As Constituições Brasileiras e o Senado no Brasil

Partindo da análise histórica da existência de duas casas legislativas, em especial do modelo americano, adotado na Constituição de 1787, e dos argumentos postos pelos autores dos Artigos Federalistas, verificaremos os pontos favoráveis e os pontos contrários à manutenção do sistema bicameral no Brasil. Se observarmos as Constituições brasileiras, principalmente a partir de 1891, veremos que a parte que se refere ao Senado em muito se assemelha à Constituição Americana. Por isso, os famosos artigos que deram origem à Constituição Norte-Americana são imprescindíveis para quem se dispõe a estudar o sistema bicameral, especialmente o sistema brasileiro. Nosso ordenamento se inspirou no modelo americano para a criação de duas casas no legislativo. Não só isso, as mesmas justificativas usadas no Federalista em defesa do sistema bicameral, também o foram para justificar a necessidade do Senado no ordenamento brasileiro.

Através de uma análise das Constituições brasileiras, mostraremos que o Senado brasileiro é antidemocrático. Não nos preocuparemos em detalhar exatamente quais os poderes do Senado Federal e quais são suas funções. Nosso enfoque é em demonstrar o caráter oligárquico da Câmara Alta brasileira. Os ensinamentos de João Mangabeira, Victor Nunes Leal, dentre outros, serão bases firmes para atestarmos o caráter aristocrático ou o sistemático (moderador) do Senado.

Com uma análise que engloba 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 o problema da paralisia do legislativo nos anos que antecederam a ditadura militar, dentre outros, mostraremos o sistema de bloqueio dos avanços democráticos que serviu para a manutenção da burguesia brasileira no poder.

Tendo demonstrado a desnecessidade do Senado na representação de interesses de classes diversas, resta verificarmos os argumentos acerca da representatividade dos Estados Federais. Assim, observaremos também se é plausível o argumento da necessidade do Senado devido à existência do

federalismo. Mostraremos que a justificativa de ser o Senado a Casa dos Estados não justifica todas as atribuições a ele conferidas. Mostraremos que a igual representação dos Estados no Senado Federal gera uma discrepância considerável se levarmos em conta o aspecto populacional. Por exemplo, se somarmos a população dos Estados do sudeste brasileiro mais a Bahia, teremos a mesma população de todos os demais Estados brasileiros e Distrito Federal em conjunto. Isso equivale, em termos numéricos, que apenas quinze senadores representam a metade da população brasileira, enquanto os outros sessenta e seis representam a outra parte.

Não obstante o argumento irrefutável do caráter antidemocrático do modelo bicameral, não iremos deixar de lado a questão da representatividade dos Estados Federativos. Apesar dos números mencionados causarem certo espanto, não podemos deixar de lado a necessidade de uma representação desproporcional em termos população x senador para que não haja um desequilíbrio de forças entre os Estados mais frágeis e os mais abastados. O próprio princípio republicano, presente em nossa Carta Maior, prima pelo ideal igualitário que tem como uma de suas premissas a máxima de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Nessa toada, não podemos fechar os olhos para os Estados Nordestinos, por exemplo, e retirar-lhes o poder de participação efetiva que possuem no processo legislativo. Mas, não podemos corrigir um mal com outro. A atual representação do Senado, que confere um número igual de senadores para todos os Estados brasileiros, é de tamanha desproporção numérica que fere o cerne da democracia. O tratamento desigual entre desiguais não pode levar a uma proteção excessiva do menos favorecido ao ponto de inverter os papéis. Há de se encontrar um meio-termo como forma de se estabelecer uma igualdade real entre os Estado brasileiros. Elevar a casa que deveria representar os Estados ao mesmo patamar da casa representante do povo, em questões que nada interferem no sistema federal, é provocar uma distorção no princípio democrático. Dessa forma, na relação entre o modelo bicameral e os estados federativos, o Senado, como representante dos Estados, deverá ater-se a questões exclusivamente federais.

Ao abordarmos tema da relação entre o modelo bicameral e os estados federativos, verificaremos se realmente há a necessidade da existência de duas casas legislativas nos governos federais e, se houver, quais são seus limites. Para tanto, desmistificaremos a forma de organização do Senado utilizada pela

Constituição Americana, que acabou tornando-se um paradigma para as demais Constituições. Através da abordagem de temas polêmicos com relação ao Senado como sua própria existência, sua composição, o sistema eleitoral/partidário e as atribuições da Câmara Alta brasileira, mostraremos que o Senado, não obstante o argumento federativo, continua uma casa aristocrática destinada a defender a chamada aristocracia econômica.

4.1

Das diversas funções do Senado

Antes de entrarmos na análise das Constituições brasileiras, faremos um pequeno esboço sobre as diversas funções ou os diversos tipos de Senado. Para tanto, utilizaremos a divisão proposta por Manoel Gonçalves Ferreira Filho em seu livro *Curso de Direito Constitucional*. O autor considera existirem quatro tipos diferentes de bicameralismo ou de Senado. Segundo Ferreira Filho, há o bicameralismo aristocrático, o federal, o sistemático e o técnico.¹

O Senado aristocrático é definido quando a Câmara Alta se destina a representar nitidamente uma classe social, a nobreza. Exemplo deste tipo de bicameralismo é Câmara dos Lordes inglesa. Tal tipo de Senado, contudo, encontra-se em desuso, sendo iminente sua desapareição.

O Senado federal, por sua vez, é definido quando a Câmara Alta se destina a representar os Estados federados. Quer dizer, o Senado é a Casa dos Estados, sendo a câmara baixa a representante da população. Ao Senado compete a representação dos entes federados.²

O terceiro tipo está no bicameralismo sistemático ou de moderação. Neste, o papel do Senado é, segundo dizeres de Ferreira Filho, o de “refrear os impulsos da representação, estabelecendo uma Câmara cuja composição faça agir como contrapeso”.³

¹ FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, p.147.

² Como veremos, o argumento do Senado como a Casa dos Estados será constantemente invocado em defesa do bicameralismo.

³ FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, p.147.

Por fim, o bicameralismo técnico é aquele em que a Câmara Alta é especializada, tendo a função de assessoria técnica. Manoel Gonçalves cita como exemplo a Câmara Corporativa estabelecida na Áustria.⁴

À classificação de Manoel Gonçalves acrescentaremos mais um tipo, o Senado aristocrático/moderador. Como visto, o exercício explícito de representação de classes por parte da Câmara Alta está ultrapassado, não havendo que se falar, com exceção de casos raros como o da Câmara dos Lordes, de Senado com representação aristocrática. No entanto, vimos também que o Senado do tipo moderador se destina a “refrear os impulsos da representação, estabelecendo uma Câmara cuja composição faça agir como contrapeso”. Para agir como contrapeso aos impulsos da representação, a Câmara Alta deve ser composta por uma classe diversa do que a que se deseja refrear. Essa composição se dá, não pela nobreza, mas por uma aristocracia burguesa. A moderação é exercida através de uma divisão de classes entre as casas do legislativo. Não uma divisão tão nítida quanto a do Senado puramente aristocrático, mas uma divisão mais sutil que, porém, não deixa de ser uma divisão. Por isso, a caracterização do Senado como aristocrático/moderador.

Na classificação do bicameralismo de nossas Constituições, Manoel Gonçalves credita à Constituição de 1824, o tipo sistemático e às demais um bicameralismo federal com “laivos de inspiração moderadora”.⁵ A nosso ver, o bicameralismo da Constituição Imperial foi do tipo aristocrático/moderador, sendo que nas demais Constituições, além da função aristocrática/moderadora, foi acrescida à Câmara Alta a função federal.

4.2

Constituição de 1824

Após a dissolução da Constituinte pelo Imperador em novembro de 1823, e a convocação de um Conselho de Estado para redigir a Constituição, em março de 1824 foi outorgada a primeira Constituição brasileira. Trata-se de uma Constituição composta de 173 artigos, baseada em um modelo Monárquico, influenciada pelas circunstâncias européias da época, que era o retorno ao

⁴ Ibid., p. 147.

⁵ Ibid., p.148.

absolutismo monárquico e de enfraquecimento do parlamento.⁶ Devido à influência francesa e ao fortalecimento do poder do Imperador, a Constituição Imperial foi altamente centralizadora, apresentando o unitarismo como forma de Estado.

Uma das peculiaridades da Constituição Imperial foi, devido ao fortalecimento do Imperador, a instituição do Poder Moderador. Sobre esse Poder, vale ressaltar suas atribuições com relação ao Poder Legislativo. A definição do que vem a ser o Poder Moderador está no artigo 98 da Constituição. A definição possui, como ressalta Bonavides, nítida influência da Benjamin Constant.⁷ O Poder era exercido pelo Imperador e possuía suas atribuições elencadas no artigo 101. Vale destacar as seguintes: a nomeação dos Senadores conforme artigo 43 e a possibilidade de dissolver a Câmara dos Deputados.

De acordo com a Constituição, cabia ao Poder Moderador regular as funções da Assembléia Geral. Dessa forma, ao longo da fase Imperial, o Imperador chegou por algumas vezes a suspender as decisões tomadas pelo Poder Legislativo. Houve, assim, uma total dependência do Poder Legislativo, que se viu atrelado aos desmandos do Imperador. Como ressalta Beatriz Westin, “o Senado sofreu ação desse Poder, que interferia já na própria composição senatorial, sendo sua atitude, muitas vezes, despótica e arbitrária”.⁸

Quanto ao Poder Legislativo, a primeira Carta Maior brasileira já apresentava o sistema bicameral. A divisão do legislativo – Câmara e Senado – refletia o caráter aristocrático da época. As duas câmaras atuavam separadamente. Enquanto a Câmara dos Deputados era composta por membros eletivos e temporários (art.36), com mandato de 4 anos, os senadores possuíam cargo vitalício (art.40). Junto com o Poder Moderador, a divisão do legislativo em duas casas representava a célebre divisão de classes do *governo misto* já estudado. Os Deputados representavam o povo, o Senado a aristocracia,⁹ e o Poder Moderador, com seu poder de veto (art.66), indicação (art. 43) e proposição de projetos de lei (art. 53), representava o rei ou a monarquia. Na verdade, o povo não possuía uma representação propriamente dita, nem sequer

⁶ BONAVIDES, op. cit., p.89.

⁷ Ibid., p. 91.

⁸ LEITE, B.W.C. O Senado nos anos finais do império (1870-1889). Brasília: Universidade de Brasília, DF: Senado Federal, Universidade de Brasília, 1978, p. 218.

⁹ O cargo vitalício de senador atesta a representação aristocrática da casa. Representação que fica ainda mais nítida com a presença dos membros natos (art.46), em que os *Senadores por Direito*, representavam um caráter tipicamente aristocrático.

dos Deputados. Basta observarmos as condições para votação, elegibilidade e o processo eleitoral da época.

No que se refere ao direito de voto o artigo 92 excluía: a) os menores de 25 anos, nos quais se não compreendem os casados e oficiais militares que forem maiores de 21 anos, os bacharéis formados e clérigos de ordem sacras; b) os filhos-famílias que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos; c) os criados de servir, em cuja classe não entram os guardas-livros e primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da casa imperial que não forem de galão branco e os administradores das fazendas rurais; d) os religiosos e quaisquer que vivam em comunidade claustral; e) os que não tiverem renda líquida anual 100\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos.

A primeira exclusão se baseia na imaturidade política do menor de 25 anos. Trata-se de uma premissa um tanto equivocada. Um limitador de idade como esse já é um indicativo da distorção do sistema representativo. A segunda, terceira e quarta exclusões se baseiam em um critério de dependência. O argumento invocado em ambas é que a relação de dependência não garante ao dependente autonomia suficiente para expressar sua vontade política sem que esta esteja subordinada à vontade do seu superior. Mais uma vez a conclusão é falha e a exclusão indevida. Excluir um indivíduo pelo fato de ele ser dependente hierarquicamente, economicamente ou religiosamente é, no mínimo, imprudente. O critério é muito subjetivo, há dependência intelectual, coativa, afetuosa, amorosa, etc. Pelo critério adotado, estas também deveriam ser excluídas. Percebe-se claramente que o remédio adotado foi maior que o mal causado.

A quinta exclusão é, talvez, a que mais explicita o caráter elitista do sistema eleitoral. Há uma nítida preocupação com a propriedade. A limitação do direito de voto pela renda auferida representa uma afronta aos ideais democráticos. Além das exclusões já mencionadas, um critério igual ao em comento exclui um número de pessoas tão grande que impossibilita a parcela mais carente da população de se manifestar e de se representar.¹⁰

Após a “filtragem” dos capacitados a votar, o pequeno número de habilitados será marcado, como veremos, de um caráter aristocrático. O fato de a Constituição não garantir a todos, indistintamente, o direito de voto, gera, por si

¹⁰ Lembramos que, apesar de não mencionado no artigo, as mulheres também encontravam-se excluídas do direito de votar.

só, uma distorção no sistema representativo. O teor elitista salta aos olhos. Observe os dizeres de Pimenta Bueno, ao tratar o voto universal como uma utopia:

“A razão e o interesse público não podem deixar de necessariamente admitir as incapacidades resultantes do sexo, da menoridade, da demência, da falta de luzes e da ausência das habilitações, que convertessem o voto em um perigo social”¹¹

Em seguida, ainda discursando sobre o voto universal diz: (o voto universal) “sujeita a parte pensadora da nação, que é sempre comparativamente pouco numerosa, à multidão que não pensa...”. Há aqui o reconhecimento explícito do caráter antidemocrático do sistema eleitoral adotado. Pelo menos não há demagogia nas passagens citadas. Elas são bem claras a respeito das restrições de voto. Quanto menor o número de votantes maior a representatividade da classe aristocrática.

Somado às exclusões do artigo 92, temos o sistema eleitoral da eleição indireta. Essa forma de eleição distancia ainda mais o eleito do povo. Quanto mais escalonamentos, mais burocracia, mais favores e mais distanciamento da opinião popular. É muito mais fácil corromper um número limitado de votantes em uma eleição indireta do que uma grande parcela da população. Se as exclusões do direito de votar já geram uma distorção no sistema representativo, a eleição indireta acentua esse problema.

Pelo sistema de eleição indireta, primeiro tínhamos as eleições paroquiais, cujos excluídos foram enumerados no art. 92. Destas eleições eram escolhidos os “eleitores” (art.90), que representariam a nação na escolha dos seus representantes. Nesse escalonamento, mais uma “filtragem” censitária era realizada. Para ser “eleitor” e poder votar nas eleições para Deputado e Senador, estavam excluídos, de acordo com o artigo 94: os que não tivessem renda líquida anual 200\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos; os libertos; os criminosos pronunciados em querela, ou devassa. Observe que há um aumento do grau censitário, tanto na questão da renda, quanto na questão racial. Fora os escravos, que já estavam excluídos do direito de votar, os libertos também ficaram de fora do processo eleitoral.

¹¹ BUENO, J.A.P. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Brasília, DF: Senado Federal, Universidade de Brasília, 1978, p.190.

Os requisitos de elegibilidade completam o processo de “filtragem” eleitoral. Segundo o artigo 95, não podiam ser Deputados: os que não tivessem renda líquida anual 400\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos; os estrangeiros naturalizados; e os que não professarem a religião do Estado.¹² Para se chegar à Câmara Alta, os requisitos eram ainda mais excludentes. De acordo com o artigo 45 da Constituição de 1824, os requisitos para se eleger Senador eram: I – Que seja Cidadão Brasileiro, e que esteja no gozo dos seus Direitos Políticos; II – Que tenha de idade quarenta anos para cima; III – Que seja pessoa de saber, capacidade, e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à Pátria; IV – Que tenha rendimento anual por bens, indústria, comércio, ou Empregos, a soma de oitocentos mil réis.

Dois incisos devem ser destacados, o inciso II e o inciso IV. O inciso II estabelece como condição de elegibilidade a idade mínima de 40 anos, ao passo que para se eleger Deputado a idade mínima era de 25 anos. Esse requisito serve para assegurar o caráter conservador destinado à Câmara Alta. A idade pressupõe experiência, estabilidade, conservadorismo. Em contrapartida, a juventude pressupõe progresso, mudança. Em uma câmara destinada ao conservadorismo nada mais lógico do que um limite alto de idade para seu ingresso.

O inciso IV representa o caráter elitista no qual se insere a Câmara Alta. O requisito de 800\$000 de renda atesta a preocupação da aristocracia econômica de compor a segunda câmara com pessoas exclusivamente preocupadas com a manutenção da propriedade e do *status* social. O requisito serve para eliminar qualquer possibilidade de o Senado vir a ser composto por uma parcela mais pobre e democrática da população. Fecham-se as portas para a representação popular.

