

PARLAMENTO

A palavra 'parlamento' refere um local onde pessoas "parlam", para usarmos o vocábulo do português familiar, cujo étimo latino (*parola*, palavra) é o mesmo do "*parlement*" francês e do "*parliament*" inglês. É a instituição que aceita os conflitos sociais para os resolver pela palavra, com exclusão da violência; por isso concretizou a liberdade de expressão e foi um dos primeiros espaços públicos conflituais depois do fim do *forum* romano. É a instituição política típica da sociedade de *ordens* da Idade Média europeia e inexistente em sociedades não cristãs (Hintze, 1930, p.120). O Parlamento representava toda a sociedade - pelo menos a partir do momento em que o "povo", o "terceiro estado" nele teve participação autónoma. O seu poder central foi a aprovação de novos impostos, desde a Idade Média. Teve êxito financeiro, o que contribuiu para que, depois do século XVIII, passasse a ser o cerne de um dado tipo de organização política, o regime parlamentar, por vezes designado por "parlamentarismo", um adjectivo com a aparência de substantivo e que por isso deve ser evitado. Hoje, todos os Estados, com excepção de umas poucas teocracias islâmicas e ditaduras comunistas, têm ou procuram ter um "parlamento" - embora a palavra seja aqui usada como sinónimo de assembleia política eleita, um uso extensivo e de pouco rigor histórico. Por vezes, Parlamento é considerado idêntico a assembleia legislativa, o que também não é rigoroso, pois a aprovação de leis é apenas um dos seus poderes.

O parlamento medieval - "cortes" e raramente parlamento em Portugal, "estados gerais" em França, "*parliament*" em Inglaterra - é presidido pelo rei e integra representantes das três *ordens* da sociedade: clero, nobreza e povo; cada *ordem* vota em bloco e só no seu interior haverá voto individual. Em França, até à Revolução, os parlamentos eram tribunais soberanos; competia-lhes inscrever as leis, o que era uma condição da eficácia delas, mas os seus membros não representavam uma *ordem*; o Rei só tinha o direito de se lhes opor mediante o "*lit de justice*", um cerimonial pesado e tão responsabilizador do monarca que foi caindo em desuso (Mousnier, 1990, Vol. II, pp.378-379).

Os parlamentos medievais divergiam quanto ao modo de reunião: no modelo peninsular e francês, cada uma das *ordens* reúne sobre si; no inglês, o *clero* e a *nobreza* reúnem numa câmara, os Lordes (Senhores) e o povo noutra, os Comuns. Segundo Hintze, estas "cortes" bicamarais geravam menos conflitos de estatuto entre as *ordens* do que as tricúriais e, por isso, eram mais capazes de enfrentar a Coroa, originando um regime parlamentar (1930).

Saber qual foi o primeiro Parlamento é uma disputa política cujo esclarecimento é dificultado pela escassez de fontes e sobre-abundância de teodiceias nacionais democráticas. Assim, no final do século XIX, o Visconde de Ouguela reivindicou a primazia portuguesa, pois as nossas primeiras cortes com representação do povo teriam reunido em 1211 - o ano em que foi aprovada a Magna Carta (1893, pp.35-36; foi seguido pelo Integralismo Lusitano, com destaque para António Sardinha, 1924; houve polémica). O Parlamento inglês é, em geral, considerado o primeiro, devido ao peso político britânico, às suas antiguidade e tradição ininterruptas, apesar do discutido episódio cromwelliano.

