

Sistema bicameral mostra distorções e merece revisão

EMANUEL NERI*
Do Reportagem Local



Depois de fazer uma série de cálculos, na terça-feira passada, o jurista Celso Bastos, 47, presidente do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, chegou a números impressionantes. Nas eleições parlamentares de 1982, só o Estado de São Paulo perdeu nada menos que 54 deputados na sua representação federal. Pelos mesmos cálculos, Bastos constatou que tal sangria, embora em menor proporção, também atingiu as bancadas do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O jurista fez novas contas e verificou que o voto de um cidadão de Roraima valeu, nas mesmas eleições, 26 vezes mais que o voto de um paulista.

O desfalque parlamentar verificado por Bastos nas bancadas dos Estados mais populosos é fruto das inúmeras alterações, verificadas ao longo dos últimos 21 anos, na representação proporcional na Câmara dos Deputados. Atualmente, independente de sua população, os Estados não podem ter mais de sessenta e menos de oito parlamentares. Os cálculos de Bastos, entretanto, acabaram por reforçar uma discussão que vem ganhando corpo ultimamente, nos meios políticos e jurídicos do País, e que fatalmente irá desaguar na futura Constituição: o atual sistema bicameral — formado pela Câmara dos Deputados, que teoricamente representa as populações estaduais, e o Senado, representante dos Estados — está descaracterizado depois de a Câmara (487 deputados) deixar de ser representativa proporcionalmente ao número de eleitores de cada Estado. Talvez tenha chegado a hora do unicameralismo, extinguindo-se o Senado.

Rever as distorções

Pelo menos dois terços dos atuais líderes partidários e dirigentes do Senado e da Câmara responderam negativamente à indagação. Para eles, porém, o princípio da proporcionalidade vigente na Câmara precisa ser revisado, para que a representação política exprima a real importância de cada Estado ou Território na Federação. "As distorções devem ser corrigidas mas não devem levar ao gigantismo que impeça a Câmara, na prática, de funcionar racionalmente", defendeu Ulysses Guimarães, 88, presidente do PMDB e da Câmara dos Deputados, um fiel seguidor do bicameralismo. "Este sistema funciona como um jogo de freios e contrafreios", explicou Ulysses, para quem a maioria das iniciativas parlamentares pertence à Câmara, que é integrada, em geral, por parlamentares mais jovens. "A existência do Senado, onde normalmente têm assento políticos mais velhos, serve como instância revisora", sustentou Ulysses.

Nem todos os políticos, porém, pensam como Ulysses. "Não há mais razão para duas Câmaras, que atrasam a elaboração legislativa, cujo trabalho se torna quase inalcançável pelo povo", observou o deputado federal Ailton Soares (PMDB-SP), 39. O bicameralismo, segundo Soares, é uma criação dos Estados Unidos, que não se ajusta à realidade brasileira. O jurista Raymundo Faoro, 60, bate na mesma tecla. "O bicameralismo já nasceu errado", comentou Faoro. Segundo ele, o Brasil, ao contrário dos Estados Unidos, não contava com Estados pré-existentes e soberanos formando a Federação. "Não havia razão para a criação do Senado, ainda mais com representação paritária", explica o jurista.

A representação paritária apontada por Faoro — cada Estado conta com três representantes no Senado, o que eleva a 69 o número de senadores — também é rechaçada pelo líder do PTB na Câmara, Gastone Righi, 49. "A Federação, no Brasil, há muito tempo foi absorvida pelo Estado unitário. Hoje, os Estados são unidades

administrativas e não se justifica mais a manutenção do Senado", afirmou. O líder do PT na Câmara, Djalma Bom, 36, é um aliado desta tese. "A representação popular, proporcional ao peso político de cada Estado, sem as limitações de uma Câmara revisora, é a melhor forma de reforço da democracia", defendeu o deputado. Posições como esta, entretanto, estão em franca minoria dentro do atual Congresso.

Tradição histórica

"O unicameralismo reforçaria ainda mais a concentração do poder da União, em termos dos grandes Estados", previu o senador Roberto Campos (PDS-MT), 68, "teríamos de volta a política do 'café-com-leite', em que os Estados de São Paulo e Minas Gerais se revezavam no governo." Outro adepto do bicameralismo, o deputado Nadir Rosseti, 47, líder do PDT na Câmara, aponta para a possibilidade de correção pelo Senado de eventuais erros da Câmara, com o que também concorda o presidente do Senado, José Fragelli, 69. Na defesa desse sistema, Fragelli também invoca o respeito à tradição histórica na defesa do bicameralismo. Ele, aliás, é um dos únicos políticos que não vê necessidade de reformulação no princípio de proporcionalidade atual da Câmara dos Deputados.