Observadas as “filtragens” realizadas, podemos dizer que o papel exercido pelo Senado é o sistemático/aristocrático. Não há que se falar em um Senado exclusivamente aristocrático, pois, como vimos, essa classificação é pertinente quando a segunda Câmara representa uma classe de forma explícita como, por exemplo, a Câmara dos Lordes na Inglaterra. Tampouco podemos classificar como “federal” ou “técnica” o Senado da Constituição de 1824. Os dados que nos levam a considerar o Senado como uma câmara

¹² Além da exclusão censitária pela renda, há também a exclusão da capacidade eleitoral passiva pela função religiosa.

sistemática/aristocrática são, além dos dados já mencionados, a sua composição, o caráter vitalício e as suas atribuições.

Primeiramente chama atenção o número de senadores a representar cada província. O número é a metade dos deputados eleitos por cada província. No tocante à vitaliciedade do cargo, esta serve para garantir o princípio conservador, inerente à função de senador. Ela garante a independência do senador para com o povo. Isso o possibilita de não ficar volátil às pressões populares. Trata-se de uma justificativa nitidamente antidemocrática.¹³

Com relação às atribuições, de nada bastaria uma câmara composta exclusivamente por uma elite aristocrática se ela não pudesse conter a câmara destinada a representar o povo. Por isso, a Constituição deu em geral o poder de iniciativa das leis a ambas as câmaras conforme estabelece o artigo 52. Instituiu, contudo, algumas exceções como, por exemplo, as estabelecidas no artigo 36 e 37. Evidente que tais exceções dão à Câmara dos Deputados uma preponderância com relação a esses assuntos, posto que o Senado não possui o direito de propor qualquer iniciativa atinente às matérias presentes nos artigos citados. A Constituição, porém, garantiu ao Senado o poder de rejeitar (art.59) ou emendar (art.58) os projetos oriundos das Câmaras. Esse poder de *veto* dado à Câmara Alta foi a garantia necessária para que o Senado viesse a exercer seu papel paralisador e conservador. Com a possibilidade da rejeição, o poder de barganha da Câmara Alta aumentou significativamente. É a garantia de nenhuma lei contrária aos seus interesses.

Para assegurar ainda mais o caráter elitista do Senado foram-lhe atribuídas algumas funções exclusivas. Estas funções estão elencadas nos artigos 47 e 48. O objetivo desses artigos é evitar que o Imperador e as pessoas do alto escalão do governo não se submetam ao julgamento pela câmara representante do povo. No mesmo sentido, Pimenta Bueno, ao comentar essa atribuição da Câmara Alta, diz: “É de mister que as paixões políticas ou populares não possam predominar sobre o tribunal, ou julgadores”.¹⁴ Essas atribuições completam uma série de garantias à segunda casa legislativa que

¹³ BONAVIDES, op. cit., p. 113 et. seq.. Vale a nota do papel de oposição exercido pelo Senado às reformas da Lei de Autorização de outubro de 1832. O Senado, em tom nitidamente conservador, rejeitou os principais pontos da reforma, quais sejam: a monarquia federativa, a supressão do Poder Moderador, a queda da vitaliciedade do Senado, a extinção do Conselho de Estado, a descentralização das províncias, a autonomia municipal, a regência una, e a mitigação do direito de veto do Imperador. Como ressalta Bonavides, todos os pontos-chaves propostos pela Câmara dos Deputados sofreram oposição dos Senadores.

¹⁴ BUENO, op. cit., p.116.

têm como condão o conservadorismo, o freio do ímpeto popular e a manutenção do *status* da burguesia.

Todas essas garantias, cumuladas com o procedimento censitário de exclusão dos votantes, somadas ao excesso de poderes atribuídos ao Poder Moderador e a política extremamente centralizadora, levaram o Império ao seu declínio. A excessiva intervenção do Poder Moderador, principalmente no Poder Legislativo, ressaltou o baixo grau de eficácia da Constituição. Além disso, cresceram as pressões por uma ordem federativa que, juntamente com as fraudulentas, problemáticas e seletivas eleições primárias¹⁵, culminaram com a proclamação da República e o fim da Constituição de 1824.¹⁶

4.3

A Constituição de 1891

O final do império marcou a queda do prestígio da monarquia. Além disso, as alterações da morfologia social demandaram uma política diferente da praticada até então. Com o enfraquecimento da política centralizadora do Império, o apoio da elite política em torno da idéia federalista reforçou a necessidade de uma política mais voltada para as províncias, o federalismo ganhou força. Além disso, como resalta Renato Lessa, “a ordem social brasileira parecia prefigurar, em sua disposição empírica, a idéia de federação”.¹⁷ O autor lembra que a economia de base escravocrata entrou em declínio a partir dos anos 70. Além disso, cresceu a pressão por políticas imigratórias o que, segundo Lessa, “além de significar a emergência de novos interesses sociais, indicava a necessidade de alteração do sistema decisório, na medida em que obrigava a produção de políticas que devessem tratar da especificidade de situações regionais”.¹⁸

¹⁵ LESSA, R. *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: TOPBOOKS, 1999, p. 45.

¹⁶ BONAVIDES, op. cit., p. 91. Bonavides diz que “tentou-se impor ao País um modelo que não refletia a realidade das instituições e estruturas políticas brasileiras, nem tampouco garantia que as que foram implantadas trouxessem estabilidade”. Em decorrência, o País passou por seguidos períodos de instabilidade como o Ato Adicional de 1834 e campanhas abolicionistas e republicanas.

¹⁷ LESSA, op. cit., p. 61.

¹⁸ Ibid., p. 61.

Esses fatores, aliados à vastidão do território brasileiro, à diversidade cultural e econômica entre regiões, provocaram um sentimento de necessidade de uma maior representação regional. Era fundamental uma descentralização administrativa. Cresciam os movimentos contra a centralização do poder durante a fase do Império. O descontentamento e insatisfação eram notórios. Essa insatisfação gerou inclusive indícios de movimentos separatistas. O livro do deputado Martim Francisco *São Paulo Independente, Propaganda Separatista* é prova de que o movimento separatista não se apresentava apenas no plano das idéias. A resposta a tais movimentos veio com a proclamação da República e a adoção do modelo federativo como forma de governo. A defesa da República veio, na verdade, mais para efetivar os ideais federalistas do que para mudar a forma monárquica de governo. O próprio Ruy Barbosa admite que inicialmente não era republicano, só o foi depois de evidenciar que a Monarquia não cederia espaço à federação.¹⁹

Ao adotar o sistema federativo, nossa Constituição adotou o modelo americano como base. Ruy Barbosa exprime bem o porquê da adoção do modelo norte-americano. Para o autor, o modelo federativo praticado na Suíça era impraticável no Brasil devido à extensão do nosso território, não cabia também o modelo francês, considerado por ele como tipo infeliz. Dessa forma, a utilização do modelo norte-americano foi quase que uma imposição.²⁰ Além disso, a doutrina considerava que a experiência demonstrava ser o sistema de duas câmaras uma necessidade real. Carlos Maximiliano, por exemplo, justificou a adoção do bicameralismo pelo fato de os países “verdadeiramente cultos” o terem adotado.²¹

Tendo como base o modelo americano, a Constituição de 1891 instituiu o Senado Federal Brasileiro, que adquiriu, então, além da função de moderação, a função federal, de Casa destinada à representação dos Estados. Daí o porquê da igualdade de representação conforme veremos mais adiante. Com isso, o Senado passou a possuir uma “dupla” função, a federal e a de moderação. A função moderadora/aristocrática, no entanto, já começava a sofrer algumas restrições. Autores como João Barbalho consideravam que na sociedade brasileira não havia mais espaço para distinções baseadas no privilégio de

¹⁹ BARBOSA, R. *Commentarios á Constituição Federal Brasileira*. Corrigidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Acadêmica, Saraiva, 1932. v.1., p. 60.

²⁰ Ibid., p. 50.

²¹ MAXIMILIANO, op. cit., pp. 262 e 263.

classes. Observe os dizeres deste autor ao discursar sobre a desnecessidade de *duas câmaras legislativas* para o Estado de Pernambuco:

“Hoje não há (em rigor entre nós já não existia) esse discrimem divisório das duas câmaras, característico da representação especial de cada uma delas. A igualdade de direitos, a supressão do privilegio, a extinção da fidalguia operaram esse resultado. Não precisamos de câmaras distintas porque não há interesses distintos e antagônicos a fazer nelas separadamente se representarem. (...) Mas a segunda câmara refreia e corrige a primeira? (...) Ambas as câmaras, eleitas pelo mesmo povo, escolhida entre os mesmos cidadãos, são dominadas do mesmo espírito, ressentem-se da mesma origem, representam por igual as mesmas virtudes, os mesmos vícios, os mesmos preconceitos, as mesmas paixões. Que melhoria pode alguma delas ostentar sobre a outra?”²²

A seguir o autor enumera alguns meios de moderar a Câmara sem que haja a necessidade de um Senado.²³ Demonstra serem tais meios suficientes contra possíveis desmandos da Câmara e conclui:

“Se não bastam (os meios propostos), não será na segunda Câmara que há de se encontrar o remédio, porque esta também precisará de uma terceira que a corrija! Parece, portanto, que muito bem podemos organizar o nosso Estado sem esse luxo de Senado”.²⁴

Mas ao analisar o Poder Legislativo federal, João Barbalho diz: “Na constituição do poder legislativo federal, menos como garantia de ordem e de maturidade das deliberações, do que como condição do federalismo, não cabe mal uma segunda câmara”.²⁵

Qual seria então a principal função da Câmara Alta brasileira, a de caráter moderador/aristocrático ou a federal, de representante dos Estados? Ao vermos as atribuições destinadas ao Senado Federal, percebemos que não houve nenhuma mudança significativa com relação ao modelo de 1824. O Senado, de acordo com o artigo 36, possui os mesmos direitos da Câmara dos

²² BARBALHO, J. *Constituição Federal Brasileira: Commentarios*. Rio de Janeiro: Litho-Typografia, 1902, p.54.

²³ Ibid., p. 54 e55. Para ver os modelos propostos por João Barbalho. Vide João Barbalho p.54/55

²⁴ Ibid., p. 55.

²⁵ Ibid., p. 55.

Deputados com relação à iniciativa de leis.²⁶ As matérias atribuídas à iniciativa exclusiva dos deputados (art. 29) são em síntese as mesmas da Constituição anterior.²⁷ Lembrando sempre do poder de *veto* (art.40) e de emenda (art.39)²⁸ atribuído ao Senado.²⁹ Isso implica dizer que ao Senado cabia a análise e discussão de todos os tipos de questões.³⁰ Questões tanto de matérias atinentes à ordem federativa, de interesse dos Estados, quanto questões relativas somente aos cidadãos brasileiros, matéria cujo teor em nada diz respeito aos Estados, mas tão somente à população. Tem-se, dessa forma, uma casa destinada a representar os Estados que trata de questões que vão além de seu âmbito de representação. Como veremos, apesar de possuir uma função *federal*, a principal função do Senado brasileiro continuou sendo a de moderação e conservação dos interesses da oligarquia.

Tendo “copiado” o modelo americano, nossa Constituição incorreu nos mesmos erros de seu paradigma. Erros, porém, calculados, sabedores de seu objetivo. Da mesma forma que a Constituição americana, nossa Constituição serviu para atender os interesses da aristocracia econômica. Não obstante o argumento de caráter federativo de João Barbalho, o Senado, no caso brasileiro, serviu aos interesses de uma aristocracia representada pela elite agrária.

Não se esquecendo, todavia, de sua função federativa, a Constituição de 1891 apresentou algumas mudanças com relação à Constituição anterior. A primeira é a composição do Senado. Por se tratar de um Senado que tem como objetivo a representação dos Estados, quer dizer, um Senado Federal, nada mais lógico do que a modificação da composição anterior. O Senado da Constituição Imperial era de caráter moderador/aristocrático, sua função era exclusivamente a de conter o ímpeto popular e assegurar à elite seu *status* político e econômico. O Senado da Constituição Republicana apresenta uma função a mais, a de representante dos Estados da Federação. Dessa forma, de

²⁶ BACKES, A. L. Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de Brasília. Brasília, 1998. , Capítulo II, p.4. Ao Executivo não cabia o poder de iniciativa de leis, podendo somente “oferecer” projetos. A iniciativa era exclusiva do Congresso Nacional.

²⁷ Ibid., Capítulo II, p.4. Na verdade, o número de competências privativas da Câmara para legislar diminuiu se compararmos com a Constituição Imperial. As primazias agora são as de legislar sobre impostos e fixação de efetivos militares.

²⁸ BARBALHO, op. cit., p. 89. Lembrando que nas emendas relativas aos impostos, não pode o Senado, com sua emenda, aumentar ou trazer novos gravames aos cidadãos. Nas outras matérias, o Senado podia inclusive impor suas emendas à Câmara dos Deputados, desde que aprovasse as emendas por dois terços dos votos dos membros presentes e a emenda não fosse derrubada por igual quorum (art. 39, §1º)

²⁹ BARBALHO, op. cit., p. 150. Para uma análise detalhada sobre o poder de emenda.

³⁰ BACKES, op. cit., Capítulo II, p.4. O Senado, inclusive, ampliou seus poderes, posto que a reforma constitucional deixou de ser iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados.

acordo com a nova Carta Maior, cada Estado, mais o Distrito Federal, devem formar três Senadores (art.30). Observe que o número de Senadores não possui correspondência com o número de Deputados.³¹ A Câmara dos Deputados é a casa representante do povo e, por isso, seu número se adequa ao número de votantes. Assim, estados mais populosos como Minas Gerais e São Paulo, por exemplo, terão mais representantes do que Estados de menor população. Essa diferença não se dá no Senado Federal, todos Estados têm o mesmo número de representantes, independente do seu tamanho físico ou populacional.

Muda também a duração do mandato. Antes vitalício, a duração do mandato de senador passa a ser de nove anos, com a renovação trienal de seus membros (art.31).³² A duração corresponde a três vezes a duração do mandato de deputado, o que realça a função moderadora do Senado. A maior duração do mandato foi garantida para dar maior autonomia à Câmara Alta e afastá-la das pressões populares. Com um mandato mais longo, o Senador não se vê obrigado a ceder à vontade do povo para se ver reeleito. Isso garante ao Senador o poder de desenvolver seu papel de forma eficiente. Como não precisa refletir os desejos imediatos da população, o Senado pode exercer seu papel conservador sem maiores perturbações. Consegue, com isso, esfriar o ímpeto popular.

Juntamente com um mandato mais longo, está o critério da renovação parcial da Câmara Alta. Se o objetivo é o conservadorismo, seria imprudente a renovação total da segunda casa do legislativo. A cada vez que a casa é renovada, os novos integrantes trazem idéias novas, com os anseios populares. Aos Senadores que não fazem parte da renovação, fica o dever de conservar as idéias antigas, evitar as mudanças bruscas.

³¹ O número de representantes da Câmara era proporcional à população de cada Estado, respeitando, contudo, o mínimo de 4 deputados por Estado (art. 28, §1º). Esse mínimo representacional gera até hoje a sobre e sub-representação de alguns Estados brasileiros. Além disso, representa uma distorção do princípio democrático da representação equacionado pelo lema *one man, one vote*.

³² CONSTANT, op. cit., p. 109. A renovação parcial representa uma distorção do sistema representativo democrático. O próprio Constant, político liberal influenciador das idéias que vingaram na Constituição de 1824, sabia disso. Observe: “A renovação das assembleias tem como finalidade não apenas impedir que os representantes da nação constituam uma classe à parte e separada do resto do povo, como também permitir que sejam intérpretes fiéis das alterações de opinião, que ocorrem entre uma eleição e outra. Caso se suponha que as eleições estejam bem organizadas, os eleitos de uma época representarão mais fielmente a opinião que os de época anteriores”. A renovação parcial, em especial a de apenas um terço da casa, faz dos recém-chegados a minoria parlamentar, “não é absurdo que estejam em minoria os órgãos de opinião existentes frente a uma opinião inexistente”.

Já com relação às condições de elegibilidade, o artigo 26 da Constituição estabeleceu que, para compor o Congresso Nacional, era necessário: a) estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistável como eleitor; b) ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro para a Câmara e, para o Senado, mais de seis. O artigo 30 complementa as exigências de elegibilidade para o Senado estabelecendo a idade mínima de 35 anos para o ingresso na Câmara Alta, enquanto na Câmara o mínimo era de 21 anos (art.70). O requisito da idade possui ligação direta com o objetivo do Senado. Destinada a ser a casa da moderação, o Senado já foi chamado de Conselho de Anciãos. A idade pressupõe experiência, moderação e conservadorismo. A juventude, por sua vez, inovação e progresso. Levando em consideração ao que se propõe o Senado, nada mais lógico do que o requisito da idade para uma composição “mais madura”.

