grupos parlamentares, para incluir as contagens exatas de votos. A base de dados que reúne os discursos na AR foi construída através da extração automática dos debates parlamentares e o processamento dos dados foi realizado a partir das versões de texto encontradas no site da AR.[2]

Finalmente, relativamente ao lapso temporal a que os dados dizem respeito, importa clarificar que o mesmo varia, dependendo da disponibilidade dos dados existentes no site da AR e do objeto de análise (Iniciativa, Discursos, Perguntas). Em alguns casos, as bases de dados reúnem informação, sobre alguns aspetos, desde a II legislatura (1980-1983), enquanto que noutros casos apenas foi possível recolher dados desde a XI (2009-2011). No momento em que escrevemos este policy brief, os dados foram recolhidos até ao dia 1 de Outubro de 2020. A infraestrutura será actualizada regularmente de modo a acompanhar também a evolução dos dados no seu contexto real.

A base de dados POPaD é uma combinação de diferentes bases que construímos com o objetivo de serem facilmente acedidas individualmente, mas que também podem ser facil¬mente integradas umas com as outras

Iniciativa Legislativa

Esta é uma das bases de dados principais na qual se encontra informação sobre as iniciativas legislativas que dão entrada no parlamento, quer por iniciativa dos deputados (Projetos de Lei), quer pelo governo e assembleias legislativas regionais (*Propostas de Lei*). Para cada proposta individual são disponibilizadas informações básicas, como autor, incluindo o nome dos deputados que a propuseram (se aplicável) e o resultado da iniciativa (aprovada/rejeitada). Inclui também informações mais específicas sobre a votação final – se a proposta chegar a essa fase – incluindo o total de votos e a indicação dos votos por grupo parlamentar, bem como informação sobre as comissões e audições associadas a essa proposta.

Para complementar este conjunto de dados,, criámos três outras bases de dados que procuram fornecer algumas informações adicionais sobre cada proposta/projecto e que podem ser facilmente fundidas com a base de dados principal. Em primeiro lugar, dispomos de um conjunto de dados relativos às votações que contém informações sobre os resultados das votações finais, incluindo o número total de votos e votos por partido. Em segundo lugar, disponibiliza-se um conjunto de dados sobre as comissões parlamentares pelas quais cada proposta passou desde que deu entrada na AR até ao momento final de votação. Por fim, disponibiliza-se, também, uma base de dados sobre as audições realizadas em cada comissão, no âmbito da iniciativa legislativa, que inclui informações sobre audições solicitadas pela comissão ou por entidades externas.

Para todas estas bases de dados temos dados desde a II legislatura, que começou em 1980. A única exceção diz respeito aos dados relativos às audições realizadas nas comissões parlamentares, que estão apenas disponíveis desde a VII legislatura,

1 Que pode ser descarregado em popad.org.
2 Debates.parlamento.pt

iniciada em 1999; contudo, a informação completa – incluindo a informação crucial sobre qual a iniciativa debatida – só se encontra disponível desde a X legislatura, iniciada em 2005.

Debates

A segunda base de dados principal reúne informações sobre as intervenções parlamentares e sobre os debates onde estas ocorreram. Esta é a única base de dados que não depende da recente mudança na política de dados abertos da AR e está, na verdade, mais dependente do nosso próprio processamento de informação.

Esta base de dados reune registos desde a II Legislatura (1980-1983), com exceção da legislatura VIII (1999-2002). Como já referimos, trabalhámos com as versões de texto dos debates disponibilizados pelo site da AR que, infelizmente, nem sempre são da melhor qualidade para processamento de informação. Isto é especialmente verdade para as várias legislaturas até ao ano de 2002 (legislatura IX). Esperamos ultrapassar em breve esta limitação.

Nesta base de dados disponibiliza-se um registo de cada intervenção realizada por um deputado, membro do Governo, pelo Presidente da República, numa sessão parlamentar regular (*Sessão Plenária*). Foi possível não só registar o que foi dito – removendo qualquer interrupção não verbal que esteja presente nos registos oficiais – mas também identificar o autor de tal intervenção. Finalmente, devido aos registos criados na base de dados das iniciativas legislativas, podemos também conectar as intervenções nos debates com as propostas de lei que foram discutidas.

