

## I

Numa república federativa e presidencial notoriamente inspirada na Constituição dos Estados Unidos, como é a brasileira, exerce o nosso Senado Federal o papel compatível com a lógica do regime?

Nos países fiéis ao sistema bicameral, a evolução histórica se processou no sentido de a Câmara baixa eclipsar a Câmara alta. O exemplo típico provém da própria Inglaterra, a primeira a apresentar Parlamento formado de duas Câmaras e também a primeira em que a Casa dos Comuns aniquilou gradualmente quase toda a influência política dos Lordes, amputando-lhes a competência financeira. Em diferentes proporções, isso vem ocorrendo por todo o mundo, exceto nos Estados Unidos. Constitui regra nas nações parlamentaristas.

Analisando-se, porém, a história norte-americana ou visitando-se o país, cede-se à conclusão de que, na realidade política e em contraste com os demais Estados modernos, o Senado dos Estados Unidos se mantém incomparavelmente mais efetivo, no comando da grande república, do que a Casa dos Representantes.

## FRUSTRAÇÕES DO SENADO

*Deputado Aliomar Baleeiro*

Há motivos históricos para que assim aconteça e, parece-nos, isso explica que o regime presidencial só tenha colhido bons frutos nos Estados Unidos, em contraste com todos os países americanos que tentam imitá-lo e insistem em conservá-lo, a despeito do cortejo de revoluções, golpes de estado, ditaduras e estados de sítio que lhe servem de caricatura em toda a América Latina.

Essa reflexão aconselha um estudo comparativo entre o modo de funcionamento do presidencialismo nos Estados Unidos e nas outras repúblicas do continente.

## II

Os construtores do regime político resultante da Convenção de Filadélfia desejavam institucionalizar um sistema de governo que lhes garantisse as liberdades britânicas, segundo a doutrina do Século XVII, notadamente a de Locke, senão dos antecessores que pregavam o governo pelo consentimento e o direito de resistência aos tiranos, até mesmo pelo assassinio do déspota. Queriam cobrir-se contra os abusos e exações de George III para com os colonos americanos e, por outro lado, temiam as intrigas das facções e os excessos dos demagogos. A própria palavra “democracia” lhes era suspeita como sinônimo de demagogia ou, pelo menos, de governo direto, enquanto “república” seria o representativo.

Embebidos da leitura dos clássicos gregos e latinos, sabiam que as massas abrem o caminho aos tiranos pela mão de pretensos “defensores do povo”.

As notas que Madison e outros preservaram acerca dos debates secretos da Convenção de Filadélfia registram êsses desígnios dos “*Fathers*”.

Alguns intérpretes da história constitucional americana, como o professor MacLaughlin, pretendem que os redatores da Carta de 1787 criaram algo de original opondo o pensamento filosófico do Século XVII à prática viciosa do fim do Século XVIII e, portanto, não transplantaram para as 13 colônias libertas as instituições britânicas daquele tempo. Sem dúvida, um regime federal republicano com um presidente, baseado na igualdade de classes e na superioridade da lei, sujeitos os governantes à revisão judicial, era uma novidade. Sob êsse ponto de vista os descendentes dos colonos remontaram ao *compact* dos pioneiros.

Mas o arcabouço institucional da Convenção de Filadélfia deixa transparecer aquela transplantação e adaptação do aparelho do governo inglês, que, com seus muitos defeitos, era o mais livre e eficaz daqueles tempos.

Não só porque estavam habituados ao regime britânico do Século XVIII, mas porque não havia nada melhor a copiar nem a institucionalizar, os estadistas de 1787 traduziram em termos republicanos, numa Constituição escrita e tremendamente rígida, a estrutura monárquica da Grã-Bretanha com um rei

parcial e imperfeitamente limitado por um Parlamento, no seio do qual os Lordes ainda eram, de fato, mais poderosos do que os Comuns, até porque, naquele tempo, dispunham da máquina eleitoral tósca para eleger a Câmara baixa. Era conhecida dos líderes da Convenção de Filadélfia a obra então recente (1771) de Lolme sobre a Constituição britânica, tal como funcionava no Século XVIII.