Vale observar que não obstante algumas mudanças com relação ao Senado e ao processo eleitoral, a composição do legislativo brasileiro continuou essencialmente oligárquica. Prova disso é a “filtragem” realizada pelo sistema representativo através das condições para se alistar como eleitor, e o sistema eleitoral adotado na República Velha. O Brasil vinha de um modelo de eleições indiretas, no qual tradicionalmente imperava a fraude e a seletividade, excluindo os não adeptos da situação.³³ Diferentemente da Constituição anterior, a eleição para o Senado ocorreu mediante o sufrágio direto.³⁴ Mas, o avanço foi mais aparente do que real. Devido às barreiras impostas para que o eleitor se habilitasse como tal, o número de votantes representou na República Velha uma ínfima parcela da população. Parcela esta que já era reduzida com na época do Império com o advento da Lei Saraiva e os critérios censitários de voto.³⁵

O fim voto censitário estabelecido pela Constituição Imperial com a retirada do requisito de renda foi outro aparente avanço da Constituição de 1891. Apesar de o voto universal aberto ter sido estabelecido para homens com idade acima de 21 anos com profissão definida e alfabetizados, o fim do voto censitário

³³ LESSA, op. cit., p. 45.

³⁴ A abolição do sufrágio indireto é, sem dúvida, um avanço no sistema representativo, tendo em vista que o voto indireto afasta o representante da população, cria intermediários que enfraquecem a capacidade de pressões populares. Pelo voto indireto o povo perde a capacidade de exercer uma influência eficaz nas decisões de seus representantes. O sistema do voto indireto aumenta significativamente a corrupção eleitoral. É mais fácil subornar um número reduzido de votantes do que a grande massa da população. Entretanto, as vantagens da adoção do voto direto param por aí.

³⁵ LESSA, op. cit., p. 48. Antes da Lei Saraiva a população eleitoral brasileira era em torno de 1.114.066 pessoas. Com o advento da lei esse número foi reduzido para 157.296, o que representava 1,5% da população.

não representou um avanço significativo em termos de representação democrática. As mulheres, os analfabetos, os desempregados, os mendigos, os praças de pré e os religiosos sujeitos a voto de obediência (art.70), continuaram excluídos da cidadania política. Tanto que, na eleição presidencial de 1894, o eleitorado brasileiro representava apenas 2% da população.³⁶

Estava claro que, apesar das mudanças, as eleições, e consequentemente o sistema representativo, não contavam com o respaldo da soberania popular. Apesar dos avanços com relação à Constituição de 1824, a estrutura política brasileira ainda permaneceu essencialmente elitista, principalmente no que se refere à Câmara Alta brasileira. Tanto que, se observarmos a doutrina da época, é nítido o argumento contramajoritário. Carlos Maximiliano, por exemplo, ao discorrer sobre a câmara baixa, demonstra claramente o objetivo da adoção do bicameralismo. Diz o autor:

“As grandes assembleias, às vezes mais do que os indivíduos isolados, são sujeitas ao contágio do entusiasmo e do ódio, **ao domínio de forte paixões**; deixam-se arrastar pelo **espírito de classe**, tornam-se irritadiças, impacientes, **precipitadas**, impetuosas. (...) Chega-se, enfim, ao delírio da onipotência, **à tirania das multidões**, à crueldade em requinte como sucedeu na Convenção Francesa”³⁷ (destaque realizado)

Percebe-se pela citação acima a nítida influência dos federalistas norte-americanos. Ao defender o bicameralismo, as justificativas são as mesmas, e as palavras, senão idênticas, similares. *Tiranía das multidões* e *espírito de classe* é sinônimo de movimento democrático e representação popular. *Domínio de fortes paixões* e *câmara precipitada* é o que deve ser feito pelo Senado e o que ele deve evitar, quer dizer, controle do ímpeto popular através da estabilidade cumulada com conservadorismo.

Pelo que apresentamos, o aspecto contramajoritário da política brasileira é evidente. Os critérios adotados pela Constituição de 1891 excluíram a maior parte da população brasileira da sua cidadania política. A baixa representatividade da massa popular impossibilitou o exercício da soberania popular. Mas, os problemas da República Velha não eram somente esses. Como vimos, o início do governo republicano foi marcado por uma anarquia

³⁶ Ibid., p. 88.
³⁷ Ibid., p. 263.

estabelecida pelo fim do Poder Moderador.³⁸ Sem possuir um pilar no qual se sustentar, a política brasileira ficou nos chamados anos entrópicos sem ter um norte para o qual se guiar. O conflito entre o caráter centralizador, remanescente do Império, e o da autonomia parlamentar, advindo da adesão ao federalismo, gerava incertezas que provocaram a fragmentação política do Congresso e inúmeras intervenções federais nos estados.

O governo Campos Sales serviu para dar um fim a esse período conturbado. Campos Sales procurou um *equivalente funcional do Poder Moderador*.³⁹ O equivalente foi encontrado na chamada *política dos governadores*. No período da República Velha os partidos políticos tiveram pouca expressão. Não tinham posições ideológicas. Defendiam, na verdade, os interesses da elite agrária de cada estado. Assim, a maioria dos partidos políticos da República Velha tinham seus nomes vinculados à sua origem como o Partido Republicano Mineiro e o Partido Republicano Paulista. As reformas federalistas, vindas com a Constituição de 1891, haviam dado grandes poderes para as elites locais e os estados, que se aproveitaram desta situação para organizarem eleições e fortalecerem a elite agrária e os estados mais ricos da federação.

Campos Sales necessitava de tranquilidade política e apoio integral do Congresso Nacional, para isso precisava garantir a hegemonia política de determinados grupos oligárquicos. Buscando esse objetivo, criou a conhecida *política dos governadores*, que constituía uma troca de favores: governos estaduais apoiavam o Presidente da República e este, em troca, apoiava os governos estaduais. Isso era feito da seguinte forma: cada governador ordenava aos deputados federais de seu estado que votassem a favor de todas as medidas solicitadas pelo Presidente. Em troca, quando ocorriam eleições para deputado, o Governo Federal só reconhecia a vitória daqueles candidatos que, em cada estado, pertencessem ao partido do governador. Isso era possível porque os candidatos eleitos eram analisados pela Comissão Verificadora de Poderes.⁴⁰ O candidato que não interessava tinha seu nome cortado e não

³⁸ Ibid., pp. 87 e 106. O início do governo republicano marcou o fim do Poder Moderador e com ele, de acordo com Renato Lessa, vieram os seguintes problemas: “baixa institucionalização dos mecanismos de governo, a anarquia estadual, decorrente dos impasses da opção federalista e, por fim, a hiperpolitização das forças armadas”. Este último foi resolvido com o término do governo Floriano Peixoto. Restava resolver os problemas da relação entre poder central e poderes regionais, além dos problemas de interação entre Executivo e Legislativo.

³⁹ Ibid., p. 155.

⁴⁰ Ibid., p. 147 et. seq.. Sobre a Comissão Verificadora de Poderes observe os dizeres de Renato Lessa: “A ausência de uma justiça eleitoral autônoma fazia com que as eleições fossem

assumia o cargo. A partir dessa política, surgiram as poderosas oligarquias estaduais. Sobre a Comissão Verificadora de Poderes interessante destacar os dizeres de Renato Lessa:

“A nova origem da Comissão implicou a **perda da soberania do Legislativo**, dada a definição atribuída aos diplomas. As eleições já vêm praticamente decididas, antes que a Comissão delibere a respeito dos reconhecimentos. Na verdade ela opera como **garantia extra** para impedir o acesso de inimigos ao parlamento. Na maior parte dos casos, a degola da oposição é feita na expedição do diploma pelas juntas apuradoras, **controladas pelas situações locais**”.⁴¹ (destaque realizado)

A citação acima resume a situação política brasileira na República Velha. A política dos governadores e a Comissão Verificadora de Poderes criaram um Legislativo apático, paralisado. O Legislativo era um mero espelho do acordo realizado entre o Presidente e os Estados. O Presidente, por outro lado, se viu fortalecido diante de “garantias extras” para que seus inimigos continuassem afastados do poder, uma vez que com a política adotada, era extremamente improvável e dificultosa a vitória dos candidatos da oposição. Também se fortaleceram os chefes locais. O sistema adotado pela política dos governadores era dependente de acordos com chefes estaduais, o que veio fortalecer a política regional.

A política dos governadores foi complementada pelo voto de cabresto do coronelismo. Pela política dos governadores, o Presidente recebia total apoio das oligarquias que, por sua vez, dependiam do apoio dos chefes políticos locais, ligados à política municipal. Eram os coronéis, geralmente grandes latifundiários, que controlavam o eleitorado das pequenas cidades do interior e das zonas rurais. Para manter seus domínios sobre seus eleitores e sobre sua região, os coronéis passaram cada vez mais a exercer pressão econômica e social sobre as vilas e cidades à sua volta. Aproveitavam-se da grande desigualdade social, pois sabiam ser o único lugar em que o trabalhador rural podia receber favores. É dos coronéis que saía o dinheiro para cobrir as despesas eleitorais do alistamento e da eleição. A população rural, paupérrima, não tinha condições de custear tais gastos. Documentos, transporte, alojamento,

controladas pelos executivos estaduais, durante as apurações, e pelo Legislativo, no reconhecimento final dos eleitos e na degola dos inimigos.”. Campos Sales tratou também de elaborar o método da composição da Comissão. Utilizando-se do critério da idade, Campos Sales conseguiu a composição da Comissão.

⁴¹ Ibid., p. 148.

refeições e etc., tudo isso era pago pelos coronéis em troca dos *votos de cabresto*.⁴² Fora isso, a fraude e violência sempre foram constantes nas eleições durante este período: eleitores mortos votavam, pessoas votavam duas vezes, os livros onde se processavam as eleições eram rasurados etc. Além disso, apesar de o voto poder ser secreto, a maioria da população era coagida a votar em aberto. Normalmente, as cédulas já eram entregues preenchidas aos eleitores que também eram levados até a boca da urna pelos cabos eleitorais (daí o nome voto de cabresto). Dessa forma, o grupo dominante sempre vencia e a estrutura de poder permanecia sempre nas mãos dos grandes proprietários de terra.

O *voto de cabresto*, aliado à política dos governadores já mencionada, afastou qualquer possibilidade de uma legítima manifestação democrática. Esse o objetivo de Campos Sales, esse o objetivo na República Velha. O que vimos durante o período da República Velha foi uma distorção do sistema representativo, com inúmeras “filtragens” que afastaram a legitimidade de um governo democrático. Sobre a política da República Velha e o sistema de representação mais uma vez o ensinamento de Renato Lessa é preciso:

“A representação nacional pode ser definida formalmente pela consulta ao *demos*.⁴³ O que importa é definir procedimentos capazes de fazer os resultados dessas consultas coincidirem com o que pontifica o interesse nacional, enigma decifrável exclusivamente pelo idioma das oligarquias”⁴⁴

Apesar de algumas mudanças com relação à Constituição de 1824 como, por exemplo, fim do voto censitário e eleições diretas, o que ocorreu na prática foi o desenvolvimento por parte da elite agrária de formas de se perpetuar no poder. Por um lado, o fim do período Imperial representou alguns avanços como o fim da relação entre Igreja e Estado e a instituição de um Estado laico (Decreto nº119-A do Governo Provisório). A Constituição de 1891 também representou mudanças como o fim dos privilégios de nascimento, não reconhecimento de foros de nobreza e extinção de títulos nobiliárquicos (art.72, §2º). Representou também o triunfo das idéias liberais e a consolidação da doutrina da separação

⁴² LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 56.

⁴³ LESSA, op. cit., p. 157. *Demos* significa a “magnitude da população incluída no processo político.

⁴⁴ Ibid., p. 173.

dos poderes (art.15).⁴⁵ Mas, na verdade, o que vimos foi um Executivo altamente fortalecido, com um presidencialismo onipotente, cujo domínio solapou a divisão harmônica entre os poderes. O período da República Velha consolidou novas formas de dominação, tanto econômica, quanto política. Como bem anota Renato Lessa, tanto o Império quanto a República optaram pelo congelamento da extensão dos direitos políticos da cidadania.⁴⁶ O que se comprova pela porcentagem da população incluída no processo político.

4.4

A Constituição de 1934

Como vimos, a República Velha foi marcada pelo domínio das oligarquias estaduais e nacionais. Os aparentes avanços da Constituição Republicana sucumbiram às políticas paralelas como o *voto de cabresto* e à *política dos governadores*. Em uma verdadeira distorção do princípio democrático, o que predominou na verdade foram os *fatores reais de poder, em que* a massa da população brasileira se viu à mercê do domínio das oligarquias estaduais e nacionais.⁴⁷

Esse controle oligárquico, contudo, não escapou da insatisfação social. A República Velha foi marcada por muitos conflitos sociais que representaram o desejo de mudança na nossa sociedade. Vários conflitos no campo (Canudos, Contestado) mostram o aumento da opressão e da miséria das populações rurais do país. Os conflitos urbanos que ocorreram também demonstram que a sociedade brasileira estava se tornando mais complexa. Com o crescimento dos centros urbanos, ocorreu a expansão da classe média, crescendo também as exigências por maior participação política, forçando alterações na nossa estrutura política. Além disso, a vinda de imigrantes introduziu no Brasil as idéias de caráter social. Isso favoreceu a organização do movimento operário que, através de greves e de conflitos trabalhistas, também passou a contestar o sistema vigente.

⁴⁵ BONAVIDES, op. cit., pp. 249 e 250.

⁴⁶ LESSA, op. cit., p. 157.

⁴⁷ ZIMMERMANN, A. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 303.

A paralisia do legislativo em face à *política dos governadores* mostrava a total dependência do órgão legiferante para com o Executivo. A estrutura política também estava enfraquecida.⁴⁸ Tanto no plano estadual quanto no nacional, a figura do Poder Executivo era hegemônica. O Poder Judiciário também não possuía a independência necessária. Pelo contrário, através do pacto firmado pela *política dos governadores*, “um Governador poderia fazer impunemente em seu Estado, ‘in anima vili’, todas as experiências da improbidade ou da vesania, sem que a nação o pudesse deter no seu delírio”.⁴⁹ O Governador, a quem cabia assegurar a execução das decisões judiciais, se recusava a cumpri-las quando as sentenças não eram de seu interesse. O mesmo também acontecia em plano nacional. O judiciário estava, dessa forma, subordinado “aos grupos oligárquicos que monopolizavam o poder central, e notadamente o poder em cada unidade federativa”.⁵⁰

Esses problemas se aliaram ao enfraquecimento da política do *café-com-leite*. A própria elite paulista, além da população rural, da classe média urbana e dos operários, não estava satisfeita com o pacto proposto por Campos Sales de alternância na presidência entre mineiros e paulistas. Os líderes do Partido Republicano Paulista acreditavam que o pacto teria sido inviabilizado pela experiência prática do próprio regime.⁵¹ Acreditavam estar sendo constantemente preteridos, pois, apesar de contribuírem mais para o fisco, não possuíam o mesmo retorno e representação que os mineiros.⁵² Esse desgaste ocasionou, em 1930, o fim da *elasticidade da política oligárquica* firmada entre Minas Gerais e São Paulo. O então Presidente, o paulista Washington Luís, escolheu para seu sucessor o também paulista Júlio Prestes. Tal escolha provocou a revolta da oligarquia mineira que viu a política do *café-com-leite* ser desrespeitada. Minas Gerais então se uniu ao Rio de Janeiro, ao Rio Grande do Sul e a outros Estados do Nordeste, como a Paraíba, para formar a *Aliança Liberal* em torno da Candidatura do gaúcho Getúlio Vargas.⁵³

⁴⁸ LESSA, op. cit., p. 188 et. seq.. Apesar de todos os problemas elencados, vale lembrar que a política adotada na República Velha durou até 1930, tendo apresentado um considerável índice de estabilidade nas funções governamentais.

⁴⁹ MANGABEIRA, J. *Em torno da Constituição*. São Paulo: CEN, 1934. v. 2., p.15.

⁵⁰ ZIMMERMANN, op. cit., p. 310.

⁵¹ LESSA, op. cit., p. 202.

⁵² Ibid., p. 202. Para dados sobre participação em postos ministeriais e em comissões parlamentares, além de números sobre impostos federais e investimentos realizados em São Paulo e Minas Gerais, ver a obra de Renato Lessa, acima citada.