Perguntas

Por fim, a terceira grande base de dados da infraestura reune informações sobre os instrumentos de fiscalização e controlo político dados aos deputados - perguntas e requerimentos. A base de dados inclui dados desde a VI legislatura (1991-1995). Note-se que, como já dissemos na introdução, foram introduzidas alterações substanciais neste procedimento em Setembro de 2007 com a mudança no regimento da AR (*Diário da República, 1.a série—N.o 159—20 de Agosto de 2007*). Nomeadamente, até então, não existia uma verdadeira distinção em termos de procedimento entre perguntas e requerimentos.

Tanto para as perguntas como para os requerimentos reuniu-se informação padrão sobre assunto, autor, destinatário e se a pergunta ou requerimento foi respondida e por quem. Além disso, também são disponibilizados as respetivas hiperligações para os textos originais quer das perguntas quer dos requerimentos.

Material suplementar

Como antecipado na introdução, a infraestrutura do POPaD é dirigida a académicos portugueses mas também a académicos e estudiosos internacionais interessados na política portuguesa. Desta forma, além dos dados disponibilizados, outros instrumentos foram pensados e disponibilizados para beneficiar aqueles que não estão completamente familiarizados com o sistema político e o procedimento legislativo português. Portanto, antes de tudo, disponibilizamos um glossário das principais palavras-chave do procedimento legislativo, ou seja uma coleção de palavras específicas utilizadas no contexto parlamentar português, cada uma acompanhada por uma explicação do seu significado e outras observações. Segundo, disponibilizamos uma secção dedicada à literatura académica sobre as dinâmicas parlamentares portuguesas: uma revisão abrangente da literatura científica relativa ao tema, quer em portugês quer em inglês, com particular atenção às fontes existentes.

O principal objetivo é disponibilizar informação rigorosa num formato universalmente reconhecido – csv – e que se encontre pronta para ser explorada, visualizada e/ou analisada

2. POPaD: utilizações potenciais

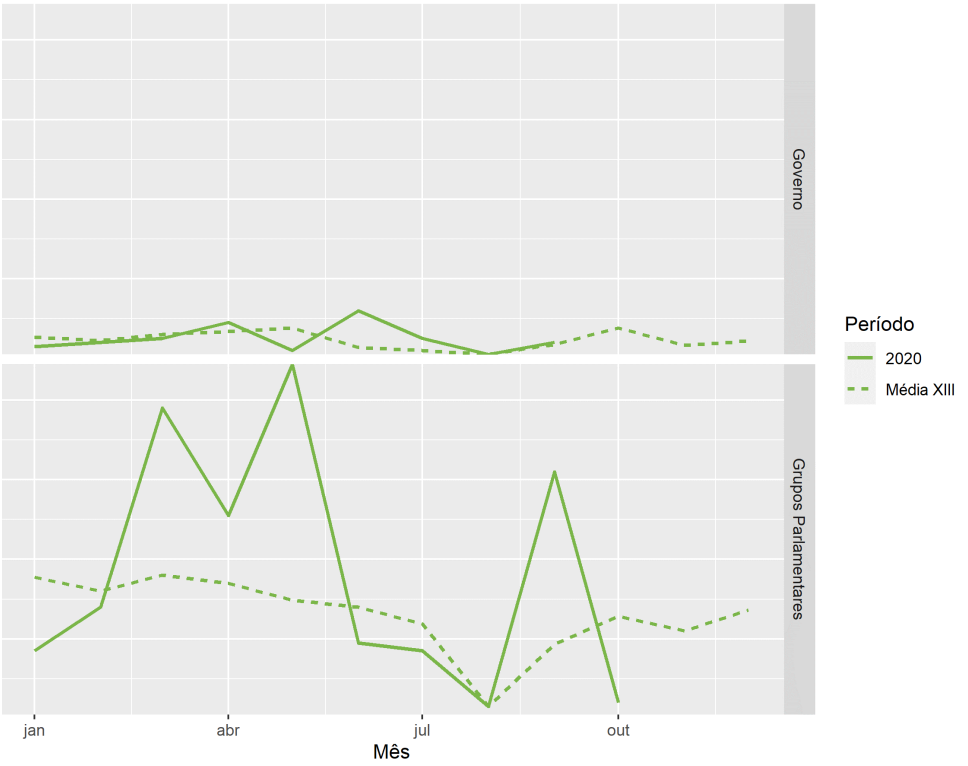
Para demonstrar o potencial das bases de dados do POPaD oferecemos, em baixo, alguns exemplos de como cada uma das principais bases pode ilustrar não só as dinâmicas parlamentares existentes a longo prazo, mas também ser útil para analisar momentos específicos da vida política portuguesa. Num ano decididamente marcado pela emergência provocada pela COVID-19, escolhemos algumas figuras e gráficos que demonstram o efeito desta crise nas diferentes facetas da arena parlamentar.