Daí a sedução da tese de H. Summer Maine, que explica o presidente todo-poderoso dos Estados Unidos como uma cópia fiel do rei da Grã-Bretanha, tal como ele existia, reinava e governava no último quarto do Século XVIII, isto é, George III com suas arbitrariedades, sua gula de poder pessoal, sua adesão às tendências absolutistas de Lord Bute, seu preceptor e seu primeiro presidente do Conselho de Ministros. Não foi Summer Maine, aliás, o único, a sustentar essa hipótese de que os americanos, importando as instituições e republicanizando-as, transformaram os Lordes em Senadores, os Comuns em *Representatives* ou Deputados e colocaram no Executivo um George III eletivo e temporário.

Então, no sistema bicameral, o Senado foi construído com mais força do que a Câmara, até porque, à falta duma nobreza tradicional como a dos Lordes, os Senadores foram considerados embaixadores dos Estados-membros, que os elegiam por suas Assembléias Legislativas até a emenda 17.<sup>a</sup>.

Se os Lordes, no Século XVIII, escolhiam os Comuns graças ao domínio da máquina eleitoral, era mais prático dar aos Senadores o contróle dos Ministros, que, na Inglaterra, àquele tempo, ainda não estava inteiramente entregue à Câmara baixa. George III — repita-se — reinava e governava. E o arranjo era tanto mais racional quanto, ao tempo da Convenção de Filadélfia, os Estados-membros se mostravam profundamente desconfiados contra a ereção de um Governo Federal poderoso, que teria por base um Congresso e um Presidente. Natural, pois, que este último, na política interna e externa, sofresse o contróle dos Senadores que representavam os Estados-membros e não pròpriamente a população nacional. Até hoje, em caso de vaga, os governadores dos Estados americanos nomeiam os senadores interinos.

Assim, na coordenação dos *checks and balances*, o Senado americano recebeu a parte do leão, principalmente pelas seguintes atribuições:

a) a de julgar os casos de *impeachment* de quaisquer autoridades civis, inclusive magistrados (art. 1.<sup>o</sup>, seção 3.<sup>a</sup>; art. 2, seção 4.<sup>a</sup>);

b) dar conselho e consentimento — *advice and consent* — à nomeação dos *Ministros de Estado e todos os funcionários* quando a Constituição ou a lei assim o determinarem, embora o Congresso possa, também por lei, dispensar essa aprovação para subalternos (art. 2.<sup>o</sup>, seção 2.<sup>a</sup>);

c) ratificar tratados pelo *quorum* de 2/3.

Recorda-se, por vêzes, a frase de Lord Bryce, que comparava o *impeachment* a um canhão poderoso, mas muito pesado e complicado para ser efetivamente assestado sôbre o alvo. Isso é verdade em relação ao processo de julgamento no Senado, mas a Câmara decreta expeditamente a acusação. Por exemplo, no caso do General Belknapp, Ministro da Guerra, foi decretado em 24 horas, dentro das quais êle se demitiu, o que não interrompeu o julgamento pelo Senado.

Os juizes não estão imunes ao *impeachment* e vários dêles já foram julgados e até condenados pelo Senado (condenados: John Pickering (1804), por embriaguês e outras faltas; West H. Humphreys, rebelião na Guerra de Secessão; Robert W. Archbald (1913), por subôrno; Halstead L. Ritter (1936), por procedimento indigno. Absolvidos: Samuel Chase, em 1805; James Peck, em 1831; Charles Swayne (1905); Harold Louderback (1933). Renunciou ao cargo antes do julgamento em 1926, o juiz George W. English).

O consentimento do Senado é exigido para inúmeros cargos importantes, inclusive para o comando de exércitos. Entende-se que um comandante de fôrças pode representar ao Senado contra a destituição, e o General McArthur o fêz contra o Presidente Truman quando êste o exonerou do comando das tropas em operação na Coréia.

Merece registro o conceito da "cortesia" entre o Presidente e o Senado. Em geral, o Senado não recusa o consentimento para os nomes que o Presidente propõe para Ministros do seu Gabinete, embora se conheçam, pelo menos, sete casos de rejeição, o último dos quais foi Charles Warren, nomeado por Coolidge em 1925. Para os demais, a média de recusas do Senado atinge a 20%, inclusive para a Côrte Suprema. Corresponde, porém, o Presidente, ao Senado, em relação à sua relativa liberdade na escolha dos ministros, não

provendo qualquer cargo federal importante sem ouvir antes os senadores de seu partido que representam o Estado onde o funcionário vai servir. Se essa "cortesia" não fôr praticada, é quase certo que os senadores recusarão consentimento à nomeação. Contam-se pelos dedos os casos em que um Presidente infringiu impunemente o costume tradicional (Garfield e Theodore Roosevelt).