⁵³ ZIMMERMANN, op. cit., p. 313.

A *Aliança Liberal*, para ampliar sua extensão, utilizou o discurso do aceno democratizante ao *demos*.⁵⁴ Incluiu, dessa forma, de *modo apócrifo*, propostas radicais de mudanças sociais, como a necessidade de novas leis trabalhistas.⁵⁵ Apesar da oposição, nas eleições de 1º de março de 1930 o candidato eleito foi Júlio Prestes. Mas, mesmo com a derrota, houve um movimento em torno da *Aliança Liberal* que criou condições favoráveis à luta armada e ao uso da força revolucionária. Um acontecimento veio precipitar a revolução: o assassinato de João Pessoa. O clima de tensão e de frustração pela derrota e a morte de João Pessoa serviram como bandeira para os aliancistas desencadearem um levante armado contra a oligarquia paulista. Com o golpe concretizado, Getúlio Vargas assumiu a chefia do Governo Provisório em 3 de novembro de 1930, que representou o fim da República Velha. A constituição de 1891 foi revogada, e Getúlio passou a governar por decretos. Em 11 de novembro de 1930, Vargas dissolveu o Congresso Nacional e passou a exercer os poderes Executivo e Legislativo federais.

Em maio de 1932, o Decreto nº21.402 convocou, para 3/5/1933, as eleições para a Assembléia Constituinte e criou uma Comissão Constitucional para elaborar o anteprojeto de Constituição.⁵⁶ Em novembro de 1933, deu-se início aos trabalhos da Constituinte, composta por 214 deputados eleitos diretamente e 40 representantes de classes profissionais.⁵⁷ A Constituinte, que teve influência da Constituição de Weimar, tomou como base o projeto oferecido pelo Governo Provisório, elaborado pela 'Comissão do Itamaraty', cuja liderança foi de Afrânio Melo Franco, e a comissão composta por João Mangabeira⁵⁸, Oswaldo Aranha, dentre outros.⁵⁹

A nova Constituição foi promulgada em 15 de julho de 1934 e trouxe, no âmbito da nossa análise, as seguintes inovações⁶⁰: voto secreto (art.109); voto

⁵⁴ LESSA, op. cit., p. 217.

⁵⁵ Ibid., p. 217 et. seq.. Renato Lessa lembra, contudo, que tais propostas não apareceram nos documentos oficiais de campanha.

⁵⁶ PILATTI, A. *Formação Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2007, p.10.

⁵⁷ Esta foi a única Constituinte em nossa história que não contou com a presença de senadores, o que talvez explique a flexibilização do modelo clássico de bicameralismo.

⁵⁸ Vale a ressalva que João Mangabeira não fez parte da Constituinte.

⁵⁹ PILATTI, *Formação Constitucional do Brasil*, p.10.

⁶⁰ As inovações da Constituição no que se refere ao sistema eleitoral representaram, sem dúvida, um considerável avanço democrático, garantindo uma maior inserção da população no processo político. Cabe, contudo, a ressalva de que a Constituição continuou com a exclusão dos analfabetos, os "praças de pré" e dos mendigos (art.108). Tais exclusões representam o resquício antidemocrático que distorcem o sistema de representação adotado pela Constituição.

feminino⁶¹; criação de uma Justiça Eleitoral⁶²; aumento da duração da legislatura para quatro anos (art.22, § único), criando a figura do deputado corporativista (representante eleito pelas organizações profissionais), instituição de eleição mediante o sistema proporcional para a Câmara dos Deputados (art.23); a estipulação de um federalismo de cooperação em detrimento ao federalismo dualista de 1891; a proibição de delegação dos poderes (art.3º, §1º); e, o mais importante dentro do nosso objetivo, a modificação da estrutura do Senado Federal. O Senado teve sua representação reduzida a dois por Estado (art.89); o requisito de idade elevada (35 anos) para ingresso foi mantido (art.89); manteve-se também a renovação parcial (art.89, §1º); o mandato foi reduzido em um ano, passando a ser de oito anos (art.89); e, além disso, teve a maior parte de suas atribuições legislativas limitadas aos assuntos de âmbito federativos (art.91), quer dizer, assuntos referentes somente à representação dos interesses estaduais.⁶³

Houve também a introdução do conceito de coordenação entre poderes. O Senado recebeu a competência de coordenar os demais poderes constituídos (art.88). As competências concernentes à coordenação foram estabelecidas nos arts. 90, 91 e 92. Vale destacar o exame dos regulamentos expedidos pelo Poder Executivo e a suspensão da execução dos dispositivos ilegais (art.91, II); além da suspensão da execução de leis declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário (art.91, IV).

Dessa forma, o Poder Legislativo ficou confiado à Câmara dos Deputados, contando apenas com a colaboração do Senado (art.22), uma vez que o Senado foi “deslocado” para o capítulo V, intitulado *Da Coordenação dos Poderes*. Essa modificação do Poder Legislativo levou José Afonso da Silva a chamar o sistema adotado pela Constituição de 1934 de bicameralismo desigual.⁶⁴ Nomenclaturas à parte, o importante a destacar é que pela Constituição de 1934 que o Senado passou a ter atribuições diversas das até então a ele confiadas, que se moldam melhor à sua verdadeira função.

⁶¹ O voto feminino não era obrigatório, exceto para as mulheres que exerciam cargo público (art.109).

⁶² Na verdade, a Constituição consolidou e institucionalizou o Código Eleitoral que fora estabelecido em 1932.

⁶³ Vale a nota: sendo o Senado a Casa de representação dos Estados, qual o motivo de se manter o requisito etário para ingresso, o mandato mais longo e a renovação parcial? Até porque, como vimos, tais características são nitidamente conservadoras.

⁶⁴ SILVA, op. cit., pp. 83 e 84.

Dos tipos de bicameralismo existentes ou das justificativas da necessidade de duas casas legislativas, a única que ainda possui um argumento a se considerar, é de que o Senado é essencial em um regime federativo. O Senado é, assim, a casa dos Estados, o meio pelo qual os integrantes da federação se fazem representar perante a União. O papel de moderação não se justifica mais. Esse papel, como lembra João Mangabeira “só se justifica quando uma das casas representa a nobreza, a riqueza, uma aristocracia qualquer, outra classe, enfim, diferente da que constitui a Câmara baixa, eleita por sufrágio popular”.⁶⁵ E, segundo o mesmo autor, a ascensão das massas e as crescentes reivindicações populares exigem o desaparecimento completo dos símbolos do capitalismo. Até porque as Câmaras Altas são “incompatíveis com a ascensão das massas, com a incorporação do proletariado à sociedade moderna”.⁶⁶

Não cabe também ao Senado o papel de câmara revisora. Esse papel era necessário quando não existiam meios de comunicação e imprensa suficientes. Com isso, para que uma lei não fosse promulgada sem a devida discussão e publicidade, era dado ao Senado o papel de revisor das leis. Esse argumento já à época não era mais válido. Os meios de comunicação já eram suficientes o bastante para dar ao povo a possibilidade de se manifestar publicamente contra ou a favor das leis votadas na câmara baixa. Nesse sentido, João Mangabeira diz que “o órgão revisor de uma Câmara não é a outra. É sobretudo, a opinião pública, manifestada por todos os órgãos de discussão livre”.⁶⁷

Desse modo, afastada as demais “funções” senatoriais, resta apenas o argumento de que o Senado é a casa dos Estados, que sua existência é essencial ao regime federativo. Sob este ponto de vista, andou bem a Constituição de 1934 ao modificar as atribuições do Senado Federal. Se a sua função é meramente a de representante das unidades da federação, não lhe cabe a análise de assuntos que dizem respeito à nação, até porque esta se representa através da Câmara dos Deputados. Sobre o assunto, não é outra a opinião de João Mangabeira, observe:

“Assim, quando se vota uma lei relativa ao casamento, à herança, ou ao serviço militar, nada tem a ver com ela o Estado, como unidade federativa. A quem ela

⁶⁵ MANGABEIRA, op. cit., p. 54.

⁶⁶ Ibid., p. 54.

⁶⁷ Ibid., p. 56.

interessa é ao povo brasileiro; é à Nação. O que ela beneficia ou prejudica não são conveniências locais – são interesses gerais. Quando se decreta um imposto, a atingido pelo gravame não é a entidade política Estado Federado, mas os nacionais e estrangeiros residentes no Brasil.

Mas, então, porque estes interesses, exclusivamente nacionais, devem depender de uma Câmara em que os Estados se representam unicamente no seu caráter de unidades federativas? É um contra-senso, um absurdo, uma *contraditio in abstracto*, submeter leis exclusivamente nacionais à aprovação ou rejeição de uma Câmara, composto de representantes exclusivos de Estados, como tais.

Que existam essas Câmaras, ou melhor, esses Conselhos para representar e defender as unidades federativas, nos assuntos que lhes interessa ou respeita, aí bem, é uma garantia indispensável aos Estados”.⁶⁸

Pela assertiva de João Mangabeira fica clara a função do Senado, de competência restrita a quase somente a matérias que se ligam à estrutura federativa. O Poder Legislativo cabe à Câmara dos Deputados, sendo o Senado um colaborador. Assim, de acordo com a Constituição de 1934, o direito à iniciativa dos projetos de lei também tem a predominância da câmara baixa (art.41). Ao Senado restou o direito de iniciativa dos projetos nos quais colabora com a Câmara, podendo ser proposto o projeto por qualquer de seus membros e comissões. E, nos demais projetos nos quais não exerce sua colaboração, seu direito à iniciativa somente se dá mediante a manifestação do plenário da Casa (art.41).

Vale observar, contudo, que apesar das restrições e da prevalência da Câmara dos Deputados com relação ao processo legislativo como um todo, o Senado ganhou força nas questões eminentemente federativas. Prova disso é o §3º do artigo 41, que garante competência exclusiva ao Senado para iniciar leis sobre intervenção federal, e das competências também privativas estabelecidas pelo artigo 90. Além disso, de acordo com o art.91, I, cabe ao Senado colaborar com a Câmara na elaboração das leis sobre: estado de sítio; sistema eleitoral e de representação; organização judiciária federal; tributos e tarifas; mobilização, declaração de guerra; celebração de paz e passagem de forças estrangeiras pelo território nacional; tratados e convenções com as nações estrangeiras; comercio internacional e interestadual; regime de portos, navegação de cabotagem nos rios e lagos de domínio da União; vias de comunicação estadual; sistema monetário e de medidas, Baco de emissão; socorro aos Estados; matérias em que os Estados têm competência legislativa subsidiária ou

⁶⁸ Ibid., p. 61 e 62.

complementar, nos termos do art. 5º, §3º. Além de mais sete incisos de competência (Art. 91).

As funções atribuídas pela Constituição, como ressalta José Afonso da Silva, conferiram ao Senado uma posição de órgão típico da Federação, com tendência a se transformar em um órgão de controle.⁶⁹ O Senado, dessa forma, passou a exercer a função para qual foi criado, a de coordenar os poderes federais entre si. Outras não podiam ser as atribuições do Senado Federal. Aliás, como ressalta João Mangabeira, não há razão de o Senado possuir as mesmas atribuições da Câmara dos Deputados. Diz ele:

“Porque duas câmaras escolhidas pelo mesmo processo, pelos mesmos eleitores, e para os mesmos fins, se não é um contra-senso é, pelo menos, uma futilidade dispendiosa. (...) ou a segunda (Senado) com ela (Câmara dos Deputados) está de acordo, e, então, é inútil, ou não está, e, então é nociva.”⁷⁰

Com a mudança estabelecida houve, sem dúvidas, um avanço no que diz respeito à inserção do princípio democrático no Poder Legislativo. Mas, apesar dos avanços alcançados na questão legislativa, a Constituição de 1934 pouco durou. Com o regime ditatorial implantado após o golpe de 1937, não houve tempo suficiente para que os resultados das mudanças realizadas surtissem efeito. Seguindo as Disposições Transitórias (art.3), em 1934 foram eleitos os Senadores de acordo com a nova Constituição. A legislatura (37º), contudo, durou apenas três anos, tempo que não é suficiente para trazer resultados e experiências concretas. Ao menos, restou de bom o modelo de um sistema bicameral desigual. Um sistema, segundo José Afonso da Silva, “que talvez valesse a pena retomar numa reforma do Poder Legislativo”.⁷¹

4.5

A Constituição de 1937

Em 1937 foi apresentada ao País uma nova Constituição procurando legitimar a ditadura getulista. Elaborada por Francisco Campos, o ideólogo do

⁶⁹ SILVA, op. cit., p.84.

⁷⁰ MANGABEIRA, op. cit., p. 55.

⁷¹ SILVA, op. cit., p. 84.

Estado Novo, a Carta inspirava-se na Constituição autoritária polonesa, daí a denominação “polaca”. A Constituição realizou o fechamento do o Congresso, das Assembléias Estaduais e das Câmaras Municipais (art.178), até a realização do plebiscito ao qual a Constituição deveria ser submetida. Com isso, o Presidente passou a deter plenos poderes, inclusive o de legislar por decreto-lei (art.12, 13 e 180). Houve uma extrema centralização em torno do Presidente, considerado *autoridade suprema* (art.73). O poder de iniciativa de leis foi dado ao Presidente (art. 64), sendo reservado às Câmaras somente a iniciativa coletiva (art.64, §1º).

No que se refere ao Poder Legislativo, algumas nomenclaturas foram alteradas. O Congresso passou a se chamar Parlamento Nacional, e o Senado foi chamado de Conselho Federal. Mudou-se também o sistema eleitoral, a Câmara dos Deputados agora era eleita mediante eleição indireta (art.46). O Conselho Federal (Senado) deveria ser composto por um representante eleito pela Assembléia Legislativa de cada Estado (art.50, §1º), além de dez membros nomeados pelo Presidente da República (art.50).⁷² A Constituição previa também que o Conselho Federal seria presidido por um ministro de Estado, designado pelo Presidente da República (art.56).⁷³

Todas essas disposições, porém, não adquiriram validade, uma vez que o plebiscito previsto na Constituição (art.187) não chegou a ser realizado. O Parlamento não chegou a ser efetivado, a Câmara dos Deputados, o Senado, as Assembléias Estaduais e as Câmaras Municipais foram dissolvidas (art.178), só voltando a ser convocados em 1945. Devido a essa “inexistência” do Poder Legislativo, não analisaremos a Constituição de 1937, uma vez que nosso objeto (Senado) não se fez presente em tal constituição. Além disso, o objeto deste trabalho é demonstrar a correlação das instituições com os ideais do Governo Misto e sua divisão classista. Como a Constituição de 1937 vigeu em um período ditatorial, de nítida e quase que exclusiva preponderância do Poder Executivo, não procederemos uma análise maior desta Constituição.

⁷² A nomeação de membros para compor a Câmara Alta nos remete aos Senadores da época do Império. É o retorno, sob a forma republicana, da interferência do *Poder Moderador* no Poder Legislativo.

⁷³ Tal dispositivo representa a verdadeira distorção do princípio democrático, pois garante a Presidência de um órgão legislativo a uma pessoa que não passou pelo crivo popular.

4.6

A Constituição de 1946

Como o fim do Estado Novo, as pressões políticas se voltaram para a necessidade de uma nova Constituição. Logo após a posse do Presidente Dutra, foi instalada uma Assembléia Constituinte com o objetivo de elaborar uma nova Constituição, que foi promulgada em 1946. A Constituição trouxe de volta a República presidencialista, federativa e representativa. Os Estados obtiveram, assim, sua autonomia de volta. Outra instituição resgatada foi o Senado Federal que, como veremos, manteve quase as mesmas atribuições da Constituição da República Velha.

A Constituição de 1946 surgiu para atender as pressões políticas de impulso democrático. Mas na verdade, como lembra Victor Nunes Leal, poucas foram as modificações com relação à Constituição anterior. Observe a lição de Victor Nunes:

“(A Constituição de 1946) procurou manter tudo quanto pode da Constituição de 1937, modificando-a somente no que fosse necessário para conter o impulso democrático que o próximo fim da guerra estimulava em amplos setores da população brasileira. Em 2 de dezembro de 1945, as urnas mandaram à assembléia constituinte uma grande maioria de elementos vinculados ao Estado Novo, conforme salientou o então líder da maioria, hoje Vice-Presidente Nereu Ramos.