Outro debate ideológico e político tem por objecto a continuidade entre os parlamentos contemporâneos, cujos membros são eleitos por sufrágio universal com mandato deliberativo, e os medievais, representativos de *ordens*, com mandato imperativo - ainda que muitos historiadores recusem esta imperatividade, afirmada entre nós por Gama Barros (Sousa, *As Cortes ...*, 1990). No caso inglês, a instituição é a mesma, tendo apenas variado o modo de provimento dos parlamentares. Em França, a identidade é menos clara; com efeito, a Assembleia Constituinte de 1789 resulta da auto-transformação da câmara popular dos "estados gerais"; os deputados da *nobreza* e do *clero* foram convidados a aderir à nova assembleia - novo sinal de reconhecida continuidade. Os constitucionalismos monárquicos português e castelhano designaram os seus parlamentos por "cortes", simbolizando também a identidade, mas há quem acentue a rotura entre as assembleias de Antigo Regime e as liberais. Neste sentido, a 12 de Maio de 1988, a Assembleia da República decidiu fazer elaborar uma *História do Parlamento Português*, começando em 1820 (Sousa, *Parlamento ...*, pp.47-58).

O Parlamento medieval desempenhava na organização política funções centrais obscurecidas pelos teóricos ditos absolutistas, para enaltecerem o papel do rei, e pelos iluministas, que defendiam o absolutismo ou uma revolução que substituísse a sociedade de *ordens* por uma organização social individualista. A *Action Française*, seguida entre nós pelo Integralismo Lusitano, procedeu a uma oposta mitificação, fazendo das "cortes" o retro-paraíso democrático. Seja como for, é certo que o parlamento medieval era uma instituição poderosa, pois dirigia a mudança social: sem ele, não havia novos impostos, nem novo rei, nem nova dinastia (Matos, 2004).

Para se afirmar, o Parlamento teve que conseguir do Rei o seu autogoverno, o que passou pela fixação da sua ordem de trabalhos e pela conquista das imunidades dos parlamentares: ninguém teria o direito de os prender sem autorização do próprio Parlamento - pois de outro modo o rei, o senhor supremo dos tribunais, sempre se imporia à representação nacional. Essa vitória é completa, na sequência da *Glorious*

Revolution britânica (século XVIII) e da Revolução Francesa (1789), a partir do segundo quartel do século XIX.

O Parlamento tem, então, uma câmara baixa, assim chamada por ser a herdeira da assembleia do *povo* (eleita por sufrágio individual, censitário) e uma câmara alta, agrupando a nobreza e os bispos, cujos membros são, em geral, providos por inerência, segundo o esquema orgânico. É o modelo inglês, defendido pelos monárquicos continentais, que querem atenuar o ímpeto revolucionário da câmara baixa e aliar-se aos mais moderados herdeiros da Revolução. Pouco a pouco, numa interação de revoluções e ajustamentos graduais, a câmara alta passa a ser eleita, em geral, por um eleitorado mais restrito do que o da câmara baixa; quando continua hereditária, perde poderes, no chamado "parlamento assimétrico" (Lordes). Findo o sufrágio censitário, em geral, só os Estados federais conservam câmaras altas eleitas, poderosas e que, representando os estados federados, têm uma base política diferente da da câmara baixa (Índia, República Federal Alemã).

A história do parlamento-assembleia legislativa-orçamental e a do Estado contemporâneo confundem-se nas duas margens do Atlântico Norte: para a teoria política herdeira da revolução liberal, Estado sem parlamento é absolutismo. Por isso, a questão do parlamento é também a questão de saber se a democracia representativa é o fim (*Zweck*) hegeliano da história universal.

O Parlamento não só distingue a democracia representativa da ditadura, como também separa os dois grandes tipos de organizações políticas representativas, o presidencial - que tem um Presidente e um Congresso, ambos eleitos pelo povo, independentes um do outro - e o parlamentar. Neste, o executivo é dualista, com chefes de Estado (monarca hereditário ou presidente eleito pelo próprio Parlamento) e de Governo; o Governo só existe enquanto tem a confiança do Parlamento e este - pelo menos a câmara baixa - é o único órgão eleito por sufrágio universal. Tem ainda a outra função política mais nobre - a legislativa. Sendo o único órgão do Estado eleito pelos cidadãos, o Parlamento passa a ser, na doutrina francesa, o depositário da soberania. Neste sentido estrito, o regime parlamentar nunca conseguiu implantar-se nas Américas, que preferiram o presidencial.