Anote-se o comentário de um dos mais autorizados constitucionalistas dentre os contemporâneos:

"The President has only half the appointing power; the Senate has the rest." (W. MUNRO, "Government of U.S.", 5.<sup>a</sup> edição, pág. 192.)

Uma das novelas mais sensacionais da ficção política, ùltimamente, foi *Advice and Consent*, em que Allen Drury descreve uma hipotética batalha entre um presidente audaz (possivelmente uma caricatura de Franklin Delano Roosevelt), que pretendia impor ao Senado um ministro do Exterior julgado inconveniente. O presidente recorre aos processos menos confessáveis e morre de crise cardíaca ao ouvir pelo rádio a sua derrota.

Num país que, desde a independência, olha suspeitosamente as relações internacionais (Hamilton chegou a temer o subórno do presidente pelas potências estrangeiras), é imenso o poder exclusivo de o Senado aprovar os tratados e, ainda assim, pelo voto de 2/3 de seus membros. O exemplo clássico do exercício desse poder foi a humilhante derrota de Woodrow Wilson, quando tentou obter a ratificação do famoso tratado de Versailles, após a Primeira Grande Guerra.

Na atual vida norte-americana, a política externa ocupa o maior espaço na preocupação dos homens públicos do país, que, por efeito da rivalidade com a Rússia na orientação do mundo e mesmo pela própria sobrevivência, é obrigado a observar de perto uma revolução no Brasil ou no Vietnam, um homicídio no Congo, um golpe de Estado no Egipto ou no Paraguai; as eleições do Chile ou da Inglaterra. O presidente dos Estados Unidos, sem dúvida, beneficia-se do poder de iniciativa de tratados, mas sabe que está adstrito ao condomínio de decisões com o Senado. Um ex-líder do Senado, como Lyndon Johnson sabe disso mais do que qualquer outro.

## III

O Senado brasileiro, vitalício e formado pela vontade do Imperador na escolha de um dos eleitos em lista tríplex, sofreu profunda alteração com a República de 1891. Todavia, em consequência da chamada “política dos governadores”, a nova Câmara alta, na República Velha, foi bem uma convenção de embaixadores dos Estados ou, pelo menos, dos homens mais prestigiosos de cada Estado. Geralmente, duravam no posto, do que é exemplo Ruy, reeleito sem interrupções durante mais de 30 anos, até a morte, inclusive por um Governador ao qual hostilizava. É notório que Seabra, duramente tratado por ele de 1917 a 1920, foi levar-lhe em mão o diploma de reeleição quando renunciou em 1921. Lá, exibiram força política de que não dispõe nenhum Senador de hoje, homens como Pinheiro Machado, Azeredo e outros.

Mas a extrema divisão dos partidos e outras causas enfraqueceram o Senado no regime de 1946, muito embora não se possa deixar de creditá-lo por exemplar e ativa resistência ao Governo que veio a tombar em abril último.

O observador dos fatos brasileiros há de convir que o mecanismo de 1946 não funciona satisfatoriamente. Nossos Presidentes têm sido anacrônicos Georges Terceiros com tremenda exacerbação do poder pessoal. Querem tudo, mandam em tudo e são cegos e surdos a quaisquer ponderações. Não aceitam a idéia de que não passam de titulares de um poder chamado de “Executivo” — poder que cumpre deliberações do Congresso contidas na lei e no orçamento. Desejam ser e são de fato poder “deliberativo”.

A perseverança da corrente parlamentarista que, agora mesmo, revela sua pujança no apoio de mais da maioria absoluta da Câmara à nova emenda Raul Pila de 1964, está a mostrar a convicção de que o mecanismo de 1946 necessita de substituição de peças vitais.

Pessoalmente, inscrevo-me no rol dos que colocam suas maiores esperanças na restauração do Governo de Gabinete (mais “ministerial” do que propriamente “parlamentarista”). Mas o fortalecimento do Senado à maneira norte-americana pelo poder de ratificação dos tratados, pelo alargamento do *impeachment* e, sobretudo, pelo amplo controle das nomeações, inclusive dos Ministros de Estado e Comandantes de exércitos e esquadras, poderia ser uma solução intermediária para os que, por timidez, não vão até o parlamentarismo. E para os parlamentaristas mais prudentes poderá ser uma etapa de adaptação ao pleno Governo de Gabinete.