Na Figura 2, apresentamos o número médio de iniciativas legislativas apresentadas pelo governo e pelos grupos parlamentares durante o ano de 2020 (até o fim do mês de Setembro) e comparamos com as iniciativas apresentadas na anterior legislatura, a XIII (2015-2019). Duas tendências são evidentes na Figura. Em primeiro lugar, é visível que governo centralizou grande parte do processo legislativo nas suas mãos usando os poderes permitidos pela declaração do estado de emergência. Apenas em 2020, aprovou mais de meia centena de decretos-lei neste período, de forma directa no conselho de ministros, sem discutir os temas desses decretos no parlamento.[1]

Em segundo lugar, fica também claro que os grupos parlamentares apresentaram um número superior de iniciativas em 2020 quando comparado com a média do número de iniciativas apresentadas na anterior legislatura. É verdade que a emergência de três novos partidos no parlamento pode afetar este número; mesmo assim, é indicativo da tentativa do parlamento de influenciar o processo legislativo quase monopolizado pelo governo durante os meses de 2020 marcados pela Pandemia. Aliás este efeito é sobretudo visível nos

3 https://dre.pt/legislacao-covid-19-upo

Figura 2 Número de Iniciativas Legislativas apresentadas pelo governo e pelos grupos parlamentares em 2020 (total mensal) e comparação com a da XIII legislatura (média mensal).