O regime parlamentar autoriza diferentes equilíbrios entre o executivo e a assembleia. No "governo de assembleia" francês, remoto herdeiro da Convenção, o Parlamento prevalece sobre o Executivo: faz cair sucessivos governos, não os deixando durar (1ª República portuguesa), e exerce poderes executivos através das suas comissões (senado da III República Francesa). Neste caso, como aliás no britânico, o Parlamento sobrepõe-se à Constituição. No pólo oposto, temos o "orléanismo" francês e o governo de chanceler alemão: o Chefe de Estado prevalece sobre a assembleia e pode dissolvê-la a seu talante. O Parlamento é ainda um

modesto contrapeso ao poder do Rei, e o regime parlamentar está a nascer. Pouco a pouco ou num ápice, o poder de dissolução sai da mão do Rei: o chefe de Governo, saído da maioria parlamentar, propõe a dissolução ao chefe de Estado que, tendo o direito de a recusar, não tem esse poder. O poder de dissolver ficará no próprio Parlamento e, quando surgirem partidos disciplinados, passará a ser exercido pelo chefe do maioritário.

O regime parlamentar é flexível e institucionaliza o conflito. Está aí a sua força, que alguns tomam por fraqueza. No século XIX, é ele que permite à França recuperar da derrota na guerra franco-prussiana (1871) e à Itália unificar-se. A Primeira Guerra Mundial reforça o executivo à custa do Parlamento: a “lei-travão” impede propostas de parlamentares, implicando aumento de despesa; no plano substantivo, os governos de “união sagrada” suspendem a oposição.

Finda a Primeira Guerra Mundial, a crise é profunda. Os parlamentos não tinham impedido o maior morticínio de que havia memória e tinham dificuldade em reorganizar as sociedades tão feridas. Duas novidades políticas conexas - o sufrágio universal e os partidos disciplinados - impõem a segunda reforma da instituição medieval, antes actualizada pela Revolução do século XVIII. O sufrágio universal (o voto dos homens, ainda que não o das mulheres) generaliza-se e exige partidos políticos, organizando numerosos militantes disciplinados, capazes de mobilizarem as grandes massas; estes partidos sociais-democratas, comunistas e fascistas impõem-se aos membros do parlamento cuja soberania é, portanto, violada pelos estados-maiores partidários. Só nesta condição a instituição parlamentar sustenta um governo estável; mas o preço é forte: os Parlamentos adormecem para viver. Entre as duas guerras mundiais, de 1918 a 1939, a maior parte deles produz instabilidade governativa. Para alguns, a falha é estrutural e o parlamento é sinónimo de governo fraco e instável, inadequado a uma época de grandes conflitos, internos e externos, exigindo um Executivo forte. Foi assim na 1ª República portuguesa, e Salazar sublinhou-o: “em Portugal fez-se tudo quanto era humanamente possível e razoável fazer para anular os principais órgãos de soberania” (27 de Abril de 1943).

O “parlamentarismo” significa, então, democracia representativa e tem inimigos nos fascistas (da *Action Française*, do Integralismo Lusitano), tanto como, no outro pólo, nos comunistas marxistas. O integralista lusitano António Sardinha tinha-o por um regime individualista e irresponsável, oposto ao desejável corporativismo (1959); o comunista Lenine considera que a sua “verdadeira essência” é “decidir periodicamente e por um certo número de anos, qual o membro da classe dirigente que espezinhará o povo” (1975, cap. III, “Suprimir o parlamentarismo”).

