

1

Introdução

Assunto recorrente nos últimos anos tem sido a superação da teoria da separação dos poderes, sobre cujas discussões, uma afirmação é reiterada: a famosa teoria de Montesquieu encontra-se ultrapassada.¹ Nessa linha de raciocínio, alguns pontos do sistema de freios e contrapesos da teoria da separação dos poderes já há muito tempo têm sua validade questionada.

Dentre os pontos criticados da teoria, está o sistema bicameral, ao qual daremos enfoque. Presente no governo ideal burguês e aliado a um sistema liberal de governo, a existência de duas casas no legislativo serve para barrar os avanços populares e frear as reivindicações por mudança.

No Brasil, a ineficácia do Poder Legislativo, a morosidade e os inúmeros escândalos de corrupção levam a população a questionar cada vez mais nossos representantes.² Muito se fala dos escândalos e esquemas de corrupção no Congresso brasileiro que vieram à tona nos últimos anos, razão pela qual várias são as críticas feitas ao nosso Poder Legislativo, sendo uma das principais, a desnecessidade do Senado no Brasil.

Entretanto, apesar das inúmeras críticas sofridas, o que temos observado é uma estagnação do modelo bicameral. Não houve, até o momento, qualquer atitude que procurasse moldá-lo de acordo com os anseios sociais. A única preocupação até então tem sido a de manter o caráter conservador da chamada Câmara Alta. A contenção dos avanços populares e, conseqüentemente, da democracia, máximas do modelo bicameral, continuam a vigor.

Mas como bem salienta Negri: “As constituições são coisa viva, e mais vivo do que elas é o poder constituinte do povo: o formalismo – ou, se quiserem, o gênio republicano – jamais conseguirá submeter a democracia!”.^{3 4} Assim,

¹ FERREIRA FILHO, M. G. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p.109.

² LLANOS, M. e SÁNCHEZ, F. *Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul*. In LEMOS, L. B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 123. (Edições Unilegis de Ciência Política, v.4).

³ NEGRI, A. *O Poder Constituinte. Ensaio sobre as Alternativas da Modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.246.

⁴ PILATTI, A. *O Princípio Republicano na Constituição de 1988*. In PEIXINHO, M. M., GUERRA I. F. e outros (Org.) *Os Princípios da Constituição de 1988*. 2º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 127 et seq. Fazemos aqui a ressalva que o termo republicano usado por Negri nessa construção é o mesmo usado por Madison nos Federalistas. Negri não critica aqui o republicanismo em seu sentido original se assim podemos dizer, pois o republicanismo de Madison

mesmo sendo o Senado uma peça da *flexível*⁵ estrutura política, está mais do que visível que o sistema bicameral não mais se adequa aos anseios populares, o que torna cada vez mais necessária uma reforma no modelo de duas câmaras a fim de tornar o Senado uma instituição mais democrática.

Tendo em pauta as presentes considerações, este estudo serve para instigar o discurso sobre o sistema bicameral, em especial sobre os temas mais polêmicos no que se refere ao Senado brasileiro como, por exemplo, sua existência, composição, sistema eleitoral/partidário e suas atribuições. Não se propõe aqui analisar a eficiência do sistema legislativo, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, tampouco pretendemos demonstrar se o sistema representativo é o mais adequado. O que objetivamos é uma abordagem sobre o caráter elitista do Senado, e a constatação do teor antidemocrático e contramajoritário.⁶

A pesquisa fundamenta-se na parte histórica, ou seja, no processo de surgimento, na estabilização e a na fase atual pela qual passa a Câmara Alta brasileira. Incluem-se as principais críticas ao modelo bicameral, bem como os pontos defensáveis à manutenção do Senado. Pretendemos, com isso, contribuir

diverge bastante da terminologia mais adequada à palavra. Para uma melhor aceção do termo ver o artigo acima citado.

⁵ LEAL, V. N. *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*. In: CAVALCANTI, T. e outros. Cinco Estudos. Rio de Janeiro: FGV, 1955. p.94. Expressão utilizada por Nunes Leal ao se referir à estrutura política.