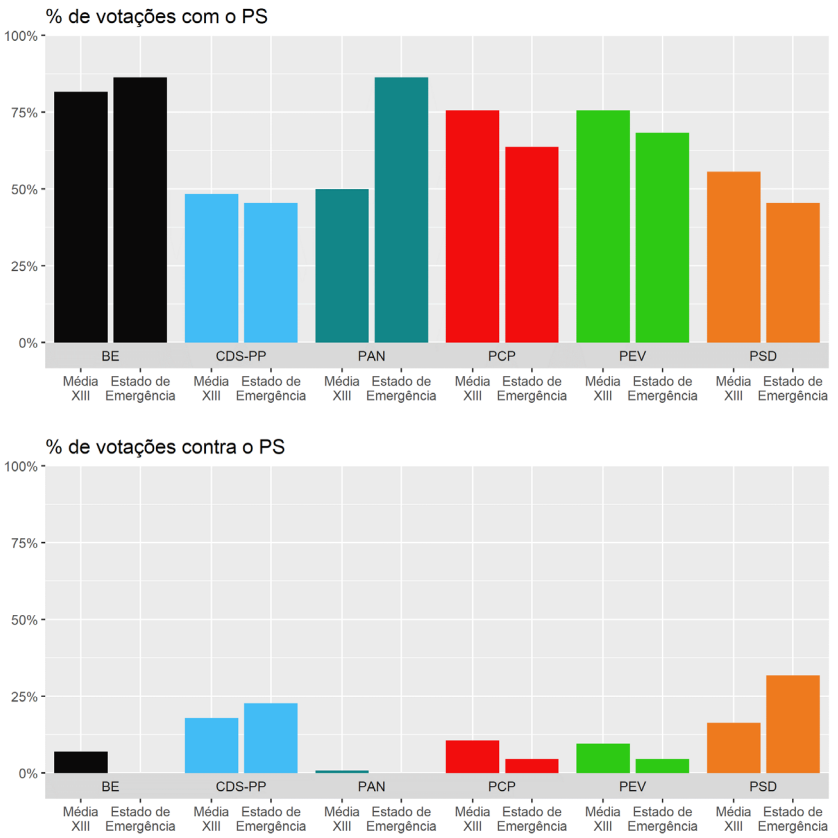


meses em que durou o estado de emergência, nomeadamente entre Março e Maio de 2020. Esta é a imagem de um parlamento que procurou escrutinar a ação do governo durante o estado de emergência, mesmo que perante apelos públicos à unanimidade nacional tanto do executivo como da oposição. Esta imagem é corroborada pelos dados relativos às votações finais das iniciativas legislativa, como presente na Figura 3. Na parte superior apresentamos a percentagem de votações em que cada partido votou no mesmo sentido que o Partido Socialista (partido no poder) e na parte inferior a percentagem de votações em que cada partido votou explicitamente contra o sentido de voto do PS, ou seja não se abstendo simplesmente. Em ambos mostramos a percentagem relativa à anterior legislatura como termo de comparação.

Com a exceção do PAN, que de facto aparece a votar entre Março e Maio deste ano mais vezes com o PS do que na anterior legislatura, os partidos mantiveram um padrão de votos semelhante, sendo que a maioria até votou menos vezes com o PS durante a emergência. Por outro lado, os partidos que na anterior legislatura negociaram os orçamentos com o governo (PEV, PCP e BE) votaram em menor número de vezes contra o PS durante a emergência. Enquanto os dois principais partidos da direita votaram mais vezes contra o PS do que no passado.

Os grupos parlamentares apresentaram um número superior de iniciativas em 2020 quando comparado com a média do número de iniciativas apresentadas na anterior legislatura

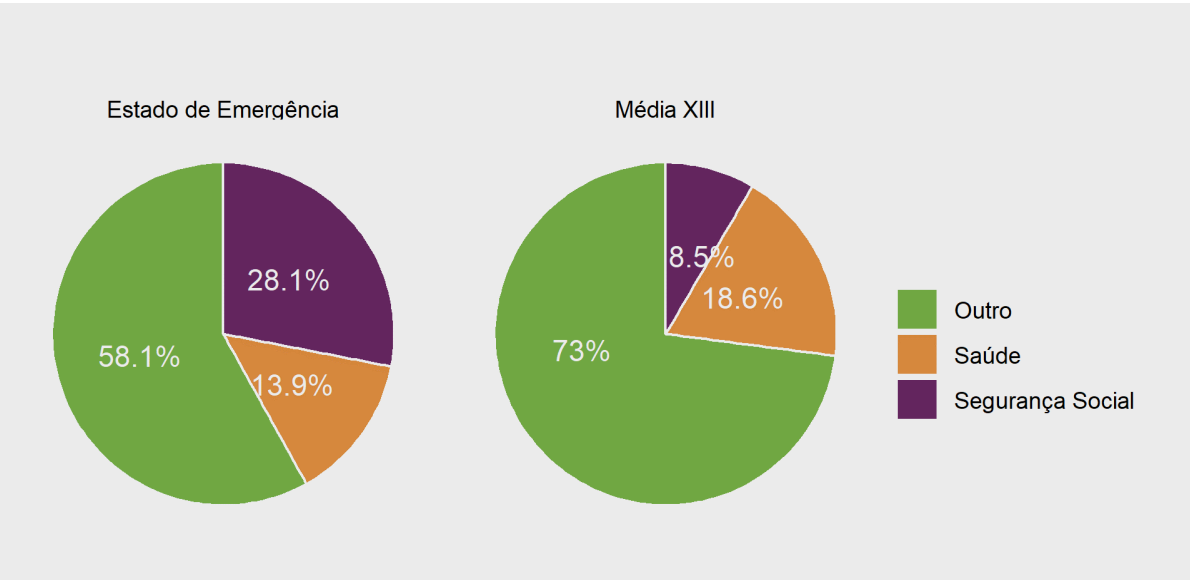
Figura 3 Percentagem de votações finais globais que os partidos votaram com o partido no governo e explicitamente contra este, na anterior legislatura e durante o estado de emergência.