Conseqüentemente, a tradição da nossa câmara alta, as origens imediatas do atual Senado e a especial composição da assembléia constituinte que elaborou a Constituição vigente (fala o autor da Constituição de 1946), tudo isso confirma a nossa observação de que o Senado brasileiro subsiste, com as suas atuais características, muito menos por ser um órgão essencial ao regime federativo, do que por ser uma câmara governista e conservadora”.⁷⁴

A citação acima mostra que um dos objetivos da Constituição foi a manutenção da tradição de duas casas, a qual como vimos anteriormente, serve mais para atender os anseios de moderação e conservação, do que como representante dos Estados Federativos da Nação. Para elucidar melhor essa função conservadora do Senado, veremos a seguir como se estruturou a divisão bicameral na Constituição de 1946.

⁷⁴ LEAL, *O Sistema Bicameral ...*, p.438.

No que se refere ao Poder Legislativo, a Constituição dispunha em seu artigo 37 que ele era exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Diferentemente da Constituição de 1934, voltava o Senado a figurar como ente do Poder Legislativo. O bicameralismo de 1946 era comparado com o da Constituição de 1891. Tanto que entre as duas constituições não houve muitas alterações com relação ao Senado. Na Constituição de 1946, a duração do mandato continuou de renovação parcial (art. 60, §3º), sendo o período de oito anos, estabelecido na Constituição de 1934, mantido (art.60, §2º). A composição não foi alterada com relação à Constituição de 1891. Cada Estado, mais o Distrito Federal, elegeriam três senadores (art.60, §1º). As matérias de competência exclusiva de cada Casa também não sofreram alterações significativas com relação à Constituição de 1891.⁷⁵ Tanto a Câmara⁷⁶ quanto o Senado mantiveram basicamente as mesmas competências estabelecidas na Constituição de 1891. O mesmo pode-se dizer no tocante ao poder de iniciativa e elaboração das leis. Diferentemente da Constituição de 1934, o Senado voltou a possuir praticamente os mesmos direitos da Câmara dos Deputados (art.37).

Retorna a figura do Vice-Presidente da República, voltando este a exercer a Presidência do Senado (art.61). Com relação à elegibilidade para a Câmara Alta, manteve-se o requisito da idade elevada (35 anos, enquanto para Câmara o requisito é de 21 anos – art.38, III), confirmando o caráter conservador da Casa. As eleições voltaram a ser diretas, sendo que para o Senado o sistema era o majoritário (art.60), e para Câmara o sistema era proporcional (art.56), com a distorção do princípio *one man, one vote* e o estabelecimento de no mínimo sete Deputados por Estado (art.58, §1º).⁷⁷ Por fim, as condições para o exercício do direito de voto muito pouco progrediram com relação à Carta de 1934. Estabeleceu-se o voto obrigatório para as mulheres (art.133), mas, no geral, os

⁷⁵ BACKES, op. cit., Capítulo II, p.10. Backes ressalta duas inovações da Constituição de 1934 foram mantidas, quais sejam, a competência para autorizar empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art.63, II). E o artigo 64, que dá ao Senado a competência para suspender a execução de leis declaradas inconstitucionais, que mantêm o conceito de coordenação dos poderes da Constituição de 1934. Além disso, o rol de autoridades que necessitam da aprovação senatorial também sofre um acréscimo.

⁷⁶ Contudo, a Câmara dos Deputados agora divide com o Executivo a prerrogativa de iniciar as leis sobre matéria financeira e fixação dos efetivos das forças armadas (art.67, §1º).

⁷⁷ BACKES, op. cit., Capítulo IV, pp. 10 e 11. A volta do Senado Federal com igual representatividade entre os Estados e o estabelecimento de um mínimo de Deputados por Estados geraram a sobrerrepresentação das regiões Norte e Centro-Oeste. Diante do processo de urbanização do Sudeste e dos movimentos sociais da região, a sobre-representação dos Estados atrasados deu, como ressalta Backes, “aos setores oligárquicos a possibilidade de frear mudanças que atinjam seus interesses, e impede uma participação mais efetiva dos setores urbanos emergentes”.

direitos políticos e as liberdades continuavam limitados. Os analfabetos, maioria da população, continuavam excluídos do direito de voto (art.132).

Diante do retorno do *bicameralismo igualitário* e da manutenção do requisito etário para ingresso, da longa duração do mandato e da renovação parcial da Casa, podemos afirmar que a estrutura do nosso Poder Legislativo, em especial o Senado Federal, continuou essencialmente oligárquica. Assim, o que foi dito a respeito do Senado na análise da Constituição da República Velha serve para o Senado Federal da Constituição de 1946. Morfologias sociais à parte⁷⁸, o Senado continuou com as funções de moderação e conservação da elite no poder, mantendo seu caráter antidemocrático. Exemplo da composição oligárquica do Congresso é, como bem salienta Wanderley Guilherme dos Santos, o adiamento, pela arena parlamentar, de questões redistributivas cruciais como a “redistribuição do poder econômico através da reforma agrária e a redistribuição do poder político pela extensão da cidadania, ou seja, o direito de voto aos analfabetos”.⁷⁹ Tais atos mostram, sem dúvida, a característica conservadora do Congresso Brasileiro.

Por outro lado, o crescente movimento popular e os cada vez mais frequentes movimentos sociais, como greve trabalhistas, organizações sindicais, movimentos estudantis e etc. davam o tom de uma sociedade mais politizada, que procurava se inserir mais no contexto político. A justificativa de um Senado foi se tornando cada vez mais difícil. O livro *Poder Legislativo* de relatoria de João Mangabeira, no qual é discutida a supressão do Senado, corrobora nossa assertiva. Este livro é o resultado de “Mesas Redondas”, na qual estiveram presentes importantes figuras do meio jurídico, sendo que alguns, inclusive, participaram da Constituinte que originou a Constituição de 1946. Os integrantes eram: José Augusto, Senador Nereu Ramos, Otto Prazeres, Samuel Duarte, Nestor Duarte, Nestor Massena, Carlos de Medeiros, Victor Nunes Leal, Hermes Lima, Luís Simões Lopes, Barbosa Lima Sobrinho, Orlando de Carvalho, Cáo Tácito, Themístocles Cavalcanti e João Mangabeira como relator.⁸⁰

⁷⁸ SANTOS, W.G.. *Sessenta e quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo:Vértice,1986, p. 19. O processo brasileiro de urbanização transferiu o centro da gravidade política das áreas rurais para os centros urbanos no que se refere às eleições majoritárias, na qual se inserem as eleições para o Senado. Contudo, o caráter oligárquico continuou. O que houve foi apenas o acréscimo da elite urbana.

⁷⁹ SANTOS, op. cit., p. 111.

⁸⁰ Esta composição se refere à primeira mesa redonda sobre o Poder Legislativo, em que foi discutido o sistema bicameral.

À época, o Instituto de Direito Público e Ciência Política pediu a João Mangabeira que apresentasse sugestões para a reforma do Poder Legislativo. Tendo dado suas sugestões, essas foram discutidas pelos participantes acima citados e, ao final, foi apresentado um conjunto de sugestões elaborado em conjunto por todos os integrantes da “mesa redonda”. As sugestões prévias, encaminhadas por João Mangabeira, previam, dentre outras medidas, a “abolição do Senado ou, sendo impossível⁸¹, sua transformação do ponto de vista legislativo em órgão revisor dos projetos da Câmara, que não poderão ser rejeitados, mas apenas emendados”.⁸² A supressão não logrou êxito como havia previsto João Mangabeira⁸³, mas, com certeza, demonstrou que o debate em torno do sistema bicameral demonstrava a necessidade de mudanças no instituto. Ressaltando a importância do debate sobre o sistema bicameral, exporemos aqui alguns dos argumentos levantados pelos integrantes durante as “Mesas Redondas”.

Dando início aos debates, João Mangabeira apresentou suas sugestões com relação ao Senado dizendo ser o Senado uma instituição “caduca para composição de interesse partidário e não para realidades práticas da vida do país”.⁸⁴ O primeiro a se manifestar foi José Augusto. Disse que já havia firmado posição sobre o assunto desde 1933 quando escreveu seu livro a favor do unicameralismo. Suas razões: as tendências mais novas da democracia são no sentido unicameral; a unidade e indivisibilidade da vontade nacional não demanda a divisão em duas casa legislativas; a existência de uma segunda casa impede a celeridade de medidas necessárias na elaboração das leis. Para ele ao Senado cabe apenas exercer sua função de defesa do regime federativo, assim, sua única função seria a de “examinar aqueles problemas que possam afetar o sistema federativo”.⁸⁵

O próximo a se manifestar foi o Senador Nereu Ramos. Sua manifestação, em decorrência lógica de sua posição, foi pela manutenção do sistema bicameral. Nereu afirmou ser o Senado a casa que corrige as

⁸¹ MANGABEIRA, J. (Rel.) *Estudos Constitucionais: Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: FGV, 1956, 23 et. seq.. João Mangabeira considerava impossível a extinção do Senado porque este é mantido sobre os interesses políticos criados pelos partidos. Acreditava não ser fácil desfazer essa tradição. Hermes Lima é da mesma opinião. Para ele, na prática, “é mais fácil transformar o Senado que aboli-lo”.

⁸² Ibid., p. 5.

⁸³ Ibid., p.1.

⁸⁴ Ibid., p.18.

⁸⁵ Ibid., p. 21.

desigualdades provenientes da representação na Câmara.⁸⁶ Deu enfoque, portanto, à função federativa do Senado, de casa representante dos Estados. Não entrou, porém, na discussão acerca de o Senado possuir atribuições que em nada remetem às questões federativas.

João Mangabeira rebateu as alegações dizendo que o Senado não pode ter as mesmas funções da Câmara, tendo em vista que é um órgão que representa os Estados e que não representa o povo brasileiro democraticamente.⁸⁷ Em sua defesa disse: “Basta que haja em coligação de pequenos Estados para que possa ser vencida a maioria do povo brasileiro, como o foi, muitas vezes, no Senado, sendo Minas, Bahia, São Paulo, derrotados”.⁸⁸

Dada a palavra a Carlos Medeiros, sua posição foi pelo unicameralismo. Segundo ele, o Senado é supérfluo inclusive para defender os interesses da Federação. A seu ver, a própria Câmara dos Deputados poderia resguardar os interesses da Federação através de uma Comissão Especial e permanente. Nesta comissão os membros seriam indicados pelas Assembléias Estaduais e a comissão opinaria sobre “todos interesses da Federação, especialmente no tocante às questões de limites entre Estados, às partilhas tributárias, e outras, semelhantes”.⁸⁹

Victor Nunes Leal, o próximo a discursar, lembrou que no assunto de maior importância para os Estados, qual seja, o orçamento, a votação começa obrigatoriamente pela Câmara, que pode rejeitar todas as emendas do Senado. Assim, “na lei mais importante, o Senado, que refletiria a igualdade dos Estados, pode, na prática, não ter nenhuma interferência”.⁹⁰ Lembrou também que a eleição do Senado se dá através do princípio majoritário, ao contrário da Câmara cuja eleição se dá pela representação proporcional. Assim, há duas casas, eleitas de modo distinto, a representar os mesmo interesses. Por fim, defendeu a supressão do Senado e a instituição de um sistema unicameral.

A seguir falaram Luís Simões Lopes⁹¹, Nestor Duarte⁹², Barbosa Lima Sobrinho⁹³, Orlando de Carvalho⁹⁴, Caio Tácito⁹⁵ e Themístocles Cavalcanti.⁹⁶

⁸⁶ Ibid., p. 22.

⁸⁷ Ibid., p. 29.

⁸⁸ Ibid., p. 29.

⁸⁹ Ibid., p. 34.

⁹⁰ Ibid., p. 34.

⁹¹ Ibid., p. 35 e 36.

⁹² Ibid., p. 36 et. seq..

Todos, a despeito de argumentos diversos, defenderam a transformação do Senado, e não sua extinção. Alguns defenderam a transformação do Senado, garantindo-lhe atribuições ligadas exclusivamente às questões federativas. Mas a proposta que vingou foi a do Senado como câmara revisora.⁹⁷

Pelo que foi discutido por eminentes figuras do nosso meio político, vemos que o Senado não era uma instituição unânime, pelo contrário, o Senado estava sujeito a críticas e sugestões de reforma, que com o tempo só foram se ampliando.

Além dos debates sobre o sistema bicameral, o livro de relatoria de João Mangabeira também discutiu outros assuntos de importância para o Poder Legislativo. Dentre os assuntos em pauta, vale destacar o da sugestão de supressão do §2 do artigo 36. Este parágrafo previa a proibição de delegação das atribuições por parte de qualquer dos poderes que, como veremos, engessaram o Poder Legislativo no período pós Estado Novo. Tal discussão foi objeto da quarta mesa redonda sobre o Poder Legislativo, na qual estiveram presentes José Augusto, o Deputado Gustavo Capanema, o Deputado Bilac Pinto, Samuel Duarte, Hermes Lima, Carlos Medeiros, Themístocles Cavalcanti como presidente da mesa e João Mangabeira como relator. Com exceção de Hermes Lima e Carlos Medeiros, os demais integrantes acordaram pela supressão do §2 do artigo 36.⁹⁸

O parágrafo 2º do artigo 36 da Constituição de 1946 previa a proibição de delegação das atribuições por parte de qualquer dos poderes. Tal proibição era um reflexo da política controladora do Executivo por parte do Estado Novo de Vargas. Essa medida extremada, porém, levou ao caos legislativo, o que inviabilizou a governabilidade do País. Confirmando nossa assertiva, Jânio Quadros disse que nenhum chefe do Executivo governaria o Brasil com sucesso mediante as restrições impostas pelo Congresso Brasileiro.⁹⁹ Sobre a atuação do Congresso, Victor Nunes Leal disse que na sua estruturação predominou o espírito governista e conservador, e a consequência foi um Congresso “muito

⁹³ Ibid., p.39.

⁹⁴ Ibid., p. 40 e 41.

⁹⁵ Ibid., p. 41 e 42.

⁹⁶ Ibid., p. 42 et seq..

⁹⁷ Ibid., p.47.

⁹⁸ Ibid., p. 85 et. seq..

⁹⁹ SANTOS, op. cit., p. 40.

mais habilitado para embarçar a legislação do que para legislar”, sendo que a proibição das delegações legislativas agravou a situação.¹⁰⁰

A atuação do Congresso Nacional e a paralisia decisória do Poder Legislativo foram, sem dúvida, alguns dos motivos que levaram à crise de 1964 e ao regime ditatorial. Wanderley Guilherme dos Santos apresenta em seu livro *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise* os fatores que desencadearam a paralisia decisória do Poder Legislativo. Para ele, os fatores macro-históricos não bastam para explicar a crise de 64, até porque na década de 50 houve fatores semelhantes que, porém, não desencadearam no mesmo resultado.¹⁰¹ Segundo o autor, entre o fim da década de 50 e o ano de 1964, a fragmentação partidária e o sistema pluralista extremamente polarizado fortaleceram a formação das chamadas coalizões *ad hoc*, articuladas para vetarem as políticas governamentais.¹⁰² No capítulo 3 de seu livro, Wanderley Guilherme dos Santos revela a tendência à paralisia decisória apresentada pela curva descendente de produção do Legislativo.¹⁰³ Ainda de acordo com Wanderley Guilherme dos Santos, com o poder de vetar políticas “a capacidade operacional do sistema caiu vertiginosamente. Com o processo decisório paralisado, a produção de decisões políticas declinou”.¹⁰⁴ Ocorreu, assim, a paralisia decisória. O resultado desta paralisia foi o caos administrativo, que culminou com o golpe militar de 1964 e, conseqüentemente, com o fim da Constituição de 1946.

4.7

As Constituições de 1967/69

O Golpe militar de 1964, com a instalação dos governos militares, não marcou o fim da Constituição de 1946 (art.1 do Ato Institucional 1/64), mas as sucessivas alterações realizadas pelos atos institucionais desfiguraram a Carta Magna de 1946, que culminou com a promulgação da Constituição de 1967. Durante o período ditatorial, houve um aumento dos poderes do Executivo com relação ao processo legislativo e uma conseqüente diminuição das atribuições do Poder Legislativo. O Ato Institucional n.º1 já contava com o fortalecimento do Presidente ao dispor em seu artigo 4º que cabia ao chefe do Executivo enviar

¹⁰⁰ LEAL, *O Sistema Bicameral...*, p.442.

¹⁰¹ SANTOS, op. cit., p. 17 et. seq..

¹⁰² Ibid., p.35 et. seq..

¹⁰³ Ibid., p. 37 et. seq..

¹⁰⁴ Ibid., p. 35.

projetos de lei sobre qualquer matéria e, se as duas Casas não apreciassem o pedido em trinta dias, o mesmo era considerado aprovado. Observe que a inação, o silêncio, ou a obstrução de uma minoria já eram suficientes para que o prazo transcorresse em branco e o projeto fosse aprovado.