O debate em torno do bicameralismo e do unicameralismo não vem de hoje. Em 1974, por exemplo, o então deputado Florim Coutinho, do PMDB do Rio, propôs à Comissão de Justiça da Câmara que examinasse a conveniência da instauração do sistema unicameral. Citava, na sua argumentação, o pensamento do ex-constituinte João Mangabeira para quem "o bicameralismo não corresponde às necessidades nem à eficiência que a expansão econômica, o desenvolvimento tecnológico e as funções do Estado exigem do Poder Legislativo". Se isto não bastasse, o historiador Hélio Silva, 81, atribuiu outras falhas ao Senado. "Idealizado para ser uma Câmara de homens mais experimentados, nem sempre o Senado brasileiro se mostrou à altura desta exigência", comentou Silva.

Como um freio

"Os governos usam o Senado como um freio a qualquer atitude mais ousada da Câmara. No último regime militar, chegou-se a criar o senador biónico, dando ao presidente-general a garantia de uma maioria", lembrou o historiador. De fato, o Senado sempre esteve na alça de mira da intelectualidade brasileira. Em 1964, por exemplo, ao defender tese na Universidade Federal de Minas Gerais, o jurista José Afonso da Silva, hoje com 60 anos, sustentou a sua pura e simples extinção. Atualmente, porém, professor da Universidade de São Paulo e secretário dos Negócios Jurídicos da Prefeitura paulistana — olha para o Senado com maior simpatia.

Para Silva, a futura Constituição deve reduzir os poderes do Senado, "retirando aquilo que lhe foi entregue em decorrência do centralismo e do autoritarismo dos últimos anos". Com isso, a atuação dos senadores — que hoje têm mais poderes que os deputados, podendo julgar mesmo o presidente da República e os ministros do Supremo Tribunal Federal, além de serem responsáveis pela aprovação de empréstimos externos para Estados e municípios — ficaria restrita a leis de interesse federativo e de política externa do País. A mesma proposta é defendida por Celso Bastos. Ele afirmou que mesmo em outros países, onde há o bicameralismo, "o poder do Senado é bem mais reduzido". O professor José Alfredo Baracho, 47, da Universidade Federal de Minas Gerais, dá outra atribuição ao Senado. Os rumos da dívida externa do País, segundo ele, também deveria ser traçado pelos senadores.

* Colaboraram: RUBEM DE AZEVEDO LIMA, do Superior Tribunal de Justiça; RODRIGO BARBOSA, do Superior Tribunal de Justiça; e HUDSON BRANDEÃO, do Superior Tribunal de Justiça.



Atuação do Senado afasta radicalismos

AMARAL PEIXOTO*
Especial para o Folha

O bicameralismo — existência do Senado e da Câmara dos Deputados — é um componente de nossa realidade política desde a formação do Brasil independente. Durante o Império, calcado no exemplo inglês, no qual o Senado, pelo caráter de vitalidade de seus componentes, aproximava-se, guardadas as peculiaridades políticas de cada povo, do que é a Câmara dos Lordes. Com a proclamação da República, manteve-se o bicameralismo, pautado, entretanto, no exemplo norte-americano, por ter sido os Estados Unidos a primeira República moderna a utilizá-lo segundo o critério federativo, que faz do Senado a Casa dos Estados.

O bicameralismo, além do princípio teórico que pode aferir o caráter democrático da organização do poder, tem que ser compreendido, também, como técnica de atuação do Poder Legislativo, o que nos interessa mais de perto, neste momento.

Em discurso que teve a oportunidade de fazer recentemente no Senado, na sessão especial de homenagem a Gustavo Capanema, referi-me à ve-

emência com que aquele saudoso político defendeu a manutenção do Senado quando se discutia, em 1976, a possibilidade da implantação do sistema unicameralista no País.

Assegurava Capanema ser o bicameralismo, além de uma tradição em nossos costumes políticos, um fator que trazia a vantagem do equilíbrio, pois se a Câmara dos Deputados, normalmente formada por políticos mais jovens é, consequentemente, plenário de maior exaltação, o Senado, reunindo os mais idosos e mais experimentados, contribui para restabelecer, se necessário, o clima de tranquilidade e afastar os radicalismos.