Surge por essa época a “racionalização do parlamentarismo”, que visa reabilitar o Estado parlamentar face aos partidos de massas, mediante o reforço do

executivo. Uma das suas medidas emblemáticas é devolver a dissolução do parlamento ao Chefe de Estado - agora um Presidente eleito, por sufrágio directo, na Alemanha de Weimar. O executivo recebe poderes legislativos, o que menoriza o Parlamento e viola o dogma da separação dos poderes, embora cumpra a recomendação de John Stuart Mill de confiar a redacção das leis a "uma pequena comissão" e não a uma "grande assembleia" (1975, cap.V). Anotemos que o executivo legislador anula o governo público e contraditório, que é a característica essencial do regime parlamentar (Schmitt, 1988, cap.2). Um tribunal especializado julgará a constitucionalidade das leis, o que pressupõe uma constituição superior ao Parlamento, pelo que este perde o exercício activo da soberania. Em Portugal, a reforma constitucional de Setembro de 1976, inspirando-se naqueles princípios, deu ao Presidente da República o direito de dissolução, "quando assim o exigirem os superiores, interesses da Pátria e da República", ainda que só depois de ter ouvido o Conselho Parlamentar, no qual os diferentes grupos parlamentares estavam representados na proporção dos seus mandatos; mas a reforma não teve êxito por certo, pois o Presidente era eleito pelo próprio Parlamento e os partidos políticos eram pouco estruturados.

Entre as duas grandes guerras, as reformas dos regimes parlamentares foram insuficientes para lhes permitirem enfrentar com serenidade o comunismo, o nazismo e o fascismo. O parlamentarismo racionalizado da República de Weimar provou mal (Alemanha, 1919-1933). A Segunda Guerra Mundial parece levar o fim ao regime parlamentar e, em 1945, o futuro luz na organização política presidencial dos Estados Unidos da América, a vencedora do grande conflito armado. Porém, o regime parlamentar, sempre proteiforme, tenta uma nova e terceira adaptação. A Constituição de Bonn (Alemanha, Maio de 1949) tipificá-la-á; extrai a nova lição do parlamentarismo racionalizado, para reforçar o executivo: a moção de censura tem que ser construtiva - nomeando um novo chanceler, do mesmo passo que demite o anterior -, o que aumenta a estabilidade governativa. O poder de dissolução é muito dificultado; os principais instrumentos de limitação do poder do Parlamento são o Tribunal Constitucional e o federalismo.

A França preferira, em 1945, manter um Parlamento forte e um governo fraco (IVª República). Esta combinação provou mal nas guerras coloniais (Indochina, Argélia). Em 1958, o general de Gaulle estabeleceu uma nova República, a V, na qual combinou o parlamentarismo racionalizado com o semi-presidencialismo, um novo regime político caracterizado por o Governo responder ao mesmo tempo perante o Presidente e perante o Parlamento, ambos eleitos por voto universal. Nesta sede, acentuemos os elementos de parlamentarismo racionalizado da V República, que visaram enfraquecer o Parlamento para permitirem um governo forte, na altura

considerado indispensável para a recuperação da França. Assim, a própria Constituição fixa a menor duração das sessões parlamentares (art.º 28º) e concede ao Governo direitos que debilitam as Assembleias políticas: recusa dos projectos de lei que invadam o domínio regulamentar, exclusivo do Governo (art.ºs 37, 41º), ou violem a “lei travão” (art.º 40º); imposição ao Parlamento da sua ordem de trabalhos (art.º 48º, 1); recurso a comissões parlamentares especiais (art.º 43, 1); imposição da votação em bloco para um projecto ou uma proposta de lei (“voto bloqueado”; art.º 44º, 3); convocação da comissão mista paritária da Assembleia Nacional e do Senado para arbitrar divergências entre ambos (art.º 45º); ligação da questão de confiança a uma proposta de lei, sendo esta aprovada sem votação, excepto se for votada uma moção de censura (art.º 49, 3). Excepto no caso anterior, os parlamentares apenas têm o direito de apresentar uma moção de censura por sessão legislativa (art.º 49º, 2). A instituição de um tribunal constitucional garante que a lei não violará a Constituição (Pegoraro; Rinella, 2000).

