

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 tricúrias 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” (Lords). 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 1919, 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 Bona (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

Manuais e obras sobre a prática parlamentar, incluindo propostas da sua reforma

- Birnbaum, Pierre; Hamon, Francis; Troper, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1977.
- Bradshaw, Kenneth; Pring, David, *Parliament and Congress*, Londres, Quartet Books, 1972.
- Chandernagor, André, *Un Parlement, Pour Quoi Faire?*, (Paris), Gallimard, 1967
- Freire, André; Araújo, António de; Leston-Bandeira, Cristina; Lobo, Marina Costa; Magalhães, Pedro, *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais-Assembleia da República-IDL Instituto Adelino Amaro da Costa, 2002.
- Harvey, J; Bather, L., *The British Constitution*, 4ª ed., Londres, MacMillan Education, 1977 (5ª ed. de 1982).
- <http://www.ipu.org/> Página da União Interparlamentar, a organização internacional dos Parلامentos dos Estados soberanos, estabelecida em 1889, com 140 membros em 2004. Tem ligações a outras páginas.
- Laski, Harold J., *Parliamentary Government in England*, Londres, Allen & Unwin, 1938
- Libertini, Lucio, *Que Parlamento?*, Barcelona, 1980.

- *Manual para Uso dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1884, 1892; 1893.
- *Manual Parlamentar*, org. de Félix Alves Pereira, Lisboa, Imprensa Nacional, 1928
- *Manual Parlamentar para Uso dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*, org. de José Marcellino de Almeida Bessa, Lisboa, Imprensa Nacional, 1901.
- *Parliaments of the world, A reference compendium*, org. por Valentine Herman, com a colaboração de Françoise Mendel, Londres, MacMillan, 1976, 985 pp.; ed. de 1986, 1422 pp. (1986); outros estudos de conjunto de 1961, 1966.
- Walkland, S. A.; Ryle, Michael (orgs.), *The Commons in the Seventies*, Londres, Fontana/Collins, 2ª impressão, 1979.
- *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, George Thomas Kurian, Lawrence D. Longley, Thomas O. Melia (org.), International Political Science Association Research Committee of Legi, Commonwealth Parliamentary Association, Congressional Quarterly Books, EUA, 2002 (200 artigos, caracterizando parlamentos em 193 Estados).

História

- Crook, Malcolm, “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.
- Mousnier, Roland, *Les Institutions de la France sous la Monarchie Absolue*, Presses Universitaires de France, Paris, 1980, 2 vols..
- Ouguela, Visconde de, *A Luta social*, Lisboa, Livraria Ferin Editor, 1893.
- Richet, Denis, “Assemblées Révolutionnaires”, in Furet, François; Ozouf, Mona; e colaboradores, *Dictionnaire Critique de la Révolution Française Institutions et Créations*, (Paris), Flammarion, 1992.
- Sardinha, António, prefácio a Santarém, Visconde de, *Memórias e alguns Documentos para a História e Teoria das Côrtes Gerais (1824)*, 1º vols., s.l., 1924
- Sousa, Armindo de, “Parlamento Medieval Português - Perspectivas Novas”, *Revista da Faculdade de Letras*, Série História, nº 7, 1990.
- Sousa, Armindo de, *As Cortes Medievais Portuguesas (1385-1490)*, INII-CHUP, 2 vols, Porto, 1990.

Teoria

- Crossman, R. H. S., introdução a Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Londres, Collins/Fontana, 9ª impressão, 1972.
- Hintze, Otto, “Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes” (1930), em *Staat und Verfassung Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, int. de Fritz Hartung, org. de Gerhard Oestreich, 3ª ed. revista e aumentada, Göttingen (Alemanha), Vandenhoeck & Ruprecht, 1970 trad. italiana parcial *Stato e Società*, Zanichelli, Bolonha, (1980).
- Lenine, Vladimir Illitch, *O Estado e a Revolução*, trad. Maria Paula Duarte, Lisboa, Estampa, 1975
- Matos, Luís Salgado de, *O Estado de Ordens*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

- Mill, John Stuart, *Representative Government*, em Mill, *Three Essays*, Oxford University Press, 1975.
- Mommsen, Wolfgang J., *Max Weber and German Politics 1890-1920*, trad. de Michael S. Steinberg a partir da 2ª ed. em alemão, Chicago e Londres, The University of Chicago Press, 1984.
- Pegoraro, Lucio; Rinella, Angelo, “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”, revista jurídica *Thémis*, vol. 34, Nº, 1, 2000, Faculdade de Direito, Universidade de Montréal, pp. 273-285.
- Salazar, António de Oliveira, *Discursos e Notas Políticas*, Vol. III 1938-1943, (Coimbra), Coimbra Editora, (1943).
- Sardinha, António, *Ao Princípio Era o Verbo*, Lisboa, 1959.
- Schmitt, Carl, *Verfassungslehre* (1928), 8ª ed., Berlim, Duncker & Humblot, 1993.
- Schmitt, Carl, *Parlementarisme et Démocratie*, trad. por Jean-Louis Schlegel, Paris, ed. do Seuil, 1988.