De outra parte, o sistema bicameralista ajuda no aperfeiçoamento da elaboração legislativa, já que, além da hipótese, se necessária, de restabelecer o entendimento parlamentar, permite a uma instituição legislativa rever o trabalho efetivado pela outra — uma forma de decantação. Argumenta-se que a existência de duas Casas poderia colaborar para enfraquecer o Poder Legislativo, dados os possíveis confrontos. Esta apreciação parece-nos impropriedade, segundo afirmava Capanema: "a diversidade

de opiniões para se chegar ao entendimento, não enfraquece, antes fortalece as instituições". Além do mais, aqueles que se preocupam com o enfraquecimento do Legislativo devem procurar outras razões, e não simplesmente acusar o bicameralismo, como motivo de sua debilidade. Lembraria, por exemplo, a crise de representatividade que o atinge ou a necessidade de restaurar e ampliar suas prerrogativas. Sem esquecer, contudo, que é ao parlamentar, por sua ação ou omissão, que está reservado o papel extremamente significativo, no momento atual, da dignificação da política e dos políticos.

Quando a indagar-se sobre o para quê da continuidade do Senado Federal, há de se ter presente que em uma forma federalista, como é a nossa — com todas precariedades da qual possa ser acusada —, cabe ao Senado o desempenho de um fim legítimo e necessário à harmonia do sistema.

Em síntese, o Senado é o órgão representativo da divisão territorial federativa, permitindo ao povo não se achar somente representado politicamente pelos partidos, como ocorre na Câmara dos Deputados, mas

também pelas unidades federadas, os Estados, que é o papel do Senado.

No referente ao fato de os senadores terem mandato mais longo do que aquele dos deputados, entende-se que isso ocorre na busca do equilíbrio e da continuidade dos trabalhos parlamentares. Em alguns países, chega-se à situação limite na qual alguns senadores são vitalícios. Embora não defendamos esta posição, entendemos como fator positivo o mandato mais longo. Em parte, pelo fato de que este acaba por amortecer os efeitos da instabilidade da vontade popular, pois se as duas Câmaras não são eleitas ao mesmo tempo e com mandatos da mesma duração, as demonstrações efêmeras da vontade popular ou os impostos modismos encontrarão em uma das Casas uma salutar resistência.

Em síntese, a existência de duas assembleias colabora para o equilíbrio, a continuidade, a mudança sem radicalismo, a transformação sem revolução que são, por fim, as motivações maiores dos responsáveis pela manutenção do sistema político.

SENHOR AMARAL PEIXOTO, 79, é senador do República (R) e presidente nacional do Partido Democrático Social.

Legislativo brasileiro é lento e ineficaz

JOÃO GILBERTO*
Especial para o Folha

O Poder Constituinte Originário é a vontade política de um povo em "constituir" um Estado soberano. E como acontece na vida de comunidades menores: os cidadãos, porque têm a vontade política de "constituir" uma associação de bairro mobilizam-se, discutem e reúnem-se; dessa reunião não nasce uma escola de samba ou um clube de futebol, mas, sim, o organismo comunitário que foi alvo da mobilização de vontades.

Quando é convocada uma Assembleia Nacional Constituinte busca-se a liberação desse Poder Constituinte Originário da população, da cidadania; equivale dizer que se convoca os cidadãos a repensarem por inteiro o seu País, as instituições, o regime, a estrutura.

Hoje o Brasil envolve-se num debate pré-Constituinte, em dias que antecedem o ato convocatório, o qual é de importância básica por ser o único limite da futura Assembleia e determinar-lhe as características e a constituição. A convocação deve ser forte, para mobilizar a população e despertar o seu Poder Constituinte Originário. Disto dependerá ser a

Assembleia mais ou menos representativa.

Uma das formas, preferida pelas forças políticas e contestada por alguns movimentos sociais importantes — como a Ordem dos Advogados do Brasil e parte da área sindical —, é a de que a Constituinte coincida exatamente com o Congresso Nacional a ser eleito em 15 de novembro de 1986. O corpo congregual seria o mesmo corpo constituinte, embora, neste caso reunido em assembleia única que igualaria senadores e deputados.

Além de outros inconvenientes restritivos da representatividade, envolvendo o "constituir" em causa própria dos membros de um dos poderes etc, essa forma de chegar à Constituinte poderá obstruir o debate necessário sobre um ponto: como deverá ser o Poder Legislativo na futura Constituição — unicameral ou bicameral?

Os defensores do atual sistema de duas Casas têm sólidos argumentos técnicos federalistas. O bicameralismo retrata corretamente a organização federada do Estado nacional. Isto é: o Senado representa os Estados-membros da Federação; a Câmara dos Deputados representa o povo.

Outros países organizados na forma federada também possuem duas casas legislativas.