Nos anos 1950, o parlamento fraco e indisciplinado da França era, com efeito, a excepção europeia. A originalidade gaullista reside em usar a Constituição para estruturar o Parlamento, estruturação que no Reino Unido, na Alemanha e na Itália resultava apenas da acção de uma maioria parlamentar estável. Com efeito, o reforço do executivo ganhara o resto da Europa e era nítido na “mãe dos Parlamentos”. Crossman mostrou que os Comuns eram apenas o “colégio eleitoral” do primeiro-ministro, e que este absorvera o poder do “*cabinet*”; “a teoria do equilíbrio dos poderes (*‘checks and balances’*) é agora uma ficção”, concluiu (1972, p.20 e ss).

Em meados do século XX, devido à instituição da maioria partidária disciplinada, o Parlamento dependia do Governo, mais do que na Idade Média dependera do Rei. O Parlamento perde então poderes financeiros, que passam a consistir apenas em obrigar o executivo a publicitar os seus desígnios financeiros; a sua ordem de trabalhos ficou na dependência efectiva do chefe da maioria; deixou de ter meios de escrutinar a acção do Governo; os seus membros quase perderam a iniciativa legislativa e parecem menos competentes do que os do executivo.

Nos anos 60, começaram a desenvolver-se tendências para reabilitar a instituição enfraquecida pela conjunção do velho “parlamentarismo racionalizado” e da maioria disciplinada. Foi valorizado o trabalho em comissão, afastado das luzes da ribalta e sem dependência estrita da regra da maioria, o que permitiu melhorar a fiscalização do governo, e foi estabelecida uma “oposição oficial”, com o direito de fixar o tema de um certo número de debates. Estas inovações eram inspiradas pelo parlamento britânico, considerado modelar, apesar de ele próprio estar em crise face ao seu executivo.

Contudo, o enfraquecimento do Parlamento não decorria apenas da lei mas dos costumes, pelo que estas reformas tiveram um efeito limitado. O novo equilíbrio de poderes veio de fora do Parlamento: da regionalização política, sobretudo em países grandes e de menor homogeneidade político-cultural; do fortalecimento dos tribunais constitucionais; da instituição da iniciativa popular.

O Parlamento veio, no final do século XX, a ser reposicionado, devido à influência da televisão e à diminuição do peso dos corpos sociais intermédios, fossem eles as igrejas, as famílias, as empresas ou os sindicatos. O Chefe do Governo tornou-se um “César democrático” e os parlamentares, submetidos à disciplina do partido rígido e reforçada pela desse César, passaram a ser vistos como pouco mais do que *robots* votantes (Mommson, 1984, pp.186-189; 353 e ss). A assembleia política dos Estados Unidos da América (o Congresso) escapou a este destino por os partidos políticos norte-americanos não estarem submetidos a uma disciplina nacional - e não por uma qualquer virtude intrínseca do regime presidencial. Na Europa, prevaleceu então o paradoxo de, em regime parlamentar, o Parlamento desfrutar de menos prestígio do que o executivo. Mas continuou a não haver democracia representativa sem Parlamento - ou sem o Congresso, seu equivalente transatlântico.

Luís Salgado de Matos

→ Cidadania; Contratualismo; Regime; Representação; Representativismo; Sufrágio.

Bibliografia

- *Manual para Uso dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*, Imprensa Nacional, Lisboa (1884, 1892, 1893).
- Bessa, J.M. de A. (org.), *Manual Parlamentar para Uso dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*, Imprensa Nacional, Lisboa (1901).
- Birnbaum, P.; Hamon, F.; Troper, M., *Réinventer le Parlement*, Flammarion, Paris (1977).
- Bradshaw, K.; Pring, D., *Parliament and Congress*, Quartet Books, Londres (1972).
- Chandernagor, A., *Un Parlement, Pour Quoi Faire?*, Gallimard, Paris (1967).
- Crook, M., “The Persistence of the *Ancien Regime* in France: the Estates General of 1789 and the Origins of the Revolutionary Electoral System”, in *Parliaments, Estates & Representations*, vol. 13, Junho 1993.
- Crossman, R.H.S., “Introduction”, in W. Bagehot, *The English Constitution*, Collins/Fontana, Londres (1972).
- Freire, A.; Araújo, A. de; Leston-Bandeira, C.; Lobo, M.C.; Magalhães, P., *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Imprensa de Ciências Sociais/Assembleia da República/IDL Instituto Adelino Amaro da Costa, Lisboa (2002).
- Harvey, J; Bather, L., *The British Constitution*, 4ª ed., MacMillan Education, Londres (1977).