É também interessante notar quais as áreas da política governativa que os deputados mais escrutinaram. Na Figura 4, apresentamos o destinatário das perguntas feitas pelos parlamentares ao governo durante a vigência do estado de emergência, destacando as perguntas endereçadas aos ministros e secretários de estado das áreas da saúde e segurança social. Tal como na figura anterior, apresentamos os dados relativos à anterior legislatura como referência de comparação.

Em primeiro lugar observamos que os membros do governo, que detêm estas duas pastas ministeriais, receberam uma maior proporção de perguntas durante o estado de emergência (representando cerca de 40% do total das perguntas realizadas) do que durante a anterior legislatura (cerca de 26%). No entanto, é curioso notar que este crescimento ocorre sobretudo devido à maior proporção de perguntas feitas a quem tutela a segurança social do que a quem tutela a saúde. Ou seja, mesmo durante a primeira vaga desta nova pandemia, foram temas como o lay-off simplificado, os apoios sociais aos mais desprotegidos e os apoios aos trabalhadores independentes que mais motivaram perguntas por parte dos parlamentares.

Figura 4 Destinatários governativos das perguntas feitas pelos deputados durante o estado de emergência e durante a anterior legislatura.

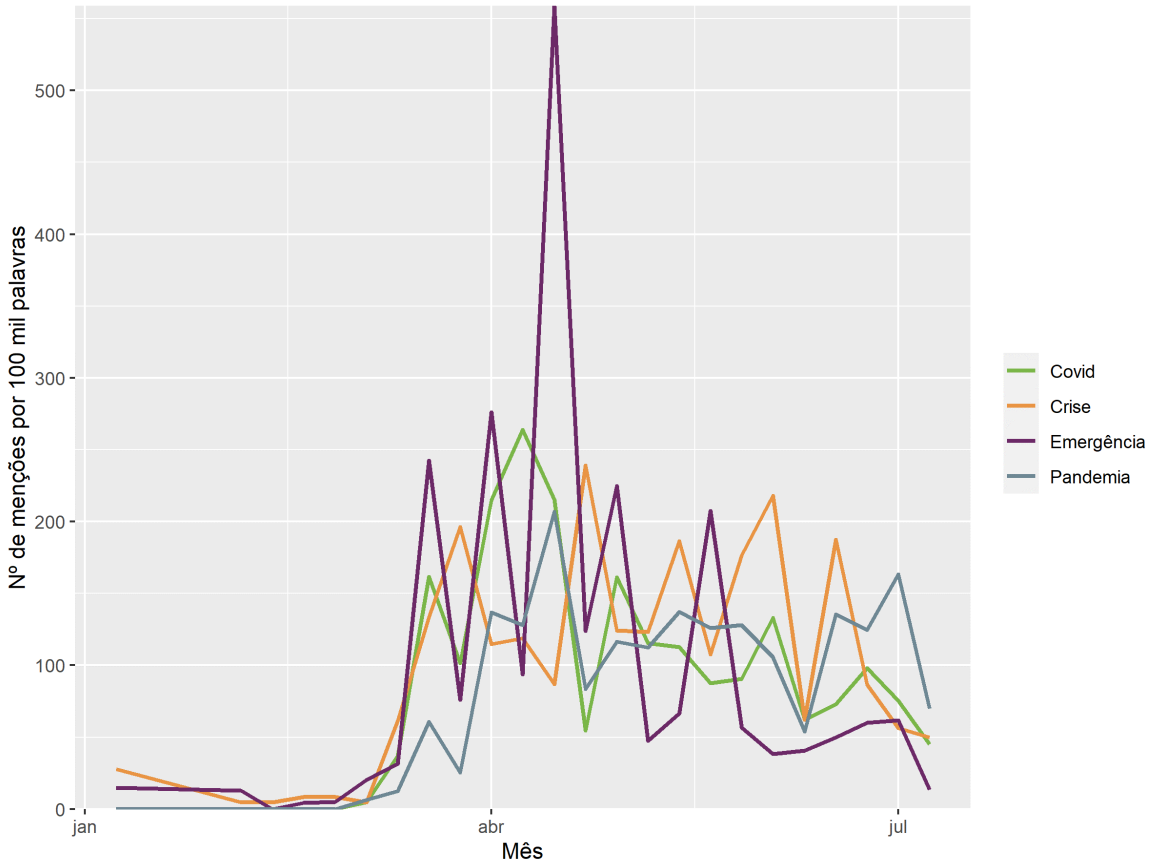


Mesmo durante a primeira vaga desta nova pandemia, foram temas como o lay-off simplificado, os apoios sociais aos mais desprotegidos e os apoios aos trabalhadores independentes que mais motivaram perguntas por parte dos parlamentares

Finalmente, também na arena dos debates parlamentares podemos aferir o impacto da Covid-19 nas intervenções em plenário. Na Figura 5, encontramos quatro palavras-chave – *Covid, Crise, Emergência e Pandemia* – que foram ganhando importância a partir de Março nos discursos no parlamento, como se observa. É sobretudo importante realçar como o próprio Estado de emergência decretado foi também debatido, sobretudo perto do seu fim.

A Figura 6 fornece uma imagem mais abrangente destes padrões. Aqui apresentamos uma nuvem de palavras com as palvras mais utilizados durante a vigência do Estado de emergência no parlamento. De notar que o tamanho de cada palavra é proporcional à sua frequência, ou seja, quanto maior a palavra (ou conjunto de palavras) mais vezes esta foi utilizada nos debates. Também aqui encontramos uma combinação entre as preocupações com a emergência pandémica e as preocupações de natureza económica e social associadas à crise económica provocada pela pandemia.