A funcionalidade do Poder Legislativo bicameral, todavia, é sempre complexa, pouco ágil, não ajustada às necessidades da vida atual. O nosso Legislativo, em especial, é paquidêmico. Seu processo de decisão é tão lento que perde a eficácia na maioria das vezes; estamos apreciando a legalidade ou não de emissões de dinheiro feitas em 1983... Ocorre também que projeto originário de uma das Casas, tramitando ao longo de alguns anos, vai à outra, é emendado e volta à Casa de origem para ratificar a primeira decisão ou aceitar a emenda e verifica-se que ambas já foram superadas, prejudicadas, criando um impasse legislativo.

Quando se argumenta em favor de um Legislativo mais ágil é preciso dizer que isso não representa um maior número de leis. E outro equívoco brasileiro; temos excesso de leis, e um excesso muito maior de projetos, cada deputado ou senador produzindo-os às dezenas e chocando-os com um vínculo de paternalidade muito curioso. Em alguns legislativos do mundo organizado e democrático,

projeto só pode ser proposto por bancada partidária, por bloco parlamentar ou um certo número de deputados. Esta reflexão sobre o funcionamento interno do Legislativo não necessariamente seja ele, no futuro, unicameral ou bicameral: prazos determinados de tramitação, prejudicando depois os projetos; condições mínimas para ser proposto um projeto de lei; e aumento da participação do Legislativo nas decisões nacionais, na aprovação dos planos, na fiscalização da administração, desmistificando esta tendência a parir incontrolavelmente leis.

Mas, a discussão fundamental sobre a necessidade de um Legislativo bicameral ou unicameral será prejudicada de plano, se for convocada uma Constituinte na exata composição do Congresso atual, eleitoralmente organizado os representantes em senadores ou deputados. O que vai representar um grave prejuízo à legitimidade e soberania da Assembleia.

JOÃO GILBERTO LUCAS COELHO, 40, deputado federal pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), é integrante da Comissão de Constituição e Justiça do Senado e relator-geral da Comissão Interpartidária.

O parlamentarismo deverá prosperar

HERBERT LEVY*
Especial para o Folha

A justificativa maior para a convocação da Constituinte é a remoção, em seu texto, do resíduo de legislação da fase autoritária que o País atravessou desde 64 até agora.

O sistema bicameral em verdade não está em causa. Não se cogita de alterá-lo. Estará em causa, sim, a opção entre o sistema presidencialista e o parlamentarista de Governo, para dar à Câmara e ao Senado o papel que devem ter numa democracia. Espero confiante que a corrente parlamentarista em crescimento constante no Congresso Nacional nos últimos meses, consiga preponderar, pois será um grande serviço prestado à consolidação democrática do Brasil.

Hoje o Parlamento — ambas as Casas — não goza da estima popular. Sua utilidade não está muito clara, na apreciação das camadas populares, que o consideram uma entidade distanciada dos seus legítimos interesses.

Mas o parlamentarismo — mesmo o modelo francês que foi objeto de emenda por mim apresentada e em condições de ser votada a qualquer momento, através do substitutivo a ela apresentada pelo relator, o senador Jorge Bornhausen — apesar de dar grandes poderes ao presidente da República, transformado no chefe de Estado, deixa a condução do governo a cargo do primeiro-ministro e do seu gabinete. Como os ministros são interpelados regularmente, quase todas as semanas, sobre os problemas afeitos à sua Pasta, eles têm que demonstrar capacidade no exercício de suas funções ou não resistem e são substituídos. Isso assegura a qualidade do governo.

Se e quando surgir uma negociata em autarquia ou ministério, o ministro responsável terá que dar no Congresso, para pleno conhecimento da opinião pública, explicação cabal dos fatos, e das providências tomadas, sob pena de cair. Isso assegura a moralidade do governo.

Os debates no Parlamento serão obviamente a parte mais interessan-

te do noticiário político da imprensa escrita e ouvida com mais interesse na falada e quando o leitor ou ouvinte, diariamente, acompanhar os debates entre os ministros de Estado e os parlamentares sobre assunto de maior interesse para os vários segmentos da população, este verificará que o Legislativo é, na verdade, uma trincheira avançada na defesa de seus interesses.

E com o prestígio que o Parlamento ganhará, estará se fortalecendo a democracia e a "Nova República" do Brasil.

Convém acrescentar que uma providência de grande alcance para valorizar a democracia brasileira antes ou durante a Constituinte é a supressão do voto obrigatório. Ninguém, numa democracia, deve ser obrigado a fazer o que não quer.

O voto é um ato de consciência que o cidadão exerce se quiser. É direito que a Constituição assegura aos que desejarem exercê-lo. E, se as eleições tiverem um comparecimento de 50% ou menos de um eleitorado

consciente, as eleições e os eleitos ganham prestígio e autoridade.