Seguindo o processo de limitação da liberdade de expressão e de fortalecimento do Executivo, veio uma sequência de Atos Institucionais. O Ato Institucional n.º2 estabeleceu o fim dos partidos políticos (art.18). Ao Presidente foi garantido o poder de editar decretos-leis (art.30), além de poder decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores (art.31). O Ato Institucional n.º4 foi promulgado em 7 de dezembro de 1966 para “discutir”, votar e “promulgar”¹⁰⁵ o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República (art.1,§1º). O resultado foi a Constituição de 1967, promulgada em 24 de janeiro de 1967. Segundo Adriano Pilatti¹⁰⁶, a Constituição contava com os seguintes aspectos a destacar na Organização do Estado: ampliação das competências da União (art.8) em uma nítida centralização antifederativa; aumento das possibilidades de intervenção federal (art.10); restrição da autonomia dos municípios (art.16, II). Quanto à organização dos Poderes, Pilatti a chama de *ditadura mal-disfarçada*.¹⁰⁷ No Poder Legislativo manteve-se o bicameralismo (art.29), além da manutenção de um mínimo de sete deputados por Estado (art.41,§4º) na distorção do princípio *one man, one vote*.

Não entraremos na análise detalhada do Poder Legislativo, pois, dispositivos à parte, o que se viu na prática foi o agigantamento do Poder Executivo nas questões concernentes às matérias legislativas. A Constituição de 1967 afirmou os direitos que o Executivo obtivera através dos Atos Institucionais. Poderes como o de propor emendas à Constituição (Art.50, II), o de editar decretos-leis (art.58), além de outros (art.54, 76 e 83, XIV), só corroboram a assertiva de que o Executivo havia se super-fortalecido.

A Constituição de 1967 foi de curta duração. Havia na sociedade o resquício democrático formado pós Estado Novo, que fez com que a população exigisse o retorno do Estado de Direito. Seguiram-se alguns movimentos sociais sem sucesso que levaram o governo militar a endurecer o regime, aumentando

¹⁰⁵ PILATTI, *Formação Constitucional do Brasil*, p.24. Como lembra Adriano Pilatti, a promulgação era, “na verdade, uma outorga militar disfarçada pela homologação de um Congresso subserviente”.

¹⁰⁶ Ibid., pp. 24 e 25.

¹⁰⁷ Ibid., p.24.

ainda mais o cerco à democracia, e promover o *golpe do golpe*. As limitações tornaram-se ainda mais fortes, principalmente com a edição do Ato Institucional n.º 5, em 1968 que, a exemplo do Ato Institucional n.º2 (art.31), garantiu ao o Presidente da República a possibilidade de decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores em estado de sítio ou fora dele (art.2), exercendo o Executivo as atribuições legislativas pertinente às Casas que entraram em recesso (art.2, §1º).

Instituiu também uma série de medidas que tinham como único escopo a maior centralização do poder e a onipotência do Executivo. O Ato Institucional n.º 5 previu ainda: a possibilidade de intervenção federal sem as limitações previstas na Constituição (art.3); a suspensão e cassação dos direitos políticos de qualquer cidadão sem as limitações previstas na Constituição (art.4); a suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, podendo o Presidente da República demitir, remover ou aposentar quaisquer titulares das garantias referidas (Art.6, §1º); a decretação de estado de sítio em qualquer dos casos previstos na Constituição, podendo prorrogá-lo (Art.7); a suspensão da garantia do *habeas corpus* (art.10); e, por fim, para efetivar tais prerrogativas, a exclusão da apreciação judicial de todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos (art.11).

A promulgação da Emenda n.º 1, de 1969 (praticamente uma nova Constituição), veio consolidar o governo ditatorial firmado através dos dispositivos do Ato Institucional n.º 5. A semelhança entre a Constituição de 1969 e o Ato Institucional n.º 5 levou Adriano Pilatti¹⁰⁸ a dizer que o dispositivo mais importante da nova Constituição era o art. 182 que dizia: “Continuam em vigor o Ato Institucional n.º 5, de Dezembro de 1968, e os demais atos posteriormente baixados”.

Quanto ao Poder Legislativo, o sistema bicameral foi mantido (art.27), com o Senado Federal estruturado nos mesmo moldes, quais sejam, composição igualitária (art.41), mandato mais longo (art.41,§1º), renovação parcial (art.41,§2º). Com relação às atribuições de cada Casa, não houve alterações substanciais com relação ao Senado (art.42), sendo que as atribuições da Câmara dos Deputados foram reduzidas (art.40). Com relação ao processo legislativo, confirmando os altos poderes investidos ao Executivo,

¹⁰⁸

Ibid., p.27.

houve o retorno do instituto do decreto-lei para assuntos de segurança nacional e finanças públicas (art.55). Firmou-se também o instituto do decurso de prazo, quer dizer, findos determinados prazos estabelecidos, as proposições encaminhadas pelo Poder Executivo e não apreciadas pelo Congresso Nacional, seriam consideradas aprovadas (art.51, §3). Foi garantindo ao Presidente da República a iniciativa para propor emendas constitucionais (art.47, II).

Além disso, com o disposto no art. 51, §2º, o bicameralismo praticado até então foi desfeito. Tal artigo dispunha que o “se o Presidente da República julgar urgente o projeto, poderá solicitar que a sua apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de quarenta dias”. Esse dispositivo diminuiu os poderes da Câmara e aumentou o do Senado, já que em sessão conjunta não havia a possibilidade de emendas. Tal medida impossibilitou a Câmara de “impor” suas decisões. Ou o projeto era vetado ou ele era aprovado.¹⁰⁹

No campo social, o regime imposto pela Constituição de 1969 enfrentou constantes protestos. A década de 70 foi marcada pelos movimentos sociais e pela luta pela democracia. Prova disso foram as seguidas vitórias nos pleitos eleitorais do partido de oposição MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Para conter as vitórias do MDB, o governo decretou o recesso do Congresso Nacional e lançou o famoso *Pacote de Abril* através da Emenda nº08. Objetivando garantir o controle do Parlamento, o governo modificou a composição da Câmara dos Deputados para quatrocentos e vinte representantes (art.39), aumentando a sobrerrepresentação das regiões Norte e Nordeste. Além disso, criou os famigerados *Senadores Biônicos*¹¹⁰ através da eleição indireta por colégio eleitoral (art.41, §2º), o que garantiu à ARENA (partido da situação) o controle do Senado.¹¹¹

¹⁰⁹ Nunca é demais lembrar que o Poder Legislativo operou sob a égide do Ato Institucional n.º 5, quer dizer, o Presidente da República tinha poderes para decretar, a qualquer tempo, o recesso do Poder Legislativo Federal, Estadual ou Municipal, ficando, durante tal recesso, o Poder Executivo autorizado a legislar sobre todas as matérias.

¹¹⁰ O nome “Senador Biônico” surgiu por causa das reformas políticas promovidas pelo Pacote de Abril. Pela nova regra imposta um terço dos senadores que compunham o Senado não legitimados democraticamente pelo voto direto. A escolha dos nomes foi referendada após uma indicação do presidente da República. A ausência do sufrágio universal para a escolha dos representantes no Senado deu origem ao nome “Senador Biônico”

¹¹¹ Para garantir ainda mais a sobrerrepresentação da região Centro-Oeste no Senado, o governo, através da Lei Complementar 31/1977 criou o Estado de Mato Grosso do Sul. Este fato aumentou o controle político da ARENA e aumentou a subrepresentação da região Sudeste.

Tais iniciativas, porém, não foram suficientes, pois juntamente com os movimentos sociais, houve um aumento na crise econômica, o que demonstrou o fracasso do regime autoritário. Os movimentos em prol da democracia se fortaleceram. A política ditatorial começou a ruir. O Ato Institucional n.º 5, marco do período ditatorial, foi revogado pela Emenda n.º11 (art.3). A Emenda n.º15 estabeleceu o fim dos *Senadores Biônicos*.¹¹² O governo tentou reverter a situação. Em 1982, através da Emenda n.º22, o governo, ainda em um último “suspiro” ditatorial, modificou a composição da Câmara dos Deputados para quatrocentos e setenta e nove representantes (art.39), sobrerrepresentando mais uma vez as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste.¹¹³ Mas o controle da situação já escapara do regime militar. Em 1984, através do movimento de *Diretas Já*, ocorreu a “mais bela e expressiva campanha cívica de resistência da história desse País”.¹¹⁴ Iniciou ali uma mobilização que culminaria com a Constituinte de 1987/1988 e a Constituição Federal de 1988.

4.8

A Constituição de 1988

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio.

Ulysses Guimarães

Ao iniciar seu livro sobre o processo constituinte de 1987-1988, o professor Adriano Pilatti citou os dizeres de Ulysses Guimarães quando do encerramento dos trabalhos da Constituinte. Não há melhor citação para demonstrar o processo de transição democrática pelo qual nosso País passou. A

¹¹² Manteve, contudo, os Biônicos eleitos até o final de seus mandatos (art.2).

¹¹³ BACKES, op. cit., Capítulo IV, p.24. A parcela de representação na Câmara dos Deputados das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste aumentou de 43% para 48% após a modificação da composição da Casa.

¹¹⁴ PILATTI, *Formação Constitucional do Brasil*, p.28

Constituição de 1988 representa o fim do ciclo autoritário marcado com a deposição do então Presidente João Goulart em 1964, e o início de uma construção democrática. A Constituinte, como anota Pilatti, representou mobilizações de intensidade e extensão inéditas na história das Constituintes brasileiras. Para quantificar a participação democrática, Pilatti lembra que Ulysses, em seu discurso de despedida da Presidência da Assembléia, trouxe números significativos como: 122 emendas populares (algumas com mais de um milhão de assinaturas); a participação direta, com cerca de dez mil pessoas circulavam diariamente pelo complexo do Parlamento.¹¹⁵

No que se refere ao sistema bicameral, assunto de nosso trabalho, vale a menção que os trabalhos da constituinte possuíram o caráter unicameral, o que, “mesmo incluída a participação dos senadores eleitos em 1982, reduziu o peso decisório dos membros do Senado Federal”.¹¹⁶ Mas, como lembra Ana Luiza Backes¹¹⁷, mesmo com o caráter unicameral da Constituinte, o bicameralismo foi muito pouco debatido.¹¹⁸ Não houve discussão em torno do “tipo” de Senado e de suas competências. Não foram levantados os modelos de bicameralismo possíveis, suas diferenças, etc. Optou-se por aprovar um modelo sem mudanças significativas com relação ao bicameralismo adotado em 1946.¹¹⁹ Backes explica o porquê da quase nenhuma relevância dada ao assunto:

“A explicação mais provável é que a Subcomissão já se via às voltas com assuntos muito polêmicos, com as relações Executivo-Legislativo, sistema de governo, descentralização das decisões no parlamento. Quanto ao Senado, não havia necessidade de perder tempo, precioso nas circunstâncias, e a intenção era repetir o modelo anterior, em seus grandes traços”¹²⁰

¹¹⁵ PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2008, p.1.

¹¹⁶ Ibid., p.14.

¹¹⁷ BACKES, op. cit., Capítulo III, p. 7.

¹¹⁸ Ibid, Capítulo III, p. 8. Chama atenção a votação da emenda que propunha o unicameralismo. Teve 47 votos contrário e 5 a favor na Comissão de Organização dos Poderes e 62 votos contrários e 17 a favor na Comissão de Sistematização.

¹¹⁹ Além da explicação de Backes, que veremos na sequência, um fato que pode ter contribuído para a pouca discussão sobre o assunto foi o da Constituinte ser formada pelos mesmos membros do Congresso, o que, de certa forma, vicia o processo de elaboração da nova Constituição. Uma Constituinte formada sem deputados e senadores talvez seguiria outro caminho.

¹²⁰ Ibid., Capítulo III, p. 7.

Desse modo, o Senado manteve a mesma essência que possuía na Constituição de 1946.¹²¹ O mandato continuou sendo de oito anos (Art. 46, §1º), mais longo do que o da Câmara dos Deputados que é de quatro anos. A renovação da Casa, ao contrário da Câmara, continuou sendo parcial (Art. 46, §2º). E, a exemplo da Constituição Americana, o Senado continuou com igual representação entre os Estados, no caso brasileiro três senadores por Estado.¹²² Reiterando o que dissemos anteriormente, tais características corroboram o entendimento de ser o Senado uma casa conservadora, cuja tendência é se afastar dos anseios do povo. Não há outra justificativa do que a de conservadorismo para justificar a longa duração do mandato e sua renovação parcial. Sobre o assunto, não é outra a opinião de Adriano Pilatti: “O mandato longuíssimo, a renovação sempre parcial da Casa e a igualdade de representação numérica dos Estados são fatores que contribuem para vocacionar o órgão como Casa conservadora”.¹²³

Mantiveram-se também as atribuições do Senado no que se refere ao exercício ordinário da função legislativa (artigo 48), como também o exercício extraordinário do poder constituinte derivado (artigo 60).¹²⁴ Vê-se, portanto, que a Constituinte manteve o modelo bicameral de 1946, tanto na sua composição, quanto no processo legislativo. Consagrou, dessa forma, nas palavras de José Afonso da Silva, o *bicameralismo paritário*.¹²⁵

Os argumentos favoráveis para o *bicameralismo paritário*, segundo José Afonso da Silva¹²⁶, são:

¹²¹ Ibid., Capítulo III, p. 7. A essência foi mantida, mas as competências não são exatamente as mesmas. Backes lembra que o Senado teve suas competências aumentadas na Constituição de 1988. Passou o Senado a controlar o endividamento da União e ampliou seu controle sobre nomeação de autoridades.

¹²² BACKES, Capítulo I, p.2. Essa igual representação causa uma sobrerrepresentação dos estados pequenos de nossa Federação, sendo que senadores representando 13% da população têm 51% dos votos do Senado. O que, como lembra Backes, não acontece no Senado norte-americano, uma vez que lá a população é distribuída mais proporcionalmente no território do que a população brasileira.

¹²³ PILATTI, A., *Comentários à Constituição Federal de 1988: Artigos 44 ao 47*, in BONAVIDES, A., MIRANDA J., AGRA, W. M. (Org.) *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.883.

¹²⁴ Ibid., p.878.

¹²⁵ SILVA, op. cit., p.74.

¹²⁶ Vale a ressalva de que José Afonso da Silva é contrário ao bicameralismo paritário. Seu posicionamento é pelo bicameralismo desigual.

I – *tradicionalismo* relacionado com a estrutura do Parlamento inglês, dos Estados-Gerais franceses e das antigas Cortes castelhanas que, refletindo a estrutura estamental da Idade Média, deliberavam por classes;

II – *maior efetividade do princípio representativo*, porquanto o sistema bicameral permitiria (a) refletir mais adequadamente a constituição social de um povo, o que justifica a existência de um segunda Câmara aristocrática; (b) espelhar no Congresso a complexa estrutura dos Estados Federais; (c) estabelecer a representação sobre um duplo regime de sufrágio direto ou indireto, uma dupla base representativa (individual ou corporativa) ou um duplo sistema de representação (proporcional e majoritário);

III – *maior reflexão na função deliberante*: (a) o bicameralismo asseguraria uma dupla discussão e, portanto, uma maior maturidade das resoluções adotadas em comum por ambas as Câmaras, pois a existência de uma Câmara de reflexão evitaria medidas precipitadas ou apaixonadas; (b) o fato de as Câmaras não terem poderes iguais ou seus membros terem origem diversa, representação distinta ou, simplesmente, foram eleitos em tempos diversos permitiria matizar com maior riqueza o contraste de pareceres, objeto da deliberação; (c) a existência de uma segunda Câmara permitiria o diálogo entre os membros de ambas as Câmaras; (d) no seio da segunda Câmara poderia figurar muitas pessoas de valor que, por razões diversas, desejariam estar à margem das lutas eleitorais que normalmente têm eco na Câmara baixa, argumento este que justificou os Senadores biônicos do regime militar e também os Senadores nomeados e vitalícios do sistema italiano;

IV – *função moderada do Poder Legislativo* exercida pelo sistema bicameral, evitando a ditadura de uma Câmara única ou de um líder poderoso e impedindo que os órgãos do Executivo se vejam deslocados a um segundo plano.¹²⁷

O primeiro argumento é falacioso, o tradicionalismo não se apresenta como uma justificativa plausível. Nem na Inglaterra, país notoriamente conhecido por conservar suas tradições, manteve-se a tradição de um bicameralismo igualitário. O próprio sistema inglês há muito não estabelece uma igualdade entre as duas casas. A Câmara dos Lordes britânica tem se apresentado mais como uma instituição decorativa do que efetivamente atuante no processo legislativo.