Figura 5 Menções de cada palavra por 100 mil palavras ao longo do ano de 2020.



Também aqui encontramos uma combinação entre as preocupações com a emergência pandémica e as preocupações de natureza económica e social associadas à crise económica provocada pela pandemia

Figura 6 Nuvem de palavras mais ditas em debates parlamentares durante o estado de emergência.

Em jeito de conclusão, importa fazer algumas observações finais. O POPaD apresenta-se como uma ferramenta inovadora para a investigação de natureza quantitativa sobre a arena legislativa portuguesa. Em primeiro lugar, embora este policy brief tenha apresentado análises principalmente descritivas, vale a pena ressaltar que os dados incluídos no POPaD permitem e facilitam, também, o desenvolvimento de investigações mais sofisticadas. Por último mas não menos importante, o POPaD foi proposto fundamentalmente como uma infraestrutura aberta ao público e de acesso livre. A inscrição no site e a chave de identificação são o único requisito para aceder aos dados. Na verdade, o POPaD incentiva a contribuição de todos os interessados a integrar a base existente com novos dados. O POPaD tem como missão tornar-se numa plataforma aberta para uma ampla gama de interesses de investigação e uma infraestrutura de referência para acadêmicos nacionais e internacionais (e o publico em geral) interessados na área disciplinar dos estudos legislativos e no parlamento português em particular.

BIBLIOGRAFIA

Afonso, A. and Bulfone, F. (2019) Electoral Coalitions and Policy Reversals in Portugal and Italy in the Aftermath of the Eurozone Crisis, *South European Society and Politics*, 24:2, pp. 233-257.

Borghetto, E. and Lisi, M. (2020) Legislative activities before and after the great recession: an analysis of unemployment and social welfare issues, in M. Lisi, A. Freire and E. Tsatsanis (eds.), Political Representation and Citizenship in Portugal: From Crisis to Renewal, Lanham, Lexington Books, pp. 173-190.

De Giorgi, E. and Cancela, J. (2020) Bridging the gap? The changing relationship between the socialists and radical left in Portugal before and after the government deal, in M. Lisi, A. Freire and E. Tsatsanis (eds.), Political Representation and Citizenship in Portugal: From Crisis to Renewal, Lanham, Lexington Books, pp. 25-44.