Não é com o comparecimento de 90% ou mais de eleitores, cuja maioria vai votar contra a vontade, para evitar multa imposta pelo Tribunal Eleitoral ou para poder receber seu ordenado no fim do mês.

Os que votam contra a vontade votam mal ou no demagogo que mais prometer, ou votam em branco ou nulo. De qualquer modo, desservindo à democracia.

Estão de acordo com o voto não-obrigatório, além da totalidade da direção nacional da Frente Liberal, o líder do PMDB na Câmara dos Deputados, Pimenta da Veiga. É preciso, pois, um esforço conjugado dos partidos com maioria no Congresso para que o voto voluntário se torne uma realidade, valorizando os integrantes das duas Casas do Congresso eleitos por essa forma e fortalecendo a democracia.

HERBERT VICTOR LEVY, 73, é deputado federal pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e diretor-geral do "O Estado de S. Paulo".

Bicameralismo, tradição no País desde a Constituição de 1891

Banco de Dados

O Poder Legislativo surgiu no Brasil com a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro 1.º. Suas atribuições eram desempenhadas pela Assembleia Geral (correspondente ao Congresso Nacional de hoje), composta de duas Câmaras: a dos Deputados e a dos Senadores. Os deputados, eleitos pelas províncias, tinham mandato máximo de quatro anos. Os senadores eram escolhidos pelo Imperador, com base numa lista tripartite votada em cada província, e tinham mandato vitalício.

A Constituição de 1824 não impunha restrições aos candidatos a deputado. Entretanto, para ser senador, o cidadão deveria preencher uma série de requisitos, entre os quais ter acima de 40 anos (os príncipes da Casa Real eram senadores por direito, a partir dos 25 anos) e rendimento anual superior a oitocentos mil réis. Isso conferia ao Senado um caráter aristocrático, com homens da própria realeza, protegidos da Corte ou de confiança da monarquia, além de industriais, fazendeiros e comerciantes abastados.

Com a Proclamação da República, em 1889, e a consequente Constituição de 1891, foi mantido o sistema bicameral do até hoje denominado Congresso Nacional, integrado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Os deputados continuaram a ser eleitos, enquanto os senadores, também eleitos diretamente, perderam a vitalidade, restringindo-se seus mandatos a nove anos (mais tarde reduzidos aos atuais oito anos). A idade mínima dos senadores caiu para 35 anos, que se mantém até hoje. Foi abolida a renda mínima dos candidatos a senador.

Durante o regime republicano, a independência formal do Poder Legislativo foi mantida, à exceção dos períodos discricionários de 1930-34, 1937-45 e nos governos militares a partir de 1964, sobretudo na vigência do AI-5 (1968-78). Pelo "pacote de abril", de 1977, foi criada a figura do senador "biónico", eleito pelas Assembleias Legislativas, e que representava um terço das 69 cadeiras do Senado.

Banco de Dados

O sistema bicameral é adotado nas principais democracias liberais do chamado Primeiro Mundo, tais como Estados Unidos, Alemanha Federal, França, Inglaterra e Japão. A maioria dos países sul-americanos copiou o sistema norte-americano do bicameralismo. Em todo o mundo, são bicameralistas dezesseis países americanos, quinze europeus, catorze da Ásia-Oce-

ânia e cinco africanos; são unicameralistas oito países americanos, dez europeus, onze asiáticos e vinte africanos.

Legislativos unicamerais costumam assentar-se em pequenos Estados com sistema unitário de governo, entre os quais Dinamarca, Finlândia, Israel e Nova Zelândia, ou em Estados territorialmente minúsculos, como Andorra, Luxemburgo e Liechtenstein. O unicameralismo também aparece em

Estados que foram submetidos a mudanças sociais e políticas muito rápidas, a exemplo dos países socialistas do Leste europeu, e outros recentemente libertados do domínio colonial ou em desenvolvimento, tais como Quênia e Indonésia.

Dos países socialistas europeus, apenas Tchecoslováquia e Iugoslávia, além da própria União Soviética, são bicameralistas. Fora da Europa, todos os países de tendência

socialista são unicameralistas: China, Cuba, Vietnã, Angola, Argélia, Moçambique etc.

No decorrer dos séculos, o unicameralismo tem sido apontado como instrumento a favor do despotismo, ao contrário do bicameralismo, visto como fator de equilíbrio de forças, garantindo maior liberdade aos cidadãos. Por outro lado, o argumento usado contra o bicameralismo é que ele retarda a discussão dos projetos de lei.