O segundo argumento é dividido em três subitens. O primeiro se refere à constituição social de um povo. Este era o argumento utilizado para a formação do *governo misto* que estudamos. Tal argumento foi há muito superado com a consolidação da democracia. O segundo argumento se refere à representatividade dos Estados, sendo o Senado a casa destinada a representá-los. Tal argumento veremos com mais detalhe adiante. O terceiro argumento se baseia em um duplo sistema de representação. Esse argumento pode ser levado mais para a crítica do que para a defesa do sistema bicameral. O duplo sistema de representação é pernicioso por si só, uma vez que causa, acima de tudo, uma

127

Ibid., pp. 75 e 76

distorção na representação eleitoral. Além disso, como bem anota Pilatti, “o único sistema eleitoral que efetivamente garante a participação das minorias nas assembleias é o sistema proporcional”,¹²⁸ sendo, portanto, o sistema que reflete o ideal da democracia.

Passemos ao terceiro argumento. Este se divide em quatro subitens. O item *a* nos remete aos argumentos utilizados pelos *Federalistas* em sua defesa do bicameralismo. Palavras como “medidas precipitadas” ou “apaixonadas” refletem mais o temor da classe aristocrática diante de um governo popular do que um verdadeiro receio de leis mal elaboradas. Ademais, esse argumento foi refutado já na década de 30 por João Mangabeira, quando este destacou:

“Não tem valor o argumento da Câmara revisora. Era valioso noutras épocas, em que a falta dos meios de comunicação e publicidade fazia com que a Nação, surpresa, só conhecesse de uma lei, tempos após sua promulgação. (...) O órgão revisor de uma Câmara não é a outra. É, sobretudo, a opinião pública, manifestada por todos os órgãos de discussão livre...”¹²⁹

Se tais argumentos já eram válidos à época, com a expansão dos veículos de comunicação (televisão, internet e afins), esses argumentos ganharam ainda mais valia. O item *b* trata da renovação parcial do Senado. Tal renovação, conforme visto, serve como forma de manutenção do *status quo*. Procura, acima de tudo, evitar mudanças bruscas que podem ocorrer com a renovação dos integrantes da Câmara baixa. É uma justificativa nitidamente antidemocrática. O item *c* não traz nenhum argumento de grande valia. Descabe sua análise. O item *d*, por sua vez, é nitidamente elitista e antidemocrático. Desejar *estar à margem das lutas eleitorais* é fugir do crivo do voto popular.

Por fim, o último argumento, qual seja, a *função moderada* do Poder Legislativo. Moderada e conservadora são palavras que, pela sua similaridade, chegam a se confundir como função da Câmara Alta. A despeito do argumento de que o Senado é a casa dos Estados, a função moderada ou conservadora é que tem sido a tônica da segunda Casa legislativa. Na Constituinte, o Senador

¹²⁸ PILATTI, *Comentários à Constituição Federal de 1988...*, pp. 878 et. seq.. Pilatti também lembra que o sistema majoritário sem exigência de maioria absoluta, adotado para eleição senatorial, constitui uma “intrínseca violação do ideal de correspondência entre distribuição de preferências do eleitorado e a distribuição de poder que o caracteriza”. Contudo, Pilatti ressalta que este é o único sistema “susceptível de ser aplicado”. Concordamos com relação à aplicação do sistema majoritário. De outro lado, entendemos ser possível, com a eleição através de dois turnos, a exigência de maioria absoluta para a ocupação de uma cadeira no Senado Federal.

¹²⁹ MANGABEIRA, op. cit., p. 56.

Nelson Carneiro disse que o Senado é a Casa “onde chegam os mais experientes e maduros, **e que lá se esfria o ardor da Câmara**”¹³⁰(destaque realizado). Não por acaso, o então Presidente do Senado Federal, o Senador Garibaldi Alves Filho, ao comentar o livro *Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte* disse:

“Por suas próprias características, a Câmara Alta, o Senado, o foro de coordenação dos interesses e da representação dos entes federativos, é a casa da **estabilidade e o equilíbrio**(...) O mandato equivalente a duas legislaturas também é um poderoso fator de ponderação ...”¹³¹

Há também, embora não mencionado por José Afonso da Silva, o argumento de que o Senado representa uma melhora na qualidade das leis elaboradas. Trata-se de um argumento falacioso, que não se sustenta, tendo em vista que não há nada que comprove uma efetiva melhoria.

Refutadas as justificativas apresentadas, passemos à análise da justificativa recorrente em defesa do bicameralismo, qual seja, a de que o Senado serve para a defesa dos Estados, principalmente dos Estados pequenos. Tal justificativa é corroborada pelo fato de a maioria das Federações possuírem seus legislativos divididos em duas casas. Além disso, como ressalta Backes, “é ponto assente na literatura sobre instituições políticas existir uma relação estreita entre federalismo e bicameralismo”.¹³² Em nossa Constituinte, encontramos posições nesse sentido, como, por exemplo, a do Senador José Fogaça, que diz ser o Senado “imprescindível para o equilíbrio do sistema federativo”.¹³³ Sobre o assunto José Afonso da Silva:

“A dogmática constitucional, desde a promulgação da Constituição dos EUA, recusar aceitar o unicameralismo nas Federações, por entender que o Senado é a Câmara representativa dos Estados Federados, sendo, pois, indispensável sua existência ao lado de uma Câmara representativa do povo”¹³⁴

¹³⁰ BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Diário da ANC). Brasília, 1987/88, Suplemento C, p. 850.

¹³¹ ALVES FILHO, G., *Palavra do Presidente*. In LEMOS, op. cit., p. 11.

¹³² BACKES, op. cit., Introdução, p.18.

¹³³ BRASIL. ASSEMBLÉIA..., Suplemento C, p. 848.

¹³⁴ SILVA, op. cit., p. 71.

Contra o argumento, porém, está a estreita ligação entre os senadores e os partidos pelos quais são eleitos. Não raro, há no Senado, votos destoantes dos interesses dos entes federativos em prol de interesses partidários. José Afonso da Silva chama atenção para outro fator interessante, que é a oposição que às vezes se dá entre Senadores e governadores do mesmo Estado-membro devido às divergências partidárias. Observe seus dizeres:

“A realidade contraria o argumento. Primeiro, porque nem sempre existe tal unidade de nação, como na Federação Suíça, onde a multi-nacionalidade justificou adotar-se o bicameralismo; segundo, porque, no federalismo brasileiro, como no dos Estados Unidos, os Senadores não são delegados dos Estados. São eleitos pelo povo, através de partidos políticos, tal como os Deputados. Exercem, portanto, um mandato representativo partidário. Por isso, não raro, os Senadores de um Estado são opositores do governante do seu Estado-membro. Como é que alguém pode representar o Estado sem estar de acordo com o governo estadual?”¹³⁵

Esse fato, aliás, além de corriqueiro, não é novo. João Mangabeira, em livro datado de 1934, ressaltou à época que os Senadores americanos não votavam como representantes dos Estados, mas sim de acordo com os interesses dos partidos.¹³⁶ Não havia divergência entre os deputados e senadores do mesmo partido. Na mesma direção, Argelina Figueiredo, em análise sobre o Senado Federal pós- Constituinte: “O comportamento dos Senadores em plenário revela que eles se estruturam em torno dos partidos, mesmo em questões que afetam diretamente os interesses de seus Estados”.¹³⁷

138

Percebe-se, pois, que o Senado não tem praticado com muito afinco a defesa dos Estados. É o que destaca José Afonso da Silva:

“O Senado, na real verdade, não defende os interesses dos Estados, - não os tem defendido, pelo menos. Os Deputados têm-no feito com muito mais vigor que os Senadores. Na prática, os Deputados são também representantes dos

¹³⁵ Ibid., p. 77.

¹³⁶ MANGABEIRA, op. cit., p. 63.

¹³⁷ FIGUEIREDO A., *Prefácio*. In LEMOS, op. cit., p. 08.

¹³⁸ LEMOS, L. B., *O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90*. In LEMOS, op. cit., pp. 361 et. seq.. O exercício do controle partidário fica evidenciado pelo princípio da proporcionalidade da representação partidária no preenchimento das vagas nas comissões do Senado. Dessa forma, os partidos e não os Estados é que se fazem representar nas comissões do Senado. Esse fato ainda se agrava pela distribuição das relatorias, que se restringem a dois ou três partidos, o que aumenta o poder de agenda partidária.

Estados, através da representação de seus habitantes, embora em teoria representem todo povo”.¹³⁹

Da assertiva de José Afonso da Silva, podemos destacar a federativização que se dá na Câmara dos Deputados em decorrência do sistema eleitoral utilizado. Não obstante o deputado seja considerado representante de toda a nação, o que ocorre na prática é a representação do Estado que o elegeu. No mesmo sentido Pilatti: “No bicameralismo brasileiro até mesmo a representação popular é recrutada em cada unidade federada, o que federativiza a composição da Câmara dos Deputados”.¹⁴⁰

Por esse ângulo, nossa Constituição já garante aos Estados menores uma maior representação, o que assegura a representação de seus direitos. Apesar de ser a casa destinada a representar o povo, a representação na Câmara dos Deputados não obedece ao padrão clássico do sufrágio universal *one man, one vote*. Há na Câmara, um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados por Estado que acaba gerando uma desproporcionalidade do princípio democrático *one man, one vote*. Essa desproporcionalidade gera uma sobrerrepresentação das regiões Norte e Centro-Oeste e uma sub-representação do Sudeste. Estados como Amapá e Roraima, por exemplo, se a eleição se desse pelo sistema *one man, one vote*, elegeriam um Deputado cada, mas, pelo sistema de nossa Constituição, elegem oito deputados por unidade federativa. Já o Estado de São Paulo, por exemplo, elege somente setenta deputados e, se levássemos em conta seu quantitativo populacional, o número de cadeiras que o Estado deveria ter na Câmara Federal seria com certeza muito maior do que possui atualmente.¹⁴¹

Essa sobrerrepresentação, como ressalta Pilatti, “produz inegáveis, mas não incompreensíveis distorções”.¹⁴² Podemos dizer que ela talvez ocorra para preservar a importância da expressão e defesa dos direitos da minoria. Como lembra Backes, “a democracia consensual privilegia o consenso, ao reforçar instrumentos de **veto e negociação** que obriguem a maioria a compor-se com

¹³⁹ SILVA, op. cit., p. 80.

¹⁴⁰ PILATTI, *Comentários à Constituição Federal de 1988...*, pp. 881 et. seq.. Pilatti diz que, apesar da “estadualização das circunscrições eleitorais”, não é aconselhável a nacionalização das eleições para a Câmara dos Deputados, pois isto não só conspiraria contra a história e geografia do País, como também “poderia reduzir sensivelmente a legitimação do órgão legislativo, dado o risco de torná-lo presa das cúpulas partidárias nacionais”.

¹⁴¹ BACKES, op. cit., Introdução, p. 28. Para verificar as distorções causadas pelas sobre e subrepresentações dos Estados ver a obra de Backes.

¹⁴² PILATTI, *Comentários à Constituição Federal de 1988...*, p. 882.

as minorias”¹⁴³ (destaque realizado). E, a sobre-representação na Câmara dos Deputados dos Estados menos populosos dão à minoria um importante meio de expressão se levarmos em conta seus instrumentos de veto e negociação. Afinal, em uma Câmara de composição federativizada, nada mais justo do que garantir o direito de expressão aos menores Estados.

Contudo, uma democracia deve, além de evitar a tirania da maioria, buscar também evitar o veto da minoria. A sobre-representação na Câmara dos Deputados não é suficiente para que a minoria obstrua a vontade da maioria. Tal fato, porém, não ocorre no Senado Federal. Há no Senado uma sobre-representação exacerbada dos Estados menos populosos. A excessiva preocupação em defender os direitos da minoria pressupõe que a maioria esteja devidamente representada o que, contudo, não ocorre em nosso sistema. Por contar com um número igual de representantes por Estado, a simples união dos Estados menos populosos lhes dá o poder de vetar qualquer política dos Estados mais populosos. Dessa forma, a região Sudeste, onde há a maior concentração da população brasileira, vê-se à mercê da política de veto e obstrução que os Estados do Norte e Centro-Oeste possam vir a praticar.

Se a sobre-representação pode ser até justificável na Câmara, apresenta-se totalmente incompatível com os ideais democráticos no Senado. A atribuição ao Senado de praticamente as mesmas funções legislativas que possui a Câmara dos Deputados representa uma concreta ameaça ao modelo democrático de representação, visto que o Senado, através de uma sobre-representação exacerbada possui a faculdade de impedir a maioria de governar.

Contudo, como vimos, é imperioso destacar a estreita relação entre federalismo e bicameralismo. É claro que existem outros meios para assegurar aos Estados seus direitos como, por exemplo, aumentar a autonomia das unidades federativas. Não podemos, porém, fechar os olhos para a importância do Senado como representante dos Estados se, é lógico, este for estruturado para tal. Devemos, pois, dar ao Senado competências exclusivas para regular e coordenar as questões de ordem federativa e, com isso, fortalecer a Federação. Manter as mesmas atribuições, entretanto, é um contrassenso. Como ressalta João Mangabeira, a manutenção de duas Casas escolhidas pelos mesmos

¹⁴³ BACKES, op. cit., Introdução, p.04. Backes conceitua como consensual a democracia em países com fortes heterogeneidades étnicas, religiosas, lingüísticas etc.

eleitores, para os mesmos fins, “se não é um contra-senso é, pelo menos, uma futilidade dispendiosa”.¹⁴⁴

Assim, não há que se falar na existência de duas casas legislativas com as mesmas atribuições. O que é justificável é apenas a defesa do Senado como Casa destinada a representar os interesses dos Estados. Mas, sendo o Senado importante na defesa do aspecto federativo, suas atribuições devem ser direta e exclusivamente ligadas à defesa e representação dos Estados como entes da Federação.¹⁴⁵ Qualquer atribuição que ultrapasse esse fim torna-se uma atribuição não condizente com o que se propõe o Senado. Assim, não cabe à Câmara Alta participar do processo legislativo das leis em geral, tendo em vista que tal Câmara representa os Estados e não o povo em si. Observe os dizeres de Backes nesse sentido:

“É importante destacar que uma forte câmara federal não significa que a Câmara Alta deve ter os mesmos poderes ou até mais poderes que a Câmara Baixa. Significa, sim, que deve ter poderes para defender os interesses dos estados que estejam ameaçados. A força exigida, portanto, está associada ao aspecto federal. (...) O modelo brasileiro, inspirado no americano, é apenas um dos modelos possíveis, e não a consequência inevitável da adoção do federalismo”.¹⁴⁶

A atribuição ao Senado de questões tanto federativas quanto não federativas ocasiona um trabalho excessivo em um legislativo já abarrotado e moroso. Isso só aumenta a dificuldade de se acompanhar as demandas sociais, o que causa um descrédito da instituição com a população. Além disso, salvo melhor juízo, o Senado já é, de certa forma, inferiorizado com relação à Câmara dos Deputados. Principalmente nas matérias em que é Casa revisora. Caso o Senado emende um projeto, a Câmara pode derrubar as emendas mesmo

¹⁴⁴ MANGABEIRA, op. cit., p. 55.

¹⁴⁵ PILATTI, *Comentários à Constituição Federal de 1988...*, p. 883. Backes expõe como sugestão alguns exemplos na diferença de composição do Senado em países federais. O presente trabalho, contudo, seguiu a metodologia do Professor Adriano Pilatti. Dessa forma, a questão da igualdade numérica não será objeto da nossa discussão. Nosso enfoque é verificar se “as atribuições que são assinadas ao Senado Federal decorrem realmente das exigências inerentes à função representativa específica que desempenha”.

¹⁴⁶ BACKES, op. cit., Introdução, p.18 et. seq.. Backes cita como exemplo a segunda Casa alemã (*Bundesrat*). Segundo a autora, o poder do *Bundesrat* se manifesta somente nos projetos de lei que interessam ao *Länder*, o que representa em torno de 50% das leis. Backes cita ainda os exemplos da Espanha, da Índia e da Bélgica, para demonstrar a possibilidade de conjugar a existência de uma segunda Casa com poderes “limitados”.

contra a vontade da Casa revisora.¹⁴⁷ A importância desse poder dado à Câmara é que, pelo artigo 64, os projetos do Executivo e do Judiciário iniciam-se necessariamente na Câmara dos Deputados. É cediço que, com o mau funcionamento do Poder Legislativo, o Executivo ganhou força legislativa com as medidas provisórias e o poder de iniciativa de leis. Das 1259 leis aprovadas entre 1988-94, apenas 176 são de autoria de parlamentares, 86 tem autoria do Judiciário e as restantes vieram do Executivo.¹⁴⁸ Esses números demonstram a superioridade da Câmara com relação ao processo legislativo, uma vez que ao Senado cabe somente o poder de veto, pois caso “apenas” emende o projeto, sua emenda poderá ser derrubada pelos deputados.

