2

Discussão como princípio fundamental do parlamento: um ideal inatingível?

Rachel Cardoso Barreto[1]

Resumo: Este artigo analisa a ideia de que o parlamento é a instituição em que se desenvolve o "governo por discussão". A argumentação se desenvolve em três etapas. Logo no início, mostro como discussão e abertura são princípios fundamentais do parlamento, conectados historicamente à possibilidade de escrutínio popular e à legitimidade conquistada por meio da cooperação em torno dos melhores argumentos. Em um segundo momento, abordo a institucionalização da discussão parlamentar, através de sua incorporação às normas e ao funcionamento concreto das assembleias. A inscrição desse princípio nas constituições e regimentos internos visa garantir o pluralismo do parlamento e a liberdade dos debates, vistos como formas de construir acordos satisfatórios para a maioria dos representantes e representados. A terceira parte discute a tensão entre princípio e prática, com algumas das críticas – constantes e extensas, antigas e simultaneamente atuais – ao afastamento do parlamento de seus princípios fundadores. Na conclusão, defendo que, mesmo frente a possíveis falhas do funcionamento concreto e cotidiano dos parlamentos, o princípio da discussão se mantém como parâmetro normativo e como horizonte desejável ainda hoje.

Palavras-chave: Parlamento. Princípios. Discussão. Deliberação. Abertura.

Abstract: *The article explores the idea that parliament is the institution where "government by discussion" is carried on. The argument unfolds in three sections. At the beginning, I show how discussion and*

1 Jornalista, mestre em Comunicação Social e doutoranda em Ciência Política pela UFMG, analista legislativa da ALMG (editora de texto e diretora de transmissões ao vivo na TV Assembleia). *E-mail*: rachelcbarreto@gmail.com

openness are fundamental parliamentary principles, historically connected to popular scrutiny and to legitimacy acquired through the search for the better arguments. Then, I focus on the institutionalization of parliamentary discussion. Its incorporation into the bodies of norms and the concrete workings of legislative assemblies aims to achieve pluralism and freedom of debates, both seen as ways to develop satisfactory agreements. The third part of the article analyzes the tension between principle and practice, and presents some of the criticism that sustains that parliament has drifted away from its core principles. To conclude, I defend that the principle of discussion holds as a normative standard, even though there are many faults in the concrete and day-to-day workings of parliaments.

Keywords: *Parliament. Principles. Discussion. Deliberation. Openness.*

1 – Introdução

Este artigo visa analisar a ideia de que o parlamento[2] é a instituição onde se desenvolve o "governo por discussão" (SCHMITT, 2000; MANIN, 1997; LASKI, 1921). Em *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Carl Schmitt defende que discussão e abertura são os princípios fundamentais por trás da criação e do funcionamento da instituição. Mas, como o próprio nome da obra indica, seu diagnóstico é desolador: os debates parlamentares se tornaram sem sentido e banais, enquanto as questões são decididas em outras arenas, fazendo com que o sistema se torne uma mera fachada (SCHMITT, 2000, p. 19-20). O objetivo é tentar entender essa aparente contradição: como pode um princípio fundador e estruturador desaparecer e, simultaneamente, estar presente como parâmetro de avaliação?

2 O enfoque aqui é sobre o parlamento como instituição, não sobre o sistema parlamentarista de governo. Em alguns autores, ambas as coisas parecem se misturar, especialmente quando tratam de países que possuem um governo parlamentarista. Acredito que a leitura principalmente da obra de Schmitt permite focalizar a reflexão na instituição, não no sistema. Como aponta o autor, seu objetivo é encontrar o "núcleo da instituição do parlamento moderno" e mostrar "como a instituição se afastou de suas fundações intelectuais e morais e se mantém apoiada em uma perseverança mecânica e em um aparato vazio" (SCHMITT, 2000, p. 20-21, tradução e grifos meus). É importante destacar, ainda, que a discussão será centrada no parlamento como parte de governos democráticos e representativos, não se aplicando a outros tipos de assembleias deliberativas.

Na primeira seção, farei uma pequena retomada da ideia de discussão e abertura como princípios fundamentais do parlamento, apoiada na obra do próprio Schmitt e de alguns autores que ele cita – como François Guizot, Emmanuel Sieyès, Jeremy Bentham, Edmund Burke e Harold Laski – e de outros mais recentes, como Bernard Manin e Jürgen Habermas. Em seguida, discutirei a questão da institucionalização da discussão parlamentar, através de sua incorporação às normas e ao funcionamento concreto das assembleias. Na terceira seção, abordarei a tensão entre princípio e prática, com algumas das críticas ao afastamento do parlamento de seus princípios fundadores. Discutirei ainda, brevemente, a relativamente recente "virada deliberativa", que colocou novamente a discussão como aspecto central para a teoria e as análises empíricas.

2 – A discussão como princípio fundamental

Para Guizot (2002, p. 66), as formas de um governo estão imediatamente relacionadas a seu princípio: o princípio determina as formas, as formas revelam o princípio. Porém, o princípio não atua sozinho nem é onipotente em sua influência sobre as instituições, pois outros fatores contextuais, sociais e históricos também devem ser levados em consideração. Portanto, as formas concretas que o princípio assume são necessariamente diversas e heterogêneas, de acordo com cada época e com o estado de desenvolvimento da sociedade. Mas Guizot (2002, p. 66) defende que existem certas formas de governo que refletem necessariamente a presença e ação de princípios particulares: sempre que o princípio existir, produzirá tais formas; onde tais formas não existirem, também não se encontrará o princípio ou logo ele deixará de existir.

Nesse sentido, podemos pensar que tal conexão profunda existe entre o princípio do julgamento por debate[3] e o parlamento.

3 Utilizo aqui de forma intercambiável as expressões discussão, debate e deliberação, tal como a maioria dos autores nos quais baseio a reflexão. Quando necessário, distinções específicas e pontuais sobre os termos serão apontadas.

A afirmação de que o parlamento se baseia na discussão como princípio engloba suas formas (os debates legislativos, a própria noção de assembleia representativa), mas diz também de um caráter mais fundamental. Segundo Schmitt (2000, p. 3), a instituição pode mudar, mas os princípios são mais permanentes e específicos. Princípios não podem ser atribuídos retrospectivamente ou substituídos ao longo do tempo, pois são a base a partir da qual uma instituição se desenvolve. Mesmo que haja mudanças de sentido do ponto de vista prático e funcional, os princípios permanecem.

O princípio da discussão está conectado historicamente à defesa da abertura do parlamento ao escrutínio popular, em oposição à teoria dos segredos de Estado predominante nos séculos XVI e XVII (SCHMITT, 2000, p. 37). A política de gabinete, conduzida por poucas pessoas e a portas fechadas, passou a ser vista como algo mau e, como resultado, houve a valorização da abertura da vida política. A eliminação ou redução da política e da diplomacia secretas foram consideradas por alguns como uma panaceia para todo tipo de abuso de poder político e corrupção, e a opinião pública passou a ser vista como uma força controladora efetiva (SCHMITT, 2000, p. 38). "A abertura torna-se um valor absoluto, apesar de primeiramente ter sido apenas um meio prático de combater os segredos políticos burocráticos e técnicos do absolutismo" (SCHMITT, 2000, p. 38[4]).

Tais princípios não foram recebidos sem críticas: Sieyès, em *Views of the Executive Means Available to the Representatives of France in 1789*, aponta que a sociedade francesa (então acostumada a decisões arbitrárias, tomadas no silêncio dos gabinetes ministeriais) se opôs ao espetáculo da discussão pública em grandes assembleias deliberativas. Os procedimentos – "debates livres e cheios de vida", em que as ideias eram expressas "com vigor e de forma acalorada" – foram considerados complicados e lentos, o que levou alguns à tentação de "desejar recorrer a uma figura com algum grau de superioridade sobre a mul-

4 Esta e as demais traduções livres são minhas.

tidão para impor ordem sobre as pessoas, que parecem estar desperdiçando seu tempo em contendas" (SIEYÈS, 2003, p. 39).

As reações contrárias – e possivelmente minoritárias – foram superadas, e os princípios de abertura e discussão se firmaram como essenciais e indispensáveis ao sentido de justiça de toda uma época histórica (SCHMITT, 2000, p. 49). O pensamento constitucional e o parlamentarismo se baseiam em tais princípios e formam com eles um sistema lógico e abrangente[5]. Através do equilíbrio proporcionado pela abertura e pela discussão, o objetivo era garantir a verdade e a justiça (SCHMITT, 2000, p. 49). As leis passaram a ser vistas como normas racionais gerais, universalmente vinculantes, válidas em princípio para todas as ocasiões (em contraste com as ordens pessoais, que variavam caso a caso, dependendo de circunstâncias concretas, desejos e vontades dos governantes) (SCHMITT, 2000, p. 42). Nenhum poder poderia ser justo se não agisse de acordo com a razão e a verdade, únicas regras de ação legítimas, fontes de direito (GUIZOT, 2002, p. 67).

E a legitimidade dessas normas vem justamente do método parlamentar: através da cooperação e participação de indivíduos reunidos em assembleias, considerando argumentos e contra-argumentos. Como consequência, as decisões tinham um caráter que as distinguia dos comandos baseados apenas na autoridade (SCHMITT, 2000, p. 43). O lugar proeminente dado ao parlamento nos governos representativos advém, portanto, de uma crença anterior e mais fundamental nas virtudes do debate: a verdade deve ser a origem da lei, e o debate é o meio mais apropriado de determinar o que é verdadeiro (MANIN, 1997, p. 185)[6].

5 A partir de Guizot, Schmitt (2000, p. 35) lista as características essenciais de um sistema que garanta a regra da lei: 1) os Poderes são sempre forçados a discutir e buscar juntos a verdade; 2) a abertura de toda a vida política coloca os Poderes sob controle dos cidadãos; 3) a liberdade de imprensa incentiva os cidadãos a buscar a verdade por si mesmos e a fazê-la conhecida pelos Poderes.

6 Manin (1997, p. 185) destaca que a ideia de que a verdade emerge da discussão é comum na tradição filosófica ocidental, começando com Platão e Aristóteles.

Além de legitimar as normas, a discussão também é vista como forma de criar unidade e descobrir o interesse geral da comunidade. Isolados e distintos, os indivíduos são apenas elementos de uma multidão, mas após terem deliberado e encontrado um ponto de acordo, uma ideia comum, então desenvolvem a verdadeira unidade, que reside na razão (GUIZOT, 2002, p. 68). Em toda deliberação, há um problema a ser resolvido: descobrir o interesse geral (ou comum ao maior número de eleitores) (SIEYÈS, 2003, p. 39). A partir do embate de opiniões, é possível caminhar em direção à iluminação: as questões devem ser observadas sob um ponto de vista e depois sob outro, e, nesse processo, as visões úteis são separadas das prejudiciais, até se atingir um equilíbrio modificado e purificado pela interação recíproca (SIEYÈS, 2003, p. 40).

Schmitt destaca que se trata de um tipo específico de discussão que ultrapassa a simples negociação. É uma troca de opiniões, governada pelo objetivo de persuadir o oponente (e simultaneamente poder ser persuadido por ele), com argumentos baseados na verdade e na justiça. Essa discussão se baseia em premissas compartilhadas, na independência de vínculos partidários, no desapego a interesses egoístas (SCHMITT, 2000, p. 5). Esse tipo de debate coexistiria, na vida política cotidiana, com outros tipos de declarações e discursos, baseados em interesses particulares e nas chances de fazê-los prevalecer (SCHMITT, 2000, p. 5-6).

A permanência desse princípio pode ser vista em concepções mais recentes de deliberação, como a proposta por John Rawls (1997). O autor identifica democracia constitucional e democracia deliberativa, e caracteriza deliberação como uma troca de visões entre cidadãos, um debate em que cada um defende suas razões atinentes às questões políticas públicas. Os cidadãos supõem que suas opiniões políticas podem ser revisadas pela discussão com os demais e, portanto, não são o resultado fixo de interesses privados e apolíticos (RAWLS, 1997, p. 772).

2.1 – Publicidade, imunidades parlamentares e liberdade de imprensa

A abertura – identificada por Schmitt como princípio fundamental – recebe sua forma mais completa no conceito de publicidade, que destaca a ideia de público (tanto na acepção de conjunto de pessoas como na de pertencente a todos, comum). Para Guizot (2002, p. 69), a publicidade é a característica mais essencial do governo representativo, constitutiva do vínculo entre sociedade e governo. Segundo ele, a publicidade dos debates nas assembleias deliberativas impõe aos Poderes a necessidade de atuar seguindo um sentido de razão e justiça que pertence a todos. Isso garante que, caso haja alguma deficiência no processo, os próprios cidadãos possam oferecer soluções, se tiverem capacidade. Dessa forma, o governo representativo impele toda a sociedade (representantes e representados) a uma busca comum pela razão e pela justiça, fazendo surgir a unidade do seio da pluralidade (GUIZOT, 2002, p. 56).

Como no caso do princípio da discussão, vemos aqui também certa idealização e deslumbramento com o princípio, ilustrados, por exemplo, pela posição de Sieyès (2003, p. 43), para quem a publicidade raramente é a causa de algum mal e quase sempre a fonte de grande bem. Há uma crença no progresso trazido pela publicidade, na habilidade do público para alcançar a iluminação, caso tenha a chance de fazê-lo (SCHMITT, 2000, p. 38). Nesse sentido, os debates legislativos abertos ao público teriam ainda um caráter pedagógico, de auxiliar o povo a conhecer e reconhecer seus verdadeiros interesses (SCHMITT, 2000, p. 47).

Mesmo frente à resistência da burocracia estatal, a publicidade se tornou o princípio organizacional para os procedimentos dos órgãos do Estado. O caráter público das deliberações parlamentares garantiria a influência da opinião pública e a conexão entre delegados e eleitores (HABERMAS, 1989, p. 83). As constituições se preocuparam, então, em estabelecer um papel para a esfera pública e um conjunto de direitos básicos relativos aos cidadãos engajados em debates racional-críticos: as liberdades de opinião, expressão, imprensa e associação; direito de peti-

ção; igualdade de voto, entre outros (HABERMAS, 1989, p. 83). Vemos, assim, que discussão e abertura/publicidade são tão abrangentes que abarcam e dão sentido a outros princípios e liberdades fundamentais relacionados à democracia representativa, bem como aos arranjos e normas especificamente parlamentares.

Dois aspectos, que podem ser vistos como faces de uma mesma moeda, demandam atenção um pouco mais detalhada: as questões das imunidades parlamentares e da liberdade de imprensa. Por um lado, é necessário que os representantes tenham liberdade de se expressar e agir no parlamento sem sofrer sanções. Só assim é possível garantir que todos os pontos de vista terão a chance de serem ouvidos e debatidos abertamente. Sieyès (2003, p. 43) afirma que punir um membro de uma legislatura por suas visões (independentemente de quais sejam) é uma barbaridade: cada opinião deve ter um "direito de asilo sagrado e inviolável", e a mais completa liberdade de expressão é um direito inerente e incontestável dos legisladores. Burke (2005, p. 551-552) ressalta que tentativas de intimidar os membros do parlamento no exercício de suas funções destroem a capacidade deliberativa da assembleia. Os representantes não devem, portanto, ser censurados pelos votos ou propostas que apresentam no parlamento.

Por outro lado, para supervisionar representantes tão livres, é necessário uma contrapartida de autonomia e independência para os representados. A liberdade de imprensa vai ser vista como forma de conter o poder arbitrário e de exercer vigilância sobre a conduta da elite dominante, controles indispensáveis à manutenção de um bom governo (BENTHAM, 2002). A imunidade dos parlamentares deve, portanto, ser exercida às claras: *a priori*, eles não serão punidos pelas suas opiniões e posições; entretanto, devem ser capazes de justificá-las perante os cidadãos e podem ser criticados abertamente por elas. A liberdade de imprensa coloca, portanto, obstáculos à legislação em causa própria, aos desmandos e favorecimentos, incentivando constantemente a valorização dos interesses comuns e fortalecendo os princípios de discussão e abertura.

3 – A institucionalização da discussão parlamentar

A institucionalização da discussão como norma e forma de funcionamento das assembleias vai marcar a inscrição do princípio nas constituições e regimentos internos de países e parlamentos concretos[7]. Um ponto importante a se destacar é a relação da ideia de discussão no Legislativo com a separação de Poderes: cada Poder tem sua função própria e suas lógicas internas, para garantir o funcionamento equilibrado e harmônico do todo.

É fundamental, para o raciocínio construído aqui, a ideia de que a distinção entre os Poderes Legislativo e Executivo foi modelada a partir do contraste entre razão e ação. A legislação não deveria ser o resultado de uma vontade política, mas de um acordo racional e, nesse sentido, o debate público teria o papel de transformar as diferentes vontades em uma razão (HABERMAS, 1989, p. 82). Schmitt argumenta de forma similar: a lei é concebida como algo intelectual, enquanto o Executivo é mais ativo – "Legislation is *deliberare*, executive *agere*" (SCHMITT, 2000, p. 45). Por isso, a deliberação deve ser feita por uma assembleia maior, enquanto a tomada de decisão e a proteção de segredos de Estado pertencem ao Executivo, que pode se organizar em comitês menores e compartimentados. As diferentes opiniões,

7 Publicações mais recentes voltadas para o direito parlamentar nos mostram como tais princípios são não apenas constitutivos e fundadores, mas persistentes. Entre os princípios que perpassam todo o esquema de regras parlamentares, Paul Mason (1989, p. XI) destaca que deve haver oportunidade para debater as questões e chegar a um julgamento coletivo. Cada membro tem o direito de expressar suas opiniões pessoais e ouvir as opiniões dos demais (MASON, 1989, p. XIII). A troca de razões através do debate é "uma das características mais fundamentais de um corpo legislativo" (MASON, 1989, p. 61). Guilherme Ribeiro (2004, p. 173) propõe uma leitura principiológica do direito parlamentar, para "analisar como os princípios constitucionais manifestam-se nas normas e práticas que ditam a estrutura, a organização e o funcionamento do legislativo". O autor relaciona a centralidade dos debates aos princípios de pluralismo, contraditório, plena liberdade de expressão, publicidade e, principalmente, oralidade. "A Casa Legislativa é espaço, por excelência, da expressão oral, bastando lembrar que a etimologia da expressão Parlamento remete-nos a parlar (italiano) ou parler (francês), ou seja, falar, discutir. (...) [A] regulamentação do debate no regimento interno é uma – quiçá, a principal – manifestação do princípio da oralidade no processo legislativo" (RIBEIRO, 2004, p. 188-189).

inclusive as minoritárias, são úteis e necessárias no Legislativo, mas não necessariamente (ou não tanto) no Executivo (SCHMITT, 2000, p. 45).

A justificativa mais antiga para o parlamento é a ideia de que o povo, em sua totalidade, deve decidir. Mas, por razões práticas, devido aos crescimento das comunidades políticas, tornou-se impossível reunir todos ou perguntar a eles sobre cada detalhe; daí a ideia de um comitê eleito de pessoas responsáveis (SCHMITT, 2000, p. 34). Para Manin, a "noção intermediária" de assembleia é a que permite conectar as ideias de representação e discussão. Nesse sentido, o governo representativo sempre foi concebido e justificado como um sistema político em que uma assembleia desempenha um papel decisivo (MANIN, 1997, p. 184). Para o autor, isso pode ser visto nos arranjos institucionais adotados por Inglaterra, Estados Unidos e França, amplamente usados como inspiração por outros países. A associação entre representação e assembleia é, portanto, uma herança histórica, que mostra como os parlamentos tomaram forma através de processos de transformação gradual, abrupta ou por imitação. E a discussão aparece como uma característica "inevitável e de certa forma natural" das assembleias (MANIN, 1997, p. 186).

Habermas alerta, porém, que um Estado constitucional não necessariamente depende de que a autoridade seja investida no parlamento: essa foi uma opção (HABERMAS, 1989, p. 80). O Estado constitucional burguês estabeleceu a esfera pública no campo político como um órgão para garantir institucionalmente a conexão entre lei e público, ou entre parlamento e público. A luta política contra a monarquia deu ênfase cada vez maior aos representantes do povo e a seu papel de criar leis, vendo no poder de legislar uma forma de garantir que as necessidades do comércio burguês fossem levadas em consideração (HABERMAS, 1989, p. 81).

Mesmo que as motivações burguesas estejam na raiz histórica da criação dos parlamentos modernos, a ideia de interesses divergentes também é central à instituição. O governo representativo esteve, desde o princípio, ligado à aceitação da diversida-

de social, que deveria ser refletida pelas assembleias (MANIN, 1997, p. 186). Não se deve trocar um único interesse (do monarca) por outro interesse também monolítico: é preciso descobrir o interesse geral ou comum, levando em consideração os pontos de vista dos grupos que formam a comunidade. Como aponta Guizot, o governo representativo não atribui a soberania a uma só pessoa ou grupo: seus poderes são direcionados à descoberta e realização de interesses compartilhados. O governo representativo deve, assim, combater simultaneamente a tirania e a confusão, fazendo a unidade surgir da pluralidade (GUIZOT, 2002, p. 55). O parlamento não é um congresso de embaixadores que representam interesses diferentes e hostis, mas uma assembleia deliberativa para uma nação, com um interesse em foco: aquele do todo. Os representantes devem se guiar não por objetivos e preconceitos locais, mas pelo bem comum (BURKE, 2005, p. 96).

Pode-se sempre questionar até que ponto existe um "interesse comum". Para diversos autores, então, a preocupação maior é garantir o pluralismo do parlamento e a liberdade dos debates como a melhor forma de levar em conta os diferentes interesses, além de tentar encontrar consensos e acordos que sejam satisfatórios para a maioria dos representantes e representados. Em uma entidade com membros eleitos por populações diversas, com diferentes pontos de vista iniciais, o desafio é produzir acordos, atingir a convergência e o consentimento por meio do debate e da persuasão. A "igualdade das vontades" (*equality of wills*) faz com que a discussão seja a forma legítima de interação entre os representantes (MANIN, 1997, p. 187).

O debate parlamentar não é uma atividade desinteressada, orientada apenas para a busca da verdade, mas um processo que visa identificar o interesse comum ao maior número de pessoas; o interesse geral não transcende os interesses particulares e não é diferentes deles em sua natureza (MANIN, 1997, p. 188). Cada opinião deve ser levada em consideração, pois uma assembleia nunca será capaz de atingir um desejo comum sem ouvir as visões individuais que o precedem e contribuem para sua formação (SIEYÈS, 2003, p. 43). É necessário que todos ouçam uns aos outros e absorvam as diferentes ideias e perspectivas em

uma assembleia geral, e que as discussões não sejam restritas a grupos menores (SIEYÈS, 2003, p. 38).

Schmitt relaciona os debates ao princípio liberal geral de que a competição produz harmonia. A "verdade" se torna uma função da eterna competição de opiniões, através do equilíbrio de forças opostas (SCHMITT, 2000, p. 35). Não deve haver apenas um equilíbrio entre os Poderes que formam o Estado, mas o próprio parlamento deve trazer em si o princípio de equilíbrio a partir da multiplicidade. A unidade absoluta é substituída por um equilíbrio dinâmico, que traz em seu cerne a competição de visões e opiniões (SCHMITT, 2000, p. 40). Novamente a discussão pública tem papel central: a essência do parlamento é a deliberação pública, por meio da qual uma "verdade relativa" é alcançada através do discurso (SCHMITT, 2000, p. 34). Como aponta Habermas, "se não colocássemos em discussão nossas diferenças de opinião, não poderíamos explorar a fundo as possibilidades de um acordo que pode ser obtido discursivamente" (HABERMAS, 1997, p. 35).

Se é através da discussão que as opiniões se formam e se modificam, a ideia de liberdade do representante e a rejeição do mandato imperativo surgem como corolário dos princípios discutidos até aqui[8]. Habermas (2003, p. 238) aponta que a doutrina do livre mandato está presente em todas as constituições burguesas: o deputado "só deve responder perante a sua consciência e perante o povo como um todo".

8 Obviamente, tal posição não é defendida de forma unânime. Bentham, por exemplo, defende que os representantes devem ser dependentes com relação aos eleitores e independentes com relação aos demais (BENTHAM, 2011, p. 763-764). Mas creio que sua posição se aproxima mais da ideia de accountability, pois afirma que os eleitores devem ter o poder de, através de novas eleições, remover os representantes dos cargos se não estiverem satisfeitos com sua atuação. De qualquer forma, Bentham defende que os representantes devem ter "aptidão intelectual", capacidade (e, consequentemente, liberdade) de formar um julgamento correto sobre as proposições que chegam até eles, a partir das evidências e argumentos (a favor e contra) que lhe foram apresentados (BENTHAM, 2011, p. 888).

Em uma das mais famosas defesas da liberdade do representante, Burke declara, em discurso aos eleitores de Bristol, ser contra a "autoridade coercitiva das instruções dos eleitores". O representante deve considerar as opiniões e interesses dos eleitores com respeito e atenção, mas não deve sacrificar sua própria opinião imparcial, seu julgamento maduro, sua consciência iluminada, pois deve àqueles que representa "seu melhor julgamento" (BURKE, 2005, p. 95). A determinação não pode preceder a discussão, e os eleitores não podem dar instruções autoritárias às quais o representante deve obedecer cegamente (BURKE, 2005, p. 96). Eleitores simplesmente conferem aos representantes a missão de examinar e decidir de acordo com a razão e devem, necessariamente, confiar na iluminação daqueles que elegem (GUIZOT, 2002, p. 56).

A possibilidade de mudar de ideia ao longo do processo é uma condição necessária da discussão persuasiva (MANIN, 1997, p. 206). E é com base nessa visão que Manin caracteriza o tipo ideal de parlamentarismo. Como os representantes não estão presos aos desejos dos eleitores, o parlamento pode ser um corpo deliberativo no seu sentido mais completo: um lugar onde os indivíduos formam suas preferências através da discussão e onde o consentimento de uma maioria é alcançado através da troca de argumentos (MANIN, 1997, p. 205-206).

É importante destacar a diferença entre a necessidade de consentimento e a possibilidade de consenso. Segundo Manin (1997, p. 189), o que transforma uma proposição em uma decisão pública não é a discussão, mas o consentimento da maioria (que não precisa ser universal nem expressão da verdade). Isso porque decisões precisam ser tomadas e ações realizadas, e o debate não consegue suprir essa demanda. Logo, a função essencial da regra da maioria é possibilitar a tomada de decisões de forma compatível com as limitações temporais a que a ação política está sujeita (MANIN, 1997, p. 190). Mas destaca que o debate deve sempre anteceder a decisão: todas as propostas legislativas devem ser submetidas ao julgamento por discussão, ao escrutínio argumentativo (MANIN, 1997, p. 190-191).

Como coloca John Dryzek (2000, p. 170), em um mundo pluralista o consenso é "inatingível, desnecessário e indesejável", enquanto acordos são mais factíveis e atrativos. Rawls também afirma que, na vida política, não se pode esperar que haja unanimidade. Portanto, uma constituição democrática deve incluir alguns tipos de procedimento de votação para permitir a tomada de decisões (RAWLS, 1997, p. 805). Deve haver uma regra de ação política e os participantes devem reconhecer a legitimidade do processo pelo qual as decisões são tomadas. Isso não significa que o resultado seja verdadeiro ou correto, mas razoável e legítimo, dando origem a leis coletivamente vinculantes (RAWLS, 1997, p. 798).

4 – Entre o princípio e a prática

Como vimos, o princípio de discussão sustenta todo um arcabouço conceitual que funciona bem em teoria. Na prática, porém, as críticas ao funcionamento do parlamento são constantes e extensas, antigas e simultaneamente atuais. Desde que o parlamento existiu, sempre houve uma literatura criticando-o, e a experiência prática expôs cada vez mais suas deficiências (SCHMITT, 2000, p. 18).

No princípio do século XIX, Bentham (2011, p. 751) defendia que somente através de uma reforma parlamentar radical seria possível conquistar a salvação política. A reforma seria o único remédio contra a doença mortal do desgoverno, a única esperança para o país (BENTHAM, 2011, p. 736). Um século depois, Laski (1921, p. 30) reconhecia que as aspirações por uma reforma parlamentar – que haviam despertado tanta esperança – não tinham se concretizado, e a direção tomada pelas atividades políticas era, na verdade, contrária a elas. Para ele, nunca houve um tempo em que os ideais tivessem sido alcançados e não se deveria imaginar que tivesse havido uma degeneração (LASKI, 1921, p. 36).

Schmitt (2000, p. 2) vê então um impasse: a base intelectual do parlamento (discussão e abertura) está ultrapassada, mas é difícil encontrar uma nova fundação, novos princípios.

> A situação do parlamentarismo hoje é crítica porque o desenvolvimento da democracia de massa transformou a discussão pública argumentativa em uma formalidade vazia. Como resultado, diversas normas do direito parlamentar contemporâneo, em especial aquelas relativas à independência dos representantes e abertura das sessões, funcionam como decoração supérflua, inútil e até embaraçosa (SCHMITT, 2000, p. 6).

As grandes decisões políticas e econômicas não mais resultariam (se é que algum dia resultaram) do equilíbrio de opiniões no debate parlamentar (SCHMITT, 2000, p. 49). O plenário do parlamento se desviava de seu propósito e, como resultado, tornava-se mera fachada. O parlamento abandonava, dessa maneira, sua fundação intelectual, e todo o sistema de liberdade de expressão, associação e imprensa, de sessões públicas, de imunidades e privilégios parlamentares perderia sua base lógica (SCHMITT, 2000, p. 49). Frente às circunstâncias concretas das atividades parlamentares, abertura e discussão se tornavam formalidades vazias e triviais, e o parlamento, como se desenvolveu ao longo do século XIX, perdia seu sentido (SCHMITT, 2000, p. 50).

Segundo Laski (1921, p. 37), a realidade do debate foi fortemente prejudicada pela simples necessidade de resolver os negócios prementes, principalmente frente ao volume de trabalho que sobrecarregava as assembleias deliberativas. A reclamação ecoa na constatação de Rawls (1993), décadas depois: as condições políticas sob as quais os parlamentos funcionam implicam o distanciamento dos ideais. Frente à pressão do tempo, as discussões devem ser limitadas e as decisões tomadas por meio do voto; os parlamentares não têm chance de avaliar toda a evidência a seu dispor e frequentemente decidem no escuro ou de acordo com os desejos de seus partidos e eleitores (RAWLS, 1993, p. 430).

O papel dos partidos é visto, por alguns autores, como prejudicial ao ideal de discussão. A ideia de abertura à persuasão dos melhores argumentos é substituída pela de composição de interesses, através de negociações e barganhas. Os partidos não se

reúnem para discutir opiniões, mas apenas priorizam seus interesses. "A questão não é mais persuadir os oponentes da verdade ou justiça de uma opinião, mas conquistar uma maioria e governar com ela" (SCHMITT, 2000, p. 7). A discussão "genuína" cessa e é substituída pelos cálculos de ganhos e de oportunidades de conquistar o poder (SCHMITT, 2000, p. 6).

Especialmente no século XX, o papel dos partidos passa a ser tão preponderante que fundamenta o segundo tipo ideal proposto por Manin, a "democracia de partido". As sessões plenárias do parlamento não são mais fórum de discussão: disciplinas partidárias rígidas orientam os votos de acordo com posições decididas previamente e os representantes não podem mudar de opinião como resultado das trocas de argumentos (MANIN, 1997, p. 216). A decisão é tomada fora do parlamento e a discussão também se desloca para outros fóruns (reuniões internas dos partidos ou colégios de líderes, por exemplo). Após as negociações e os compromissos nesses outros espaços, as posições se tornam fixas (MANIN, 1997, p. 217).

Como aponta Habermas (2003, p. 240), o parlamento é, dessa forma, "degradado a uma assembleia de facções". O partido deve manter uma fachada de unidade perante o público, e "o deputado recebe, de fato, um mandato imperativo de seu partido". No parlamento, são apenas "registradas decisões já tomadas". "O próprio parlamento desenvolveu-se de acordo com isso, deixando de ser uma corporação que discutia" (HABERMAS, 2003, p. 240).

É importante notar que, mesmo frente a essa realidade, os debates são mantidos no cotidiano dos parlamentos e nos seus regimentos internos, como parte do devido processo parlamentar. Mas, como aponta Habermas (2003, p. 241),

> Perante a esfera pública ampliada, os próprios debates são estilizados num show. A 'publicidade' perde sua função crítica em favor da função demonstrativa: mesmo os argumentos são pervertidos em símbolos, aos quais não se pode, por sua vez, responder com argumentos, mas apenas com identificações.

4.1 – Virada deliberativa

Na década de 1990, a teoria democrática passou por uma "virada deliberativa", que valorizava a habilidade dos indivíduos de atingir decisões coletivas através de "deliberação autêntica". Mais uma vez, é central a noção de que as preferências podem ser transformadas no processo de deliberação, vista como uma forma específica de comunicação que envolve persuasão no lugar de coerção e manipulação. A deliberação passa a ser vista como a própria "essência da democracia" (DRYZEK, 2000, p. 1)[9].

Não é o objetivo, aqui, tratar dos avanços conquistados ou das disputas travadas no seio da teoria deliberacionista. Cabe, porém, destacar três pontos que se relacionam à linha de raciocínio que está sendo desenvolvida: a consciência de ser uma visão normativa e, portanto, idealizada; a noção de que o parlamento por si só não é capaz de suprir as demandas deliberativas da sociedade (é apenas um dos fóruns ou instâncias, ainda que tenha um papel específico e, para alguns, central); e as tentativas empíricas de compreensão do fenômeno.

Os parâmetros propostos pelos deliberacionistas para considerar o que é ou não deliberação (ou deliberação legítima, autêntica, verdadeira e outros adjetivos com alta carga valorativa) são extremamente exigentes[10]. Isso porque as teorias delibera-

9 "Estima-se que a deliberação, enquanto elemento essencial do processo democrático, possa cumprir três funções: mobilizar e reunir questões relevantes e informações necessárias, especificando interpretações; processar tais contribuições discursivamente por meio de argumentos adequados, sejam eles favoráveis ou contrários a uma questão; e gerar atitudes racionalmente motivadas – favoráveis ou contrárias a uma questão –, as quais possuem grande probabilidade de determinar o resultado de decisões procedimentalmente corretas" (HABERMAS, 2008, p. 15).

10 Em resumo, a deliberação demanda que os atores justifiquem suas posições com foco no bem comum, considerem respeitosamente as posições e argumentos alternativos, estejam dispostos a mudar de ideia frente à força do melhor argumento e tentem encontrar um consenso racional baseado em alegações de validade. A deliberação deve gerar decisões bem fundamentadas e informadas, mais direcionadas para o interesse público, consensuais e, consequentemente, mais legítimas e efetivas (BÄCHTIGER, 2014, p. 4).

tivas são normativas em sua orientação (STEINER *et al.*, 2004, p. 17). Como apontam Jürg Steiner *et al.* (2004, p. 17), mesmo sob condições favoráveis, nenhuma sociedade complexa poderá corresponder ao modelo puramente comunicativo: na política real, os debates geralmente estão longe do que o ideal prega. A teoria representa um marco regulatório contra o qual as instituições existentes e os projetos de reforma podem ser medidos. O tipo ideal de deliberação deve ser visto, então, como o ponto final (que nunca será atingido) de um *continuum* (STEINER *et al.*, 2004, p. 18).

É interessante notar como essa visão permite mudar a perspectiva sobre as instituições concretas. Em lugar de esperar de fato que o parlamento atinja esses ideais – e se frustrar com a sua incapacidade de fazê-lo –, é possível identificar o quão próxima ou distante a situação concreta está dos ideais, em que aspectos, por quais causas. É um caminho, inclusive, para propor mudanças e reformas.

Se o parlamento não consegue dar conta de todas as demandas deliberativas impostas pela sociedade, nada mais natural que se vejam outras instituições como responsáveis também por deliberar[11]. A deliberação pode ocorrer em instituições representativas, mas não só nelas, e o local alternativo mais importante para a deliberação é a sociedade civil ou esfera pública[12]. É importante observar, portanto, os mecanismos que conectam a deliberação nas diferentes esferas, as maneiras como a opi-

11 Como nota Dryzek (2000, p. 3) essa visão não é compartilhada por todos os deliberacionistas: alguns veem a estrutura institucional da democracia liberal como o único local próprio para a deliberação. Tal posição, porém, é criticada por Dryzek, por ser desnecessariamente restritiva. Para ele, em alguns momentos faz mais sentido destacar o papel do Estado, da sociedade civil ou de ambos.

12 Também no terceiro tipo ideal proposto por Manin, a democracia de público, o parlamento deixa de ser o único fórum de discussão pública. A existência de um eleitorado informado e interessado cria incentivos para que os políticos apresentem as propostas diretamente para o público. O eleitor flutuante pode ser visto como novo protagonista da discussão pública e mídia como novo fórum (MANIN, 1997, p. 231).

nião pública pode ser transformada em poder administrativo (DRYZEK, 2000, p. 171).

Habermas (1997, p. 21) afirma que a política deliberativa depende da institucionalização dos processos e pressupostos comunicacionais e do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas:

> O fluxo comunicacional que serpeia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação (HABERMAS, 1997, p. 22).

O sistema político é visto como parcial, mas ainda ocupa um papel central, por ser o local especializado e legítimo para a produção de decisões que obrigam coletivamente (HABERMAS, 1997, p. 23).

Jane Mansbridge *et al.* (2012, p. 9-10) criticam as metáforas espaciais de centro (Estado, decisões vinculantes) e periferia (formação de opinião), usadas por alguns estudiosos. Eles propõem, em seu lugar, uma abordagem sistêmica à democracia deliberativa, baseada em uma articulação de vários nódulos e diferentes formas de comunicação entre eles. Nesse sistema, o Estado e os parlamentos continuam mantendo sua função primordial de tomada de decisão, mas não são vistos como o centro ao redor do qual tudo está direcionado, em um sistema político. Existe uma "divisão de trabalho" entre as partes do sistema (cada qual com suas forças e fraquezas) e as decisões são tomadas em uma variedade de locais e instituições de deliberação.

Mansbridge *et al.* (2012, p. 25) afirmam que, após o desenvolvimento do ideal de deliberação (a primeira de três fases da teoria deliberativa), o foco se direcionou para estudos mais empíricos

e práticos[13]. O objetivo desses trabalhos é pensar o ideal em termos concretos e buscar aproximações com o mundo real. Como aponta Habermas (2008, p. 12), "saber se a deliberação introduz de fato uma dimensão epistêmica na formação da vontade política e nos processos de tomada de decisão é algo que nos remete, obviamente, a uma questão empírica".

Segundo André Bächtiger (2014), o objetivo de tais estudos é identificar as condições em que os discursos (entre os quais os debates legislativos) podem ser deliberativos. Na maior parte dos casos, porém, os resultados são desanimadores: a deliberação genuína nos parlamentos é bastante limitada, ainda que seja possível, sob condições institucionais e partidárias específicas (BÄCHTIGER, 2014, p. 9).

A literatura recente sobre deliberação reconhece que pressões eleitorais, partidárias e representativas limitam a deliberação nos parlamentos (BÄCHTIGER, 2014, p. 6). Uma das principais críticas é que os discursos legislativos não têm a função de persuadir os pares, mas são direcionados para a mobilização de uma audiência externa. Além disso, são limitados por demandas de tempo e pela rigidez dos regimentos internos. Os debates em plenário tornam-se, assim, rígidos e ritualizados, sem os elementos dinâmicos centrais aos processos deliberativos (BÄCHTIGER, 2014, p. 5).

O panorama desalentador não é mostrado apenas pela abordagem deliberacionista: as duas outras correntes analisadas por Bächtiger (2014, p. 1) – baseadas nas teorias da escolha racional e do discurso – também apontam que a discussão parlamentar tem pouco impacto sobre a criação de políticas públicas e cumpre uma função em grande parte simbólica. Os argumentos raramente afetam as preferências, e os resultados quase sempre são conhecidos com antecedência.

13 A terceira fase, segundo eles, é justamente a tentativa de compreender o sistema como um todo, pensando o processo democrático de forma ampla: democracia deliberativa é mais que uma soma de momentos deliberativos (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 25).

5 – Conclusão

Mesmo frente a todas as críticas e às diversas falhas do funcionamento concreto e cotidiano dos parlamentos, o princípio da discussão se mantém como parâmetro normativo e como horizonte desejável ainda hoje. Tal permanência talvez se deva ao fato de que esse princípio – como aponta Schmitt (2000) – esteve presente desde a fundação da instituição e funciona como base para todo seu desenvolvimento posterior, ainda que de maneiras distantes do ideal.

Esse afastamento, porém, não deve ser visto necessariamente como degradação ou disfunção: a própria definição de ideal informa que é algo que possui em grau superlativo as qualidades positivas de sua espécie. O ideal é uma solução "perfeita, mas com pouca probabilidade de acontecer"´(HOUAISS, 2009). É difícil, então, que qualquer instituição real atinja este grau de perfeição; mas não é descabido que o tenha como objeto de suas mais altas aspirações e ambições. O ideal pode ser perseguido como um parâmetro para avaliar as ações cotidianas dos parlamentos, uma meta para o seu funcionamento presente e futuro, uma forma de repensar e aprimorar seus trabalhos.

Nas palavras de Habermas (1997, p. 71), os pressupostos afetam os debates, mesmo quando se afastam dos ideais, exercendo "uma coerção procedimental saudável" e "permitindo que o processo democrático filtre argumentos e deixe vir à tona os que são capazes de produzir legitimidade". Além disso, devemos levar em consideração o caráter pedagógico da discussão, que pode ser benéfico para parlamentares e cidadãos e contribuir para a cultura política da sociedade (RAWLS, 1997, p. 799).

Se é inviável prescrever *a posteriori* um novo princípio, como afirma Schmitt (2000), essa impossibilidade não deve ser fonte de frustração, mas um estímulo para recuperar e valorizar as raízes e razões contidas no princípio da discussão e tentar fazer com que prosperem nas instituições atuais.

6 – Referências

BÄCHTIGER, André. Debate and Deliberation in Legislatures. In.: MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas e STRØM, Kaare. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BENTHAM, Jeremy. *On the Liberty of the Press and Public Discussion* (1820). Austin: Classical Utilitarianism Website: 2002. Disponível em: <http://www.laits.utexas.edu/poltheory/bentham/bsp/> Acessado em julho de 2015.

BENTHAM, Jeremy. Plan of Parliamentary Reform (1817). In.: *The Works of Jeremy Bentham, vol. 3*. Indianapolis: The Online Library of Liberty: 2011. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/title/1922> Acessado em julho de 2015.

BURKE, Edmund. Speech to the Electors of Bristol. In: *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, Vol. II. The Project Gutenberg, 2005. Disponível em: <www.gutenberg.org/files/15198/15198h/15198h.htm#ELECTORS_OF_BRISTOL> Acessado em julho de 2015.

DRYZEK, John. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GUIZOT, François. *The History of the Origins of Representative Government in Europe* (1861). Indianapolis: Liberty Fund, 2002. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/title/878> Acessado em julho de 2015.

HABERMAS, Jürgen. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. In.: *Líbero*, Ano XI, n. 21, Jun 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: The MIT Press, 1989.

HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (versão eletrônica). Rio de Janeiro, Editora Objetiva: 2009.

LASKI, Harold J. *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1921.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; CHRISTIANO, Thomas; FUNG, Archon; PARKINSON, John; THOMPSON, Dennis; e WARREN, Mark. A systemic approach to deliberative democracy. In: *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MASON, Paul. *Mason's Manual of Legislative Procedure*. Saint Paul: Est Publishing Co., 1989.

RAWLS, John. *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

RAWLS, John. The Idea of Public Reason Revisited. In.: *The University of Chicago Law Review*. Chicago, Vol. 64, No. 3, p. 765-807, 1997.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios constitucionais do direito parlamentar. In.: *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, volume 7, número 12, p. 173-191, Jan/jun 2004.

SCHMITT, Carl. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: MIT Press, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel. Views of the Executive Means Available to the Representatives of France in 1789. In.: *Political Writings*. Indianapolis/ Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 2003.

STEINER, Jürg; BÄCHTIGER, André; SPÖRNDLI, Markus; STEENBERGEN, Marco. *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse.* Cambridge: Cambridge University Press, 2004.