- Herman, V. (org.), *Parliaments of the world. A Reference Compendium*, MacMillan, Londres (1976).
- Hintze, O. (1930), "Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes", in G. Oestreich (org.), *Staat und Verfassung Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, 3ª ed., Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen (1970).
- Kurian, G.T.; Longley, L.D.; Melia, T.O. (org.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, International Political Science Association Research Committee of Legi, Commonwealth Parliamentary Association, Congressional Quarterly Books, EUA (2002).
- Laski, H.J., *Parliamentary Government in England*, Allen & Unwin, Londres (1938).
- Lenine, V.I., *O Estado e a Revolução*, trad. de M.P. Duarte, Estampa, Lisboa (1975).
- Libertini, L., *¿Qué Parlamento?*, Plaza & Janés, Barcelona (1980).
- Matos, L.S. de, *O Estado de Ordens*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa (2004).
- Mill, J.S., *Representative Government*, in *Three Essays*, Oxford University Press, Nova Iorque (1975).
- Mommsen, W.J., *Max Weber and German Politics 1890-1920*, trad. de M.S. Steinberg, The University of Chicago Press, Chicago/Londres (1984).
- Mousnier, R., *Les Institutions de la France sous la Monarchie Absolue*, 2 vols., Presses Universitaires de France, Paris (1980).
- Ouguela, V. de, *A Luta Social*, Livraria Ferin Editor, Lisboa (1893).
- Pegoraro, L.; Rinella, A., "Droit Constitutionnel Comparé Le Gouvernement au Parlement Selon Le Modèle Semi-Présidentiel. L'Expérience Française et les Propositions de la Commission Parlementaire pour les Réformes Constitutionnelles en Italie", *Thémis*, vol. 34, Nº 1, (2000), pp.273-285.
- Pereira, F.A. (org.), *Manual Parlamentar*, Imprensa Nacional, Lisboa (1928).
- Richet, D., "Assemblées Révolutionnaires", in F. Furet, M. Ozouf (dir.), *Dictionnaire Critique de la Révolution Française Institutions et Créations*, Flammarion, Paris (1992).
- Salazar, A. de O., *Discursos e Notas Políticas*, Vol. III: 1938-1943, Coimbra Editora, Coimbra (1943).
- Sardinha, A., *Ao Princípio Era o Verbo*, 2ª ed., Restauração, Lisboa (1959).
- _____, "Prefácio", in V. de Santarém, *Memórias e alguns Documentos para a História e Teoria das Côrtes Gerais*, 1º vol., Imprensa de Portugal-Brasil, Lisboa (1924).
- Schmitt, C. (1928), *Verfassungslehre*, 8ª ed., Duncker & Humblot, Berlim (1993).
- _____, *Parlementarisme et Démocratie*, trad. de J.-L. Schlegel, Seuil, Paris (1988).
- Sousa, A. de, "Parlamento Medieval Português - Perspectivas Novas", *Revista da Faculdade de Letras*, Série História, nº 7.
- _____, *As Cortes Medievais Portuguesas (1385-1490)*, 2 vols., I.N.I.C., Porto (1990).
- Walkland, S.A.; Ryle, M. (orgs.), *The Commons in the Seventies*, Fontana/Collins, Londres (1979).

<http://www.ipu.org/> (página da União Interparlamentar, a organização internacional dos Parlamentos dos Estados soberanos, estabelecida em 1889, com 140 membros em 2004)