Backes lembra que essa “vantagem” da Câmara com relação ao Senado diminuiu em decorrência da instituição da sessão conjunta. Diz a autora que as leis orçamentárias e Medidas Provisórias são discutidas em sessão conjunta, o que representa a maior parte das leis aprovadas. Cita os seguintes números:

“De um total de 1259 leis aprovadas no período de 1988 e 1994, 514 o foram em processo bicameral, isto é, tramitando seqüencialmente em uma Casa e outra. As demais 745 foram aprovadas em sessão conjunta (matéria orçamentária e medidas provisórias)”¹⁴⁹

A realização da sessão conjunta realmente diminui os poderes da Câmara dos Deputados. Como as emendas não voltam à Câmara para decisão final, a Casa iniciadora perde o poder de impor sua vontade no caso do projeto ser emendado. Devemos considerar, entretanto, o número de leis que seguiram o processo bicameral, esse número representa mais de 40% das leis aprovadas. Leis nas quais provavelmente a vontade da Câmara prevaleceu. Isso mostra que, apesar do aumento de poderes do Senado ao longo da história brasileira, ainda há uma preponderância da Câmara dos Deputados quando falamos de processo legislativo.

Os números apresentado apenas reforçam a desnecessidade de uma segunda casa legislativa quando esta possui as mesmas atribuições da primeira. Isso demonstra que a existência de duas casas vai contra a celeridade exigida pelo processo legislativo na realidade contemporânea. Como anota Adriano

¹⁴⁷ Há, contudo, o poder de veto. Caso vete o projeto não há retorno para a Câmara iniciadora, o projeto é arquivado. Isso dá ao Senado um importante poder de barganha que obriga a Câmara a negociar com a Câmara Alta.

¹⁴⁸ BACKES, op. cit., Capítulo I, p.7.

¹⁴⁹ Ibid., Capítulo I, p.8.

Pilatti, existência de duas casas com os mesmos fins encontra a “desnecessária duplicação não apenas da deliberação, mas de novos prazos para apresentação de emendas, elaboração de novos pareceres, novas publicações de avulsos, etc”.¹⁵⁰ Assim, a representação do Senado deve ser restrita aos interesses federativos, sendo que as demais matérias devem ser reservadas à competência exclusiva da Câmara dos Deputados.¹⁵¹

Garantir ao Senado o mesmo poder da Câmara dos Deputados é garantir sua função aristocrática, posto que, não obstante a justificativa de Casa dos Estados, o papel que o Senado efetivamente exerce é o do conservadorismo. Com o seu o poder de veto, o Senado é a Casa da obstrução, onde se “filtram” as *paixões populares* e *pressões momentâneas*. Não por acaso seus representantes possuem critérios diferenciados de mandato como a renovação parcial e a maior duração do mandato.

A dificuldade de ingresso, o custo eleitoral elevado, dentre outros, são fatores que refletem o papel do Senado como instituição que deslegitima o critério de representação democrática. Isso sem contar a figura dos suplentes. O ingresso no Poder Legislativo já é dispendioso por si só. Para se eleger, deputados e senadores gastam rios de dinheiro que muitas vezes ultrapassam a soma de seus salários durante o período de suas legislaturas. Fora os gastos declarados, no Brasil é comum a prática do “caixa dois” para custear as despesas de campanha. Esse fator já inabilita o ingresso, ou pelo menos a tentativa de ingresso, da maior parcela da população. Não por acaso os políticos brasileiros possuem, em média, um patrimônio maior que a média da população brasileira.

A discrepância fica ainda maior se tomarmos o Senado Federal como base. O custo para se eleger senador é, sem dúvida, maior do que para se eleger deputado federal. O primeiro fator a se levar em consideração é o número de vagas. No Senado há no máximo duas por eleição, enquanto na Câmara o mínimo é de oito e o máximo de setenta. Além disso, a forma de eleição através do princípio majoritário gera um custo mais elevado de campanha. O sistema proporcional, adotado pela Câmara, dilui os votos em distritos e não obriga o candidato a percorrer e fazer campanha em todo o Estado. Muitas vezes um

¹⁵⁰ PILATTI, *Comentários à Constituição Federal de 1988...*, p. 873.

¹⁵¹ Nas matérias reservadas exclusivamente à Câmara dos Deputados, não há que se falar em qualquer possibilidade de usurpação por parte dos Estados mais “poderosos”. Os eventuais direitos usurpados estão resguardados pela nossa Constituição e por nosso Poder Judiciário.

deputado se elege com os votos de seu “curral” eleitoral. Já a campanha para o Senado, devido a força do princípio majoritário, obriga a abrangência de todo território do Estado no qual se pleiteia a vaga.

O custo mais elevado da campanha eleitoral favorece as oligarquias que não raro se alocam no Senado Federal. Se não entram pelo voto popular, entram pela “porta dos fundos” como suplentes. Diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, o Senador possui dois suplentes. Dessa forma, se seu cargo fica vago assume o primeiro suplente. E se este não puder exercer o mandato, assume o segundo. Na Câmara isso não ocorre. Na impossibilidade de o deputado eleito não poder exercer o mandato, quem assume a vaga é o primeiro candidato fora da lista que mais recebeu dentro da coligação. Assim, o candidato a assumir o pleito é conhecido do povo, possui votos, foi eleito democraticamente. O mesmo não se dá no caso dos suplentes, eles não recebem votos, quem recebe é o titular do cargo. Como ressalta Fernando Rodrigues, apesar de não haver estudos a respeito, provavelmente a esmagadora maioria dos eleitores não saberia dizer o nome dos suplentes em que “votou”.¹⁵²

Apesar de desconhecidos, muitas vezes os suplentes assumem parte do mandato dos titulares. Rodrigues lembra que, numa clara usurpação do desejo do eleitor, há entre os titulares e os suplentes uma negociação para a divisão do mandato. Cita, como exemplo, o clássico episódio da “prévia” divisão de mandato entre o Senador Roberto Saturnino Braga e seu suplente Carlos Lupi. Neste episódio, Saturnino se comprometeu por carta a dividir o mandato com seu suplente, mas não cumpriu sua promessa, o que ensejou em uma representação contra o senador que, porém, foi arquivada.¹⁵³ Entre 1998 e 2002, por exemplo, dos 81 senadores eleitos, 36 deles em algum momento se afastaram tendo seus suplentes assumido o cargo, ou seja, 44% dos senadores não representavam o voto popular, não tinham o respaldo democrático.

Essa prática se explica, como bem anota Francisco Rodrigues, pela tendência de os candidatos a suplentes serem mais ricos do que os candidatos titulares.¹⁵⁴ Podem, assim, “servir de esteio financeiro durante a campanha eleitoral”.¹⁵⁵ Quer dizer, são os suplentes os financiadores da campanha do

¹⁵² RODRIGUES, F. *Políticos do Brasil*. São Paulo: Publifolha, 2006, p. 79.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 79 e 80.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 82.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 82.

titular. Como exemplo, Rodrigues traz que em 1998, os 320 candidatos a suplente declararam um patrimônio 46,4% maior do que os 164 candidatos à vaga de titular.¹⁵⁶

4.9

Conclusão do Capítulo

João Mangabeira já ensinava que a “virtude suprema de toda política consiste em saber conjugar possibilidade e necessidade”. Vimos que a discussão sobre o caráter aristocrático do Senado, apesar de atual, não é nova. Não cabe ao presente trabalho precisar uma data, mas simplesmente pela leitura dos fatos aqui narrados podemos perceber que o movimento contra o teor elitista do Senado vem crescendo, basta observar as citações que fizemos do texto de Victor Nunes Leal, datado da década de 50. O próprio João Mangabeira, já em 1934 dizia: “Reconheçamos que o sistema unicameral, na feitura das leis, corresponde à democracia social que ele anuncia; é a incorporação do proletariado à sociedade o que ele representa; é a ascensão das massas o que ele simboliza”.¹⁵⁷

Podemos, talvez, dizer que nas primeiras Constituições, apesar da necessidade de um país mais democrático, de maior inserção da população no processo político, não havia a possibilidade de tal realização devido às políticas oligárquicas ou aos regimes ditatoriais, ou seja, aos fatores reais de poder. Aliás, como bem anota Paulo Bonavides, a história constitucional brasileira tem “um fundamento elitista porque o povo não a escreveu”.¹⁵⁸ Quer dizer, devido às políticas oligárquicas, o binômio necessidade/possibilidade, necessário à virtude política, não se concretizou. Contudo, o contexto atual é diferente, principalmente no que se refere à participação democrática, prova disto foi a Constituinte de 1987. Evidente que ainda deixamos a desejar no que se refere à participação política, ao engajamento pela coisa pública. Mas, hoje não nos falta mais o binômio necessidade/possibilidade. A necessidade, como vimos, é mais que notória. A possibilidade de mudança agora não nos falta, só nos resta querer.

¹⁵⁶ Ibid., p. 82.

¹⁵⁷ MANGABEIRA, op. cit., p. 64.

¹⁵⁸ BONAVIDES, op. cit., p.05.

Nos moldes em que se formou inicialmente, o Senado foi uma instituição de muita valia, talvez até indispensável à época. Porém, o movimento social é dinâmico, e hoje o Senado, pelo menos na sua atual feição, não corresponde ao ideal democrático e de representação popular. Nunes Leal, em 1955, bem assinalou que a política não acompanha o desenvolvimento social, e a superestrutura política às vezes cerceia a evolução da sociedade.¹⁵⁹ Já em sua época, o Senado, pelo seu caráter elitista, não correspondia aos anseios populares. Nesse sentido, mais uma vez vale citar João Mangabeira:

“Que valem diante dessas forças formidáveis, ficções caducas, oriundas de transações, que, há mais de 150 anos, interesses de ocasião engendraram em Philadelphia? Contra essas realidades terríveis não valem fórmulas arcaicas, tão forte é o ímpeto da vida.

O Senado corresponde a um mundo que desaparece, a um regime social que agoniza. Eis porque nenhuma das novas federações o adotou, com os seus poderes legislativos.

Não ressuscitemos uma instituição morta. Ao contrário. Veneremo-la no seu passado. Respeitemo-la na sua glória.”¹⁶⁰

Antigamente, o Senado era defendido com a justificativa de que o sistema bicameral estava presente em quase todos os grandes Estados. Hoje, com algumas exceções como dos EUA, as câmaras altas não possuem a força de outrora. Na Inglaterra, por exemplo, a Câmara dos Lordes é quase que decorativa, representa mais a simbologia e a tradição do que qualquer outra coisa. Atualmente, a justificativa se inverte. O sistema bicameral não só deixou de estar presente nos grandes Estados, como também não se amolda aos princípios democráticos. Sobre o assunto observe os dizeres de Kelsen:

“O sistema unicameral parece corresponder mais intimamente à idéia de democracia. O sistema bicameral, típico da monarquia constitucional e do Estado federal, é sempre uma atenuação do princípio democrático. As duas câmaras devem ser formadas de acordo com princípios diferentes, para que uma não seja duplicata inútil da outra. Se uma é perfeitamente democrática, a outra deve ser um tanto deficiente em caráter democrático”.¹⁶¹

¹⁵⁹ LEAL, *A Divisão de Poderes...*, p.94.

¹⁶⁰ MANGABEIRA, op. cit., p. 65.

¹⁶¹ KELSEN, Hans. “*Teoria geral do direito e do Estado*”. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.426.

A partir da fundação do moderno Estado de Direito, a separação político-social, criada pela doutrina da separação dos poderes, perdeu força, e a legitimidade do poder político passou a se fundar exclusivamente no princípio da participação democrática.¹⁶² Assim, o sistema bicameral também se enfraqueceu.

Se o Senado é deficiente em caráter democrático, o que justifica então a sua manutenção? O argumento mais levantado pelos defensores do bicameralismo tem sido a necessidade de uma casa destinada a representar os entes da federação. Nesse sentido Victor Nunes Leal questiona: “Terá sido realmente por amor da federação e para zelar pelos interesses dos pequenos Estados que se manteve entre nós o Senado, com a mesma composição de 1891?”¹⁶³ O autor responde:

“Estamos convencidos que não. Outras preocupações, que respondem a interesses políticos notórios, justificam a melhor manutenção do Senado. O Senado continua a existir em nosso país por imposição do espírito conservador e sobretudo como base de apoio de orientação governista”.¹⁶⁴

A verdade é que a manutenção do Senado nos mesmos moldes em que hoje se apresenta, responde mais à função de moderação do que à função de representação dos Estados, isso está claro. O que não quer dizer, todavia, que o argumento federalista no sentido do Senado como a Casa de representação dos Estados não possua valia. Esse argumento tem aceite da maioria da doutrina. O que nos leva à solução do bicameralismo mitigado. Observe a lição de Adriano Pilatti:

“A Federação é uma realidade que se tem imposto apesar do oficialismo centralista, os interesses regionais não são abstrações ilegítimas, mas realidades efetivas, e a tendência, mesmo entre os constitucionalistas progressistas, como se anteviu já em João Mangabeira, parece ser a de mitigar o bicameralismo, limitando-o a questões federativas, sobretudo as de caráter fiscal.”¹⁶⁵

¹⁶² CASTRO, F. V. O Princípio da Separação de Poderes. 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. 134.

¹⁶³ LEAL, O Sistema Bicameral ..., p.435.

¹⁶⁴ Ibid., p.436.

¹⁶⁵ PILATTI, Comentários à Constituição Federal de 1988..., p. 877.

A garantia de representação dos pequenos Estados é importante, inclusive para evitar um estímulo à secessão, que pode ser causada pela “impossibilidade de se fazerem ouvir coletivamente regionais por um poder central que as ampare”.¹⁶⁶ Além disso, como realidade pode mais do que ficção, não podemos esquecer de que a presença de uma oligarquia no poder ainda representa, de certa forma, a noção de *termidor*, avessa a processos de mudanças. Assim, do mesmo modo que João Mangabeira e Hermes Lima¹⁶⁷, acreditamos ser mais fácil transformar o Senado do que aboli-lo. Até porque, como vimos, a função federativa, de representação dos Estados, é um fato que a realidade nos impõe.

A resposta está, portanto, em mitigar o bicameralismo, limitando-o a questões federativas, garantindo ao Senado funções essenciais como a participação na elaboração de leis complementares, emendas constitucionais e assuntos concernentes à federação e aos estados. Inclusive com atribuições exclusivas, evitando, dessa forma, a dominação dos Estados maiores.¹⁶⁸ Manter o bicameralismo igualitário, porém, é contraproducente. A saída está em limitar as funções do Senado, garantindo-lhe funções exclusivas, o que pode, inclusive, fortalecê-lo como Casa destinada a representar a ordem federativa.

Por fim, cabe a perguntar: Qual o *momento propício* para a transformação do Senado? Não há uma resposta exata para tal questão. Victor Nunes Leal, João Mangabeira e outros, já pleiteavam essa transformação na década de 50.¹⁶⁹ O momento vai depender da capacidade de percepção. Como bem anota Pilatti, ao citar a interpretação que Negri confere à categoria maquiaveliana de *momento propício* para a prática de atos e tomadas de decisões políticas, “as variações da capacidade de percepção e de aproveitamento de tais momentos, que produzem o sucesso e o fracasso de diferentes atores”.¹⁷⁰ Assim, o sucesso ou insucesso da transformação do Senado vai depender da percepção dos atores políticos brasileiros.

¹⁶⁶ Ibid., p.883.

¹⁶⁷ MANGABEIRA, *Estudos Constitucionais* ..., p. 23.

¹⁶⁸ BACKES, op. cit., Capítulo II, p.25. Backes cita, como exemplo, o caso a Câmara dos Deputados “iniciar um projeto que agrave problemas de equilíbrio regional, e o Senado fizer emendas, ou seja, não usar seu poder de veto, a Câmara pode manter seu texto contra a vontade da Casa dos Estados”

¹⁶⁹ MANGABEIRA, *Estudos Constitucionais* ..., pp. 05 et. seq..

¹⁷⁰ PILATTI, *A Constituinte de 1987-1988*..., p.12.