De Giorgi, E. and Cancela, J. (2019) The Portuguese Radical Left Parties Supporting Government: From Policy-Takers to Policymakers?, *Government and Opposition*, advanced online publication: doi:10.1017/gov.2019.25.

De Giorgi, E. and Santana-Pereira, J. (forthcoming) The Exceptional Case of Post-Bailout Portugal? A Comparative Outlook, *South European Society and Politics*.

Seguro, A.J. (2016) A reforma do parlamento português. O controlo político do governo, Lisboa, Quetzal editores.

Fernandes, J.M., Magalhães, P.C., Santana-Pereira, J. (2018) 'Portugal's leftist government: from sick man to poster boy?, *South European Society and Politics*, vol. 23, no. 4, pp. 503-524.

Freire, A. (2017) Para lá da «Geringonça»: O Governo de Esquerdas em Portugal e na Europa, Lisbon, Contraponto.

Moury, C., Cardoso, D., Gago, A. (2019) When the Lenders Leave Town: Veto Players, Electoral Calculations and Vested Interests as Determinants of Policy Reversals in Spain and Portugal, South European Society and Politics, 24:2, pp. 177-204

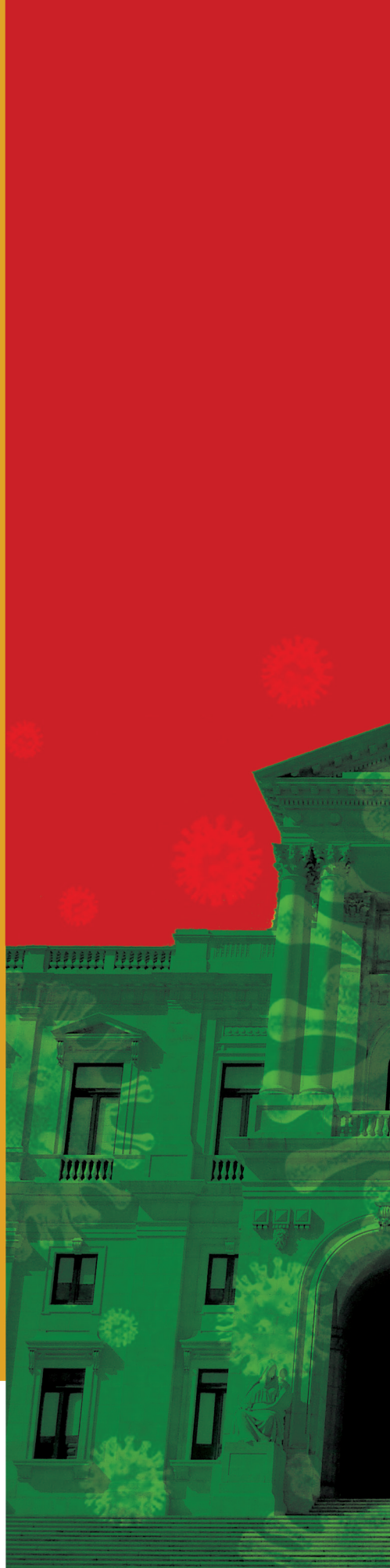
Observatório da Qualidade da Democracia

O Observatório da Qualidade da Democracia (OQD) é um programa de investigação permanente do Instituto de Ciências Sociais que promove e organiza projectos focados nas diversas características, no funcionamento e na qualidade dos regimes democráticos.

Criado em 2010 com o nome Barómetro da Qualidade da Democracia, o OQD pretende ser um repositório de informações relevantes acerca dos temas que envolvem a democracia em Portugal e nos demais países de língua oficial portuguesa. Nesse sentido, o OQD almeja ser um espaço de divulgação e produção de conhecimento de referência ao nível nacional e internacional.

Bibliografia em

www.oqd.ics.ulisboa.pt



ISBN: 978-972-671-629-7

ICS INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
UIDB/50013/2020
UIDP/50013/2020

U LISBOA UNIVERSIDADE DE LISBOA