⁶ Ao longo deste trabalho, ao qualificarmos o Senado, usaremos constantemente as expressões “antidemocrático” e “contramajoritário”. Vale a ressalva de que o emprego do termo “contramajoritário” por nós utilizado não possui correspondência com a famosa expressão cunhada por Alexander Bickel para caracterizar o problema do *judicial review*, no qual juízes não eleitos controlam atos de agentes públicos que passaram pelo crivo popular do voto. Outro fato que deve ser realçado é que apesar das expressões “antidemocrático” e “contramajoritário” serem tratadas quase como sinônimas há de se destacar a diferença entre ambas. Usemos o Senado como exemplo: a eleição para senador se vista apenas sob a óptica interna de cada Estado, possui seu teor democrático pelo fato das eleições serem legitimadas pelo voto popular; se, entretanto, forem analisadas em conjunto as eleições de todos os Estados, veremos que mesmo sendo democrática em cada Estado, no geral, as eleições para senador não se adéquam aos exatos moldes de uma democracia. Na eleição senatorial, como veremos, há uma distorção do princípio democrático básico do *one man, one vote*, que distorce a vontade da maioria. Observe que a eleição para o Senado é mais contramajoritária do que antidemocrática, posto que dentro dos Estados se respeita o princípio democrático. o emprego da terminologia “contramajoritário” no título deste trabalho foi para destacar a distorção do princípio *one man, one vote*, que gera uma manifesta subrepresentação da maioria. Ainda sobre o tema, mesmo não sendo da seara deste trabalho, acreditamos que no caso do *judicial review* o emprego da expressão “antidemocrático” seria mais correto do que o uso do termo “contramajoritário”. O fato de os juízes não terem passado pelo crivo popular não os qualifica automaticamente como contramajoritários. Em alguns casos, inclusive, os juízes podem até vir a expressar a opinião ou vontade da maioria. O que pode ser atestado automaticamente pela falta da legitimação popular é o caráter antidemocrático e não o teor contramajoritário.

para um melhor entendimento do sistema bicameral. Além de demonstrar a dinâmica constitucionalista de obstruções ao avanço democrático, tendo em vista que a existência de duas casas legislativas representa um dos principais meios utilizados pela doutrina liberal e constitucionalista para conter o ímpeto da classe assalariada.

Sendo o estudo do sistema bicameral o pilar do nosso trabalho e buscando demonstrar a necessidade de reforma do modelo vigente, nos apoiaremos em autores como Negri e Victor Nunes Leal para mostrar a conectividade entre a teoria do *governo misto* de Políbio e a *separação de poderes* de Montesquieu.

O presente trabalho se propõe a adotar de início uma linha expositivo-descritiva. Dessa forma, realizamos uma regressão analítico-avaliativa do processo histórico da formação do Senado e do sistema bicameral. Percorremos as ideias de Políbio e sua forma de governo misto. Passamos por Maquiavel e Montesquieu, verificando sempre a influência das ideias polibianas. Com relação ao filósofo francês, mostramos como sua teoria foi um impulso aos ideais liberais e como a separação dos poderes modificou a forma de controle até então praticada pelo governo misto de Políbio.

A seguir, ao nos remeter à Constituição Americana de 1787, base-modelo do nosso ordenamento, descrevemos o engenhoso processo de *checks and balances* imposto pela doutrina constitucionalista e liberal, em especial a parte que se refere ao sistema bicameral. Depois fizemos uma pequena análise do modelo francês para então adentrar na análise das constituições brasileiras, quando demos ênfase ao caráter contramajoritário do nosso Senado Federal.

No primeiro capítulo desta dissertação, discorreremos sobre a teoria do governo misto de Políbio. Como em qualquer estudo, a parte histórica é importante para entendermos os objetivos de uma instituição. Com o Senado não é diferente, e para sua melhor compreensão é necessário um estudo acerca de sua gênese. Para tanto, remetemos o leitor à Antiguidade Clássica, mais especificadamente à idéia de *governo misto* de Políbio. O estudo da Constituição Mista é importante porque analisa um modelo do qual o Senado faz parte.

As idéias de Políbio (segunda parte do primeiro capítulo) tiveram bastante influência nos pensadores da Idade Moderna, que encontraram na teoria do governo misto a fórmula de um governo estável. Esta teoria influenciou, inclusive, correntes opostas durante a Idade Moderna: corrente republicana e a liberal. A análise da influência de Políbio nos pensadores da Idade Moderna é

importante para demonstrar o quanto democracia e governo misto estão em lados opostos.

Ainda na análise da Idade Moderna, mostramos que através da consolidação dos ideais liberais concretizou-se a ligação do Senado com a idéia de controle e estabilidade. Esta conexão estreitou-se ainda mais com o advento do movimento constitucionalista do final do século XVIII, que representa um dos principais instrumentos de contenção do poder constituinte.⁷

A conexão entre governo misto, ideais liberais e constitucionalismo, de acordo com as idéias de Montesquieu, aparecem no final do primeiro capítulo. Seus ensinamentos são imprescindíveis para entendermos o Senado como a instituição que se formou. A célebre separação dos poderes, sistematizada por Montesquieu em seu livro: *Do Espírito das Leis*, representa a legitimação dos ideais burgueses e a consequente firmiação do governo misto de Políbio.

No segundo capítulo, fizemos uma análise da Constituição Americana de 1787 e da França pós-revolução, verificando a influência da obra de Montesquieu nos ensinamentos dos autores do *Federalista* e de Benjamin Constant. O estudo da obra de Montesquieu em conjunto com a análise da Constituição Americana de 1787 e da França Pós-Revolução é de grande instrutividade para nosso objetivo, uma vez que os ensinamentos de Montesquieu influenciaram as Revoluções Americana e Francesa, das quais nasceu nosso Direito Constitucional.⁸

Ao discorrer sobre a Constituição Americana de 1787, mostramos que, não por acaso, Montesquieu foi o grande influenciador desta Constituição. Os *Federalistas*, de Hamilton e companhia, inspirou-se no filósofo francês porque ele representava a teoria adequada para o momento histórico americano. Recentemente saídos de uma revolução e com o crescente aumento da burguesia, os americanos necessitavam de um governo nos moldes burgueses, ou seja, um governo de interferência mínima que valorizasse a liberdade do indivíduo e a liberdade econômica; ao mesmo tempo, necessitavam de um governo capaz de segurar o avanço da multidão.

Era necessário, portanto, um sistema eficaz de freios aos avanços democráticos, um sistema que sob a pretensa defesa da liberdade, tivesse na

⁷ GUIMARAENS, F. *O Poder Constituinte na perspectiva de Antônio Negri*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 87.

⁸ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 44.

verdade o objetivo de frear o ímpeto popular e manter a estrutura política burguesa, ameaçada pelo movimento democrático. A famosa teoria da separação dos poderes de Montesquieu e seu sistema de freios e contrapesos contribuíram enormemente para a consolidação dos objetivos almejados pela burguesia americana.

Para mostrar de que forma se deu essa contribuição, parte importante de nosso estudo foi dedicada ao engenhoso quadro de contenção popular estabelecido pela Constituição Americana de 1787. Nesta, não houve a nítida divisão característica dos chamados governos mistos, pelo menos aparentemente. O que se viu foi a estrutura jurídica calar o poder constituinte com seu sistema de *checks and balances*, do qual faz parte a divisão do poder legislativo em duas casas.

Desse modo, o segundo capítulo tem como escopo demonstrar toda essa estrutura montada para atender os preceitos burgueses da época. Iniciamos com um breve relato do movimento democrático presente na Revolução Americana. Depois, as questões que levaram à elaboração da Constituição de 1787. Por fim, o sistema de freios e contrapesos da Constituição Americana, utilizados para a manutenção da burguesia no poder e, com isso, evitar os avanços democráticos. Demos ênfase, é claro, ao Senado Federal, mostrando sua composição elitista, seu caráter conservador e contramajoritário. Com relação ao Senado, o objetivo foi mostrar que a Câmara Alta é uma peça importante dentro da política contramajoritária de freios e contrapesos. Para tanto, mostramos algumas medidas que foram tomadas com o propósito de preservar o conservadorismo do Senado como, por exemplo, o mandato mais longo e a renovação parcial.

No final do segundo capítulo, discorremos sobre o Senado através da óptica do modelo francês e dos ensinamentos de Constant. Essa análise não foi tão detalhada quanto a análise do modelo americano, posto que, apesar da influência do modelo francês em nosso ordenamento, o modelo que prevaleceu e prevalece até hoje é o americano.

No último capítulo, analisamos o Senado e seu papel nas diversas Constituições brasileiras. Não daremos enfoque às cartas autoritárias, pois elas não apresentam a divisão classistas das demais Constituições, fogem, portanto, do objeto de nosso trabalho, focado no modelo de Constituição Mista.

Se observarmos as Constituições brasileiras, principalmente a partir de 1891, veremos que a parte referente ao Senado é quase que uma cópia da

Constituição Americana, além disso as mesmas justificativas usadas nos Federalistas foram utilizadas para justificar a necessidade do Senado no ordenamento brasileiro, inclusive, a que se refere à autonomia dos entes federados.

Vista essa similaridade de ideias entre os autores americanos e brasileiros e aprofundando o estudo das Constituições brasileiras, mostramos que o Senado brasileiro é antidemocrático. Não nos preocupamos em detalhar exatamente as competências do Senado Federal e suas funções federativas. Nosso enfoque foi demonstrar o caráter oligárquico da Câmara Alta brasileira. Para fundamentar nossa tese, de que o Senado é aristocrático e moderador, recorreremos aos ensinamentos de João Mangabeira e Victor Nunes Leal, dentre outros.

A pesquisa englobou o Poder Moderador da Constituição Imperial; o coronelismo e a política de verificação dos poderes da República Velha; o bicameralismo desigual da Constituição de 1934; as distorções representativas; o sistema eleitoral/partidário; e a paralisia do legislativo nos anos que antecederam à ditadura militar. Esses são alguns dos fatores que reforçam o sistema de bloqueio dos avanços democráticos que serviu à manutenção da burguesia brasileira no poder.

Tendo demonstrado a desnecessidade do Senado na representação de interesses de classes diversas, resta-nos verificar os argumentos acerca da representatividade dos Estados Federais, pois, sendo o Senado a Casa dos Estados, não justifica todas as atribuições a ele conferidas. Importante questionar se há a necessidade do Senado devido à existência do federalismo.

Ao abordarmos a relação entre o modelo bicameral e os estados federativos, discutimos também se são necessárias duas casas legislativas nos governos federais e quais são seus limites. Para tanto, desmistificamos a forma de organização do Senado utilizada pela Constituição Americana que acabou se tornando um paradigma para as demais Constituições. Além disso, mostramos que não obstante o argumento de Casa dos Estados, na verdade, o Senado continua sendo uma casa destinada a defender a chamada aristocracia econômica.