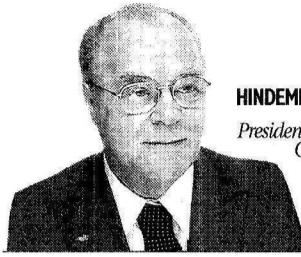


# O porquê do Senado

\* 4 AGO 2004



**HINDEMBURGO PEREIRA-DINIZ**  
Presidente do Conselho  
Consultivo do  
Condomínio  
dos Associados

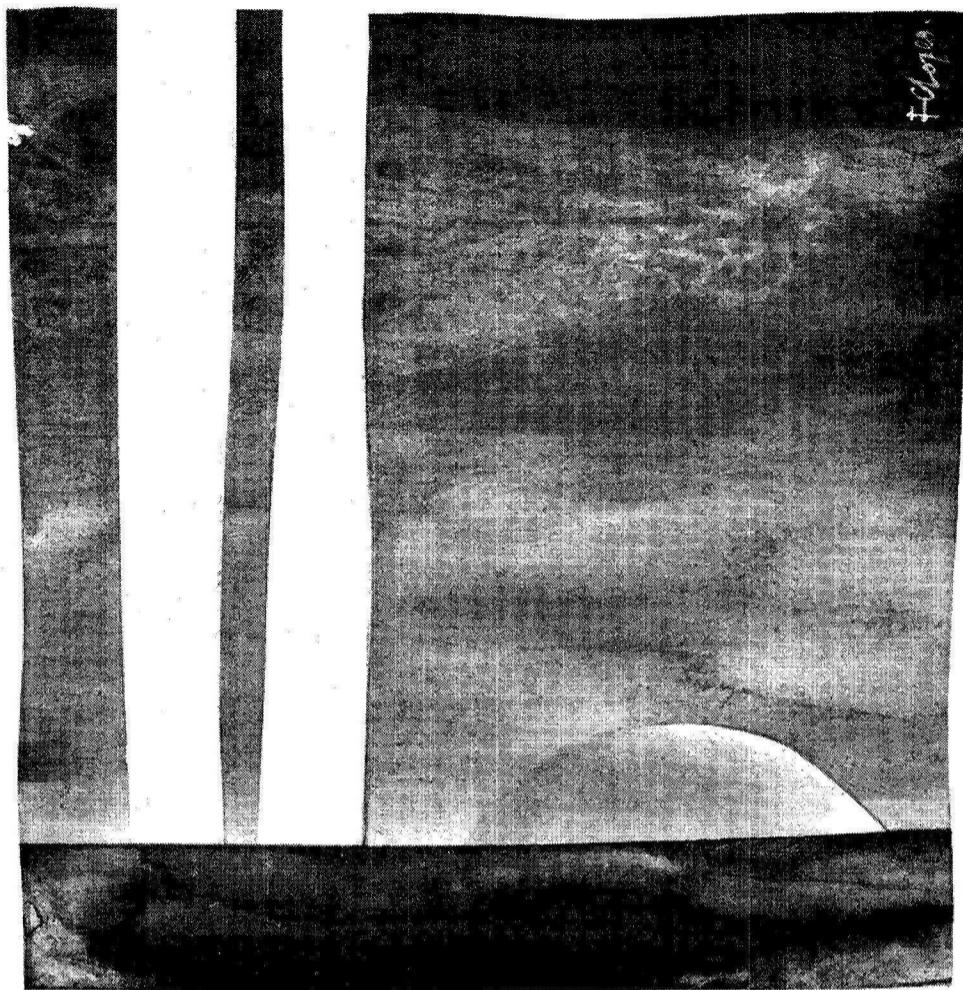
e-mail: hcpd@uai.com.br

**H**á um mês, escrevi artigo sob o título “Para que o Senado?”, a respeito do qual recebi alguns e-mails com pedidos de esclarecimentos semelhantes. Uns, indagando o porquê da existência de Senado em muitos Estados unitários. Outros, perguntando-me a razão de o projeto original apresentado à Convenção de Filadélfia, em maio de 1787, haver adotado o bicameralismo, se, naquela primeira hora, não se cogitava de um Senado como casa do Legislativo onde os Estados (ex-colônias), que formavam novo tipo de União (federal), substituindo a confederada, se fizessem representar com o mesmo número de delegados, independentemente da expressão populacional.

Em síntese, se o Senado só veio a ser idealizado como a casa da representação dos Estados-membros durante os trabalhos da Convenção, por que sua existência já fora prevista anteriormente? Embora o esclarecimento seja o mesmo, vou fixar-me exclusivamente no exemplo estadunidense. Mas, em nenhum Estado unitário, o bicameralismo contribui para o fortalecimento democrático. Em diversos países, chega até a contribuir para a impureza do regime, quando assegura assento a pessoas que não trazem a legitimidade da representação popular, que só o processo eleitoral assegura.

Antes, contudo, de tratar do exemplo dos EUA, permito-me transcrever palavras de Hans Kelsen, inscritas no maior dos seus clássicos, *Teoria Geral do Estado*: “Na República livre o sistema bicameral anula praticamente o princípio democrático, pois este se expressa em uma das Câmaras cuja atuação é contrapesada pela outra, a Câmara Alta ou Senado”. Quando se realizou a Convenção de Filadélfia de 1787, fonte da Constituição dos EUA, os Estados, que compunham a Confederação existente, adotavam o sistema bicameral, com exceção da Geórgia e Pensilvânia. O Senado da União, portanto, não constituiu por si uma inovação. Vinha da Câmara dos Lordes, da Inglaterra. Apenas durante o trabalho da convenção é que veio a adquirir o espírito comprometido com a ordem federativa. Aliás, Kelsen chegou a afirmar que a organização democrática do Estado Federal se limita “pela necessidade de representação das Unidades Federativas, separada da representação geral do povo”.

O Senado dos EUA foi considerