

SOCIEDADE, A CRISE DAS TRADICIONAIS FUNÇÕES DO PARLAMENTO E OS PROTESTOS POPULARES NO BRASIL DE 2013

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira*

Márcia Rosa de Lima**

Resumo: Este trabalho analisa duas das principais funções do parlamento: legislativa e de controle, que estão relacionadas às características históricas do Estado. Todavia, no contexto da sociedade global, diante dos protestos populares no Brasil de 2013, o parlamento deveria retomar a sua função originária como lócus de debate político e busca de consensos.

Palavras-Chave: função legislativa – função de controle – parlamento – protestos populares - sociedade

SOCIETY, THE CRISIS OF THE TRADITIONAL FUNCTIONS OF PARLIAMENT AND THE POPULAR PROTESTS IN BRAZIL 2013

Abstract: This paper analyses two of the most important functions of parliament: legislative and control, which are related with the historic characteristics of the State. However, in the context of global society, before popular protests in Brazil 2013, parliament should return to its original function as a locus of political debate and consensus-building.

* Mestre em Direito do Estado pela UFRGS e Doutora em Direito do Estado pela USP - Procuradora do Município de Porto Alegre – Professora do PPG – Mestrado em Direito e Sociedade da UNILASALLE.

** Mestre e Doutora em Direito - Procuradora do Município de Porto Alegre – Professora da CNEC.

Keywords: Parliament functions – legislative function – control function – popular protests – society

Sumário: Introdução. 1 Função Legislativa do Parlamento, especialmente no Estado de Direito Liberal. 2 Função de Controle do parlamento no Estado de Direito Contemporâneo. 3 Função de lócus de debates na sociedade global e os protestos populares. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO



O tema do parlamento é extremamente relevante, pois acredita-se que são as estruturas políticas organizadas e bem delineadas, de acordo com a realidade social, que podem trazer a convivência harmoniosa em uma sociedade. A convivência harmoniosa não significa ausência de conflitos ou descontentamentos, mas a expressão das divergências como pressuposto inicial para o consenso.

O objetivo é examinar as funções do parlamento com foco nos protestos populares no Brasil de 2013, avaliando se os protestos populares ocorridos nas ruas significam a insuficiência de local adequado para o debate político, para demonstração de preferências e formação de consensos. Questiona-se se a função do parlamento não é cumprida de modo suficiente em razão de outras funções que lhe ocupam na atualidade.

Foi adotada a nomenclatura parlamento, exatamente porque é a mais abrangente e denota sua função originária de discussão e debates. A questão é: se outras funções do parlamento foram se destacando ao longo da sua história, na mesma medida a sociedade perdeu um lócus para debate e reivindicações setoriais?

Não é pretensão justificar a existência de apenas uma função do parlamento, mas reconhecer a existência simultânea

de várias funções, de acordo com o modelo de Estado de Direito adotado. Examina-se se a função de conduzir os debates sociais não está de tal forma diminuída que não restou à sociedade senão protestar nas ruas.

Em relação ao contexto dos protestos populares, percebe-se um momento de necessidade de transformação das instituições, diante de uma sociedade hoje global, que funciona em rede, em que o próprio Estado não responde às inquietações sociais. Nesse contexto, o parlamento, como espaço de pluralidade, não deveria se atualizar e incrementar sua função como lócus de debate político acolhendo as manifestações dos atores sociais?

1 FUNÇÃO LEGISLATIVA DO PARLAMENTO, ESPECIALMENTE NO ESTADO DE DIREITO LIBERAL

Função é a ação natural e própria de qualquer coisa¹. Portanto, ação própria de um órgão estatal, aquilo que deve ser e aquilo que será realizado. Uma função do Estado pode ser compreendida como fim ou tarefa correspondente a uma necessidade coletiva ou como atividade com características próprias, manifestação do poder político².

Segundo Jorge Miranda, as funções do Estado são a legislativa, a governativa, a jurisdicional, a administrativa e a técnica, sendo que as três primeiras são monopólio do Estado, enquanto que a administrativa e a técnica podem, com o consentimento do Estado, ser desenvolvidas³.

A função legislativa, na doutrina de Jellinek, é a reali-

¹ Conforme dicionário da Língua Portuguesa, disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=fun%E7%E3o> Acesso em 10.10.2014.

² MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 07-09.

³ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 12-13.

zação dos fins jurídicos e culturais do Estado por meio de regras abstratas, devendo ser examinada historicamente, pois dependerá sua relevância e seu conteúdo da estrutura do poder político⁴. Assim, antes do iluminismo e do período das revoluções liberais, a força da lei era relativamente pequena, e a lei não se confundia com o Direito objetivo⁵.

Com as Revoluções Liberais, a lei, no século XIX, é comando geral e abstrato porque estava inserida em uma visão de sociedade de indivíduos livres e iguais, homogênea e bem-estruturada frente ao poder, com limites apenas na razão, pois a Constituição não é entendida como parâmetro de validade da lei⁶. Montesquieu, no *Espírito das Leis*, foi hábil, pois ao invés de indicar à França um modelo a ser seguido, descreve de forma elogiosa a realidade inglesa, em que havia um parlamento representativo com função legislativa, enquanto na França o parlamento era uma corte judiciária, bem como registrar os editos reais. Na idéia clássica, a representação está ligada à separação de poderes e à organização constitucional estabelecida com base nas revoluções liberais⁷.

Seguindo-se a lição de Locke, a idéia é a de indelegabilidade da função legislativa⁸. O poder Legislativo, na separação de poderes é considerado o poder supremo por Locke, ainda que limite esse poder ao controle da sociedade política:

“Embora numa sociedade política constituída sobre suas próprias bases e agindo de acordo com sua própria natureza, ou seja, para a preservação da comunidade, não possa haver mais de um único poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos

⁴ Nesse sentido MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 12-3 e p. 128, citando Castanheira Neves.

⁵ Conforme adverte MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 129.

⁶ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 130.

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 61-63.

⁸ Conforme adverte FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 114-115.

os demais são e devem ser subordinados, contudo, sendo ele apenas um poder fiduciário para agir com vista a certos fins, cabe ainda ao povo um poder supremo para remover ou alterar o legislativo quando julgar que este age contrariamente á confiança nele depositada⁹.”

O princípio da separação dos poderes resultou na supremacia do parlamento, acentuada por razões políticas, eis que dava lugar à expressão do povo, pela representação¹⁰. A relevância da legislação como fonte do Direito, é assentada no Estado de Direito Liberal, no contexto da separação dos poderes¹¹.

O papel da lei, que é referida com certa veneração pelos liberais, é delimitar a liberdade dos indivíduos, a fim de tornar possível a coexistência das suas liberdades, bem como estabelecer pautas para atuação dos órgãos estatais. A lei, que deve ser a expressão da justiça descoberta pela razão, e da expressão da vontade geral, de caráter declarativo, deve ser geral, abstrata e igual para todos¹². Por isso que, tendo em vista a relevância da lei como instrumento de realização do Estado de Direito, a função legislativa do parlamento deve atender aos princípios da legalidade, igualdade e justicialidade que concretiza o Estado de Direito Liberal.

Até a crise do Estado de Direito Liberal clássico, no fim do século XIX e já no século XX, o parlamento se destacou pela sua função legislativa, eis que a lei era a base da realização da igualdade e da liberdade dos cidadãos. Os parlamentos foram exigidos como forma de realizar determinadas idéias políticas, mas logo despertaram críticas quanto à sua forma,

⁹ LOCKE, John. *Dois Tratados sobre o Governo*. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 517-518.

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 118.

¹¹ O que não significa o mesmo que separação de funções, conforme TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 982-6.

¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 19-22.

com o que se buscou aperfeiçoar o sistema de representação nos parlamentos¹³. O problema da representação, que é conceituado jurídico e não político, é que se procura uma forma pela qual alguém se expressa pelos demais de forma pura e segura, o que é uma impossibilidade¹⁴.

Refira-se que, com o intuito de aperfeiçoar o parlamento, a partir no final do século XIX, os parlamentos tiveram alteração na sua estrutura política, nos Estados Unidos cedendo poder a seus comitês que estão sujeitos aos seus presidentes¹⁵ e, na Inglaterra, parecendo-se menos com uma assembleia legislativa e mais como um corpo que registra os decretos governamentais¹⁶. Na Inglaterra, o domínio do parlamento britânico foi uma convicção popular natural, diferente da desconfiança que as pessoas têm, em geral, nos parlamentos continentais¹⁷.

O exagero de importância atribuída ao Legislativo no Estado de Direito Liberal clássico, todavia, precedeu sua decadência, tendo em vista a dificuldade de assumir tantas atribuições, bem como diante da universalização do sufrágio¹⁸ e do surgimento das massas como força política¹⁹. Também foi fator de crise para os parlamentos a ideia de que o Estado deveria

¹³ JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.73.

¹⁴ JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 73-74.

¹⁵ JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.59-60.

¹⁶ JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 61-62.

¹⁷ JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.63.

¹⁸ A ampliação do sufrágio, a introdução da representação proporcional, seriam formas de tornar mais úteis às instituições estatais, especialmente nos Estados em que o parlamento não se funda sobre uma base democrática mais ou menos ampla, conforme JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.63

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 120-121.

intervir no domínio econômico e social²⁰.

Segundo Jellinek, a tarefa mais importante dos parlamentos seria o controle permanente do governo, examinando a legalidade e a conveniência de seus atos; entretanto, os parlamentos não cumprem esta tarefa, ou o fazem de modo imperfeito, por exemplo, com base nas faculdades de controle político dos ministros e na participação da administração financeira²¹.

Ademais, a visão da função legislativa como exclusividade do parlamento está de acordo com os pressupostos do Estado de Direito Liberal. Todavia, diante da crise deste modelo de Estado relacionada à necessidade de aumento de atribuições do executivo, torna-se necessário repensar a idéia da indelegabilidade da função legislativa ou pelo menos estabelecer limites mais condizentes com o novo modelo de Estado²².

Portanto, é possível perceber, hoje, diante das constantes mudanças sociais, que a lei não consegue acompanhá-las no seu mesmo tempo, não respondendo adequadamente às demandas da sociedade. Portanto, a realidade não parece contribuir para alterar o panorama de crise da função legislativa que vem desde o século XX.

2 FUNÇÃO DE CONTROLE DO PARLAMENTO NO ESTADO DE DIREITO CONTEMPORÂNEO

A partir do século XX, emerge a necessidade de um Estado voltado para a solução de questões sociais, que se acompanha do prevalecimento do voluntarismo jurídico. O Direito

²⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 121.

²¹ JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p.78-79.

²² CAMPOS, Francisco. Lei e regulamento – Matéria reservada a competência do poder legislativo – limites do poder regulamentar – direito e garantias individuais. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, ano 50, v. 146, p. 75-76, mar./abr 1953.

se desvincula de uma justiça eterna, e passa para a vontade humana, isto é, para a lei, como ordem, conforme lições de Hobbes e, mais tarde, Kelsen, cujo pensamento é o fundamento deste modelo de Estado legalista. O Estado não encontra limites jurídicos anteriores à Constituição e esta é vista como ordenação do Poder para determinados fins, reconhecendo os direitos humanos sem apoio transcendente, mas apenas na proclamação de carácter constitutivo pelo próprio Estado²³.

Nesse contexto, o papel do executivo é enaltecido como administrador e a lei passa a ser definida pela forma considerando-se como tal alguns atos sem normatividade, e não necessariamente emanados do Poder Legislativo, em que se delega o poder de legislar de forma permitida expressamente pela Constituição ou não. Apontam-se, como exemplo, os regulamentos autônomos, permitidos na França, independentemente de delegação²⁴.

Diante desse quadro, o parlamento perde sua relevância política baseada na função legislativa eis que a própria lei perde seu papel de fundamento do modelo de Estado. Segundo Clèmerson Merlin Clève, o Estado liberal não significa adoção da democracia, bem como o Estado social, que é o Estado das prestações e da intervenção, o que torna ampliada a função do executivo, e pode ou não tornar-se totalitário²⁵. De fato, as primeiras tentativas de estruturação de um Estado preocupado com aspectos sociais no início do século XX tornaram-se experiências totalitárias e só após a Segunda Guerra foi possível conciliar os princípios de respeito à liberdade e aos direitos individuais com a sujeição do Estado ao Direito em um modelo

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 41-45. Nesse contexto se insere a ideia de constituição dirigente conforme a obra de CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição Dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Almedina, 1982.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 55-57.

²⁵ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2000, p. 40-41.

de Estado qualificado como democrático e social.

O parlamento, portanto, perde o monopólio da função legislativa, que é também do executivo (governo), tendo em vista a necessidade de serem cumpridas todas as atribuições que são dadas pelo Estado de Direito Social. Todavia, a função legislativa do executivo passa a ser limitada exatamente pelo controle do parlamento²⁶.

A função de controle do parlamento na Alemanha é essencial ao desenvolvimento do princípio democrático, eis que é tarefa constitucional o exame dos atos da administração, inclusive os atos normativos. Explica-se também a importância do controle pelo parlamento tendo em vista as atribuições do executivo no modelo de Estado Social adotado expressamente pela Lei Fundamental de Bonn de 1949. Acerca da necessidade da função de controle no modelo de Estado atual da Alemanha, Hesse é claro ao apontar uma nova configuração na noção de Estado de Direito:

“A transformação do Estado, que esse desenvolvimento produz (comparar supra, número de margem 9), afeta não só a maneira da formação da unidade e vontade política, como ela é característica para a democracia moderna. Essa elevou-se sobre seu quadro tradicional como ‘administração intervencionista’ e tornou-se, em grande medida, ‘administração protecionista’. Ela tem de exercer, doravante, tarefas de configuração, assistência social e previsão planificadora ampla, atrás das quais ficam amplamente, em significado, as ‘intervensões’ tradicionais pontuais – motivo pelo qual as formas do Direito Administrativo ‘clássico’, orientadas, de preferência, por ordem de proibição, demonstram-se, muitas vezes, também como insuficientes para dominar juridicamente a realidade alterada. Junto às formas clássicas de estabelecimento de direito e execução colocam-se, por conseguinte, em me-

²⁶ Como exemplo, no direito português não há dúvida que são órgãos legislativos a Assembleia da República, o Governo e as assembleias legislativas regionais de Açores e da Madeira, sendo a primazia da Assembleia da República, diminuída apenas por causa da integração comunitária, conforme MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V, p. 173-182.

didada crescente, novas formas do tornar-se ativo estatal, como a 'lei-medida' que, em número e significado, já sobrepujou amplamente a lei clássica, o plano e a concessão de prestação que, sobretudo na formação de subvenção, determina, em grande medida, a problemática moderna. Significado crescente ganha atuação administrativa cooperativa em forma de contratos e acordos entre administração e particulares."²⁷

A função de controle também é predominante no Estado de Portugal, em que se destaca o caráter da função legislativa como não sendo exclusividade do parlamento atualmente. Conforme Canotilho, a função legiferante da Assembléia da República – AR - não é mais seu monopólio, ainda que tenha reserva de certas matérias²⁸. De outro lado, a função de controle (ou de inspeção ou de fiscalização) é uma das atribuições mais importantes no Estado de Portugal e são considerados atos típicos de controle²⁹: a) perguntas e interpelações (que um deputado ou grupo parlamentar pode fazer ao governo), b) inquérito (para obter informações necessárias ao exercício do controle), c) petições (recebidas de cidadãos) e d) moções de censura (de iniciativa parlamentar, em que põe e, joga a responsabilidade política do Governo). Além disso, a função do Parlamento em Portugal não se restringe ao controle político, mas também ao controle no sentido da fiscalização. Veja-se:

"A função controlante da AR é mais extensa do que a função de controlo político do Governo. A AR exerce uma vasta função fiscalizadora (cfr. Art. 162.º) que vai desde o controlo do cumprimento da Constituição e apreciação dos actos de Governo (de que já se falou) até à fiscalização dos estados de necessidade constitucional (cfr. Arts. 19.º e 161.º/l e m). De registrar ainda o controlo financeiro das contas do Estado (art. 162.º/d) e a apreciação dos relatórios de execução dos

²⁷ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck de Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlandp. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 174.

²⁸ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, sd., p. 551.

²⁹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, sd., p. 552-554.

planos nacionais (art. 162.º/e).”³⁰

Na Espanha, o parlamento, denominado Cortes Generales, tem sua função de controle expressa na Constituição (CE). Entende-se o parlamento como aquele onde reside a representação popular³¹ e por isso a função de controle é vista como decorrência da função representativa³². Veja-se sobre a função de controle:

*“La función de control aparece entre las funciones expresamente atribuidas a las Cortes Generales por el artículo 66.2 CE. A través de esta actividad continuada, la Cámara detecta y aísla los aspectos programáticos incumplidos por el Ejecutivo, transmitiendo a la opinión pública las deficiencias y carencias observadas en el funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos. Al analizar la situación actual del control parlamentario se ha distinguido entre control por el parlamento y control en el parlamento. Mientras el primero se materializaría en actos que expresan la voluntad de la Cámara, el segundo se operaría a través de diversas actividades de los diputados – o de los GGPP –, como medios al alcance de la minoría que pueden y deben activarse, incluso, contra la voluntad de la mayoría, y entre los que se incluirían las interpelaciones, las preguntas y las solicitudes de información.”*³³

Portanto, percebe-se pela análise exemplificativa, que a função de controle é prevalente no parlamento segundo a configuração do Estado Democrático de Direito previsto nas Cons-

³⁰ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, sd., p. 555.

³¹ CALLEJÓN, Francisco Balaguer *et ali*. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1999, Vol. II, p. 384.

³² Conforme MOLAS, Isidre. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998, p. 129: “La primera de las funciones de las Cortes Generales es la función representativa. De ella se derivan precisamente todas las otras funciones. La Constitución describe de forma global las competencias y actividades de las Cortes Generales: ‘Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno, y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución’ (CE 66.2). en consecuencia, las Cortes Generales realizan las siguientes funciones:”

³³ CALLEJÓN, Francisco Balaguer *et ali*. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1999, Vol. II, p. 392.

tuições da Alemanha, Portugal e Espanha. Seria possível também verificar que na Constituição de 1988, há inúmeros dispositivos que regulam as funções de controle do Congresso Nacional³⁴.

3 FUNÇÃO DE LÓCUS DE DEBATES NA SOCIEDADE GLOBAL E OS PROTESTOS POPULARES

Importa lembrar, de início, que o primeiro parlamento estruturado como tal, desde suas origens, é o parlamento inglês³⁵. De fato, por volta de 450dc, depois da decadência do Império Romano, com os seus soldados saindo da ilha, e com os ataques de tribos vindas da Escócia, dos saxões vindos do Mar do Norte e da tribo germânica dos anglos, a Inglaterra foi sendo dividida em pequenos reinos, em constantes guerras entre si. Iniciada lentamente a fase de influência do cristianismo pelos enviados de Roma, por volta de 829, o rei Egbert podia ser considerado o líder da confederação de sete reinos, que se congregavam no “Witan”, um conselho dos reis anglo-saxões. Esse “Witan” é a origem do Parlamento inglês moderno, com função primordial de debate e aconselhamento mútuo³⁶.

Desde o início da evolução do Parlamento Inglês, até uma das fases mais decisivas, quando deixa de ser conhecido por *Wittan* e passa a ser *Parliament*, sempre está presente a função inicial de locus de debate, ainda antes de qualquer função legislativa³⁷. Veja-se o acordo firmado no verão de 1215,

³⁴ Não apenas nos arts.44 e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas uma análise específica poderia afastar o objeto principal de reflexão neste artigo.

³⁵ Ver, para mais, OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. *Origens e Funções do Parlamento Inglês*. Atualmente no prelo. 2014.

³⁶ HIBBERT, Christopher. *The Story of England*. London: Phaidon, 1992, p. 31 a 33.

³⁷ Ver também, no sentido de que a função legislativa não foi a primeira dos parlamentos, em TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 960.

selado pelo rei em 19 de junho com os barões que eram membros do grande conselho (Wittan), intermediado pelo Arcebispo Stephen Langton, que percebeu o descontentamento dos barões feudais com as tiranias do rei John e foi levado a efeito para evitar uma guerra civil e que ficou conhecido como carta dos barões ou Magna Carta. A intenção inicial não era criação de benefícios ao povo ou mesmo proteção em relação à tributação, antes foi a limitação do rei diante do descontentamento dos membros do *Wittan* - o nome *Parliament* foi reconhecido logo após a morte do Rei John em 1216³⁸.

A partir daí o modelo de parlamento foi sendo utilizado e ainda hoje uma das funções originárias, fundada no princípio democrático, é o implementação de um espaço de debates e de expressão. Nesse sentido essa função lhe é atribuída no Brasil, pela Constituição de 1988, especialmente no art. 58 que trata do trabalho das comissões em deliberar, realizar audiências públicas, etc.

Da mesma forma, Isidre Molas, na Espanha, destaca a função como “ sistema de diálogos”. Veja-se:

Las Cortes Generales son el órgano del pluralismo político, por ello, su funcionamiento está basado en el debate obligado de todos los temas y en la posterior adopción de las decisiones por mayoría. Por tanto, adquiere un especial interés el sistema de diálogos establecido, que del antiguo diálogo entre diputados ha pasado a ser un diálogo entre grupos y partidos. Como afirma LEIBHOLZ: ‘Esta radical modificación en la estructura del parlamento actual, es una consecuencia del hecho de que en el transcurso del siglo, la clásica democracia representativo-parlamentarista ha ido siendo sustituida paulatinamente por el moderno Estado de partidos, asentado en la democracia de masas’³⁹.

Portanto, resta inequívoca a função do parlamento como lócus de debate das questões sociais mais relevantes, desde sua origem até a configuração atual, com expressa previsão consti-

³⁸ HIBBERT, Christopher. *The Story of England*. London: Phaidon, 1992, p. 68.

³⁹ MOLAS, Isidre. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998, p. 130.

tucional e como decorrência do Estado Democrático de Direito. Todavia, no Brasil, essa função não tem sido destacada pelos meios de comunicação, que sistematicamente, de um lado, revelam as faltas de parlamentares e, de outro, não noticiam o trabalho de debates realizado no Congresso Nacional. Nesse sentido, as insatisfações sociais são continuamente expostas na mídia, sem resposta expressa pelo parlamento.

Nesse contexto, no Brasil de 2013 foram organizados os chamados protestos populares, por volta de junho, com repercussão midiática e organizados essencialmente por meio das redes sociais. A última vez que o Brasil havia visto tal movimentação popular havia sido no impeachment do então Presidente Collor⁴⁰.

A reflexão que parece adequada é sobre eventual relação entre as funções do parlamento com estes protestos populares. Nesse sentido, mesmo as movimentações anteriores, eis que já em vigor o regime constitucional de 1988, podem ter as mesmas relações. Se existe no Estado Democrático de Direito um órgão específico, que é o parlamento, com função própria de debater as grandes questões sociais e se os debates são essencialmente plurais, porque o próprio parlamento foi surpreendido com os protestos populares? Parece-me que falta, sensibilidade dos parlamentares com o resgate da sua função essencial de acolher, em seu lócus, os debates sociais, ouvindo as maiorias e as minorias. Também se faz necessária eventual alteração regimental que possa regular tais debates, com respostas efetivas aos pleitos, bem como publicização de tais de-

40

Conforme disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013, acessado em 19 out.2014: “Os protestos no Brasil em 2013, também conhecidos como Manifestações dos 20 centavos, Manifestações de Junho ou Jornadas de junho, foram várias *manifestações populares* por todo o país que inicialmente surgiram para *contestar os aumentos nas tarifas de transporte público*, principalmente nas principais capitais. São as maiores mobilizações no país desde as manifestações pelo *impeachment* do então presidente *Fernando Collor de Mello* em 1992, e chegaram a contar com até 84% de simpatia da população.”

bates. Nesse sentido, os meios de comunicação devem ser chamados a atuar ao lado do parlamento, visibilizando os debates institucionalizados.

Veja-se que a ideia de institucionalizar os debates não significa entender que os protestos populares são ilegais ou ilegítimos, mas é a institucionalização que permite respostas legislativas ou administrativas do Estado institucionalizado, que é, ao fim, o objetivo dos próprios protestos populares.

Essa ideia da relação entre protestos populares e os partidos políticos institucionalizados no parlamento como condutores dos protestos não é comum, mas é possível de ser encontrada em noticiário⁴¹, em que se culpa uma minoria do parlamento “por dirigir os protestos”. Não foi isso que se viu no Brasil. Na verdade, houve de fato uma lacuna de liderança, que pode ter sido a causa de não ter se mantido no cenário político⁴².

Resta claro que o parlamento não participou da formação inicial dos protestos, nem acolhendo em seu local os debates, nem com a participação ao longo das manifestações. Interessante notar que várias notícias davam conta de que os organizadores dos protestos pediam que ninguém carregasse bandeiras de partidos nos protestos, como de fato aconteceu. Não somente os partidos e o parlamento não participaram, com foram “impedidos” pela regra social de participar.

⁴¹ Veja-se, como exemplo, a notícia de que: “O primeiro-ministro da Turquia, Recep Tayyip Erdogan, afirmou, em um discurso televisionado no domingo [2/6], que os distúrbios ocorridos na última semana em cidades como Istambul e Ancara têm três culpados: o principal partido da oposição, o Partido Republicano do Povo; “elementos extremistas”; e as redes sociais.”. Disponível em http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed749_governo_culpa_redes_sociais_por_protestos Acessado em 17.10.2014.

⁴² Segundo José Luiz Bica de Melo, professor de teorias sociológicas e políticas na Unisinos: “Um movimento que não estabelece espaços de representação não acarreta efeitos políticos. A falta de liderança, que era a força do movimento, acabou sendo também a sua fraqueza.” Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/eleicoes-2014/noticia/2014/10/o-que-sobrou-dos-protestos-de-junho-de-2013-4613638.html> acessado em 15 out. 2014.

De outro lado, ao final, na análise das consequências dos protestos populares, alguns entendem que não houve mudança institucional ou nas políticas públicas, referindo que não houve resposta do parlamento⁴³, outros entendem que o principal Poder de Estado a cumprir uma agenda de trabalho em resposta aos protestos, foi o legislativo, seja votando leis como arquivando⁴⁴.

Por certo, deve-se tomar atenção com a produção legislativa que serve apenas como forma de apaziguar reivindicações populares, chamado “direito simbólico” “cuja finalidade é gerar na opinião pública a sensação de que algo está sendo feito”, conforme o Dimitri Dimoulis⁴⁵. Ao contrário, a ideia não é que, diante dos protestos populares, o parlamento destaque sua função legislativa, mas faça uma crítica interna no sentido de implementar instrumentos de ampliação de sua função como lócus de debate.

O que se percebe, portanto, é que o parlamento não participou ativamente da formação dos protestos e nem acolheu as

⁴³ Assim, conforme se vê: “Segundo Marco Aurélio Nogueira, “do ponto de vista político, não saímos do lugar”. “O parlamento ficou surdo, os governos também. Não houve nenhuma mudança nas políticas públicas”. As manifestações, diz ele, “mudaram a dinâmica do processo político brasileiro, mas não foram capazes de completar essa mudança”. Em outras palavras, após junho, as massas inegavelmente se tornaram um importante ator político, mas ainda lhe faltam as ferramentas para tirar suas bandeiras do papel.” Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/06/140612_saldo_protestos_junho_jf_kb, acessado em 19 out.2014.

⁴⁴ Veja-se, por exemplo, conforme disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013 acessado em 19 out.2014: “Em resposta, o governo brasileiro anunciou várias medidas para tentar atender às reivindicações dos manifestantes^{32 33} e o Congresso Nacional votou uma série de concessões (a chamada “agenda positiva”)^{34 35 36}, como ter tornado a corrupção como um *crime hediondo*, arquivado a chamada PEC 37 e proibido o voto secreto em votações para cassar o mandato de legisladores acusados de irregularidades.³⁷ Houve também a revogação dos então recentes aumentos das tarifas nos transportes em várias cidades do país, com a volta aos preços anteriores ao movimento.”³⁸
39 40 41 42,

⁴⁵ DIMOULIS, Dimitri. *Manual de Introdução ao Estudo do Direito*. 4ªed. São Paulo: RT, 2011, p. 261.

discussões e reivindicações sociais. Os parlamentares assistiram, sem participar da movimentação social, ainda que sendo considerados representantes do povo.

E mais, encerrados os protestos populares, o parlamento continuou sem albergar debates públicos quanto à vontade social, mas, apressadamente, em geral no regime de urgência, aprovou e arquivou atos legislativos, como se o cumprimento da função legislativa bastasse ao seu desempenho.

CONCLUSÕES

Diante da análise das funções do parlamento em perspectiva histórica, percebe-se algumas fases distintas: a) uma primeira fase inicial, em que, na sua origem inglesa, o parlamento tinha função precípua de local de debates entre barões e aconselhamento do rei, sendo esse o modelo de criação de vários parlamentos continentais europeus, b) já com a formação dos Estado Modernos, o modelo de Estado de Direito Liberal concedeu papel fundamental ao parlamento, atribuindo-lhe função legislativa em uma concepção de que a lei geral, abstrata e justa era a forma de preservar as liberdades individuais e a igualdade dos cidadãos; c) em outra fase, percebeu-se uma crise do modelo de Estado de Direito Liberal, com conseqüente diminuição da relevância do parlamento, surgindo alternativas que predominantemente tornaram-se totalitárias, e logo a seguir, d) uma fase percebida em Estados Contemporâneos europeus como Alemanha, Espanha e Portugal, e poder-se-ia dizer também no Brasil, em que o parlamento assume a função de controle, principalmente do executivo, pois este passa a desempenhar tantas atribuições, inclusive a função legislativa, que passa a requerer um órgão – legislativo - a controlá-lo.

Nessa análise, surge uma questão: e o Brasil? O Congresso Nacional não tem demonstrado, pelos meios de comunicação, à sociedade, que está desempenhando especialmente o

seu papel mais originário de lócus de debate social, local em que são ouvidas as maiorias e as minorias, como requer o conceito democrático.

Nesse contexto, os protestos populares no Brasil de 2013, assim como outros ocorridos na vigência da Constituição de 1988, ocorreram ao largo do parlamento. A instituição democrática do Estado, que pretende representar o povo e ser o local de debates populares, foi, inclusive, proibida de participar dos protestos, por meio dos partidos políticos.

Portanto, essa reflexão acerca dos protestos populares é dirigida ao parlamento, que deve, sob pena de risco democrático, retomar suas funções, especialmente sua função mais originária, razão própria de sua criação: o lócus do debate social.



REFERÊNCIAS

- CALLEJÓN, Francisco Balaguer *et ali*. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1999, Vol. II.
- CAMPOS, Francisco. Lei e regulamento – Matéria reservada a competência do poder legislativo – limites do poder regulamentar – direito e garantias individuais. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, ano 50, v. 146, p.72. mar./abr 1953.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, sd.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2000.
- DIMOULIS, Dimitri. *Manual de Introdução ao Estudo do Direito*. 4ªed. São Paulo: RT, 2011.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legisla-*

- tivo*. 4ª ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1999.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck de Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlandp. Porto Alegre: Fabris, 1998.
- HIBBERT, Christopher. *The Story of England*. London: Phaidon, 1992.
- JELLINEK, Georg. *Reforma y Mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- LOCKE, John. *Dois Tratados sobre o Governo*. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, tomo V.
- MOLAS, Isidre. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998.
- OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. *Origens e Funções do Parlamento Inglês*. Atualmente no prelo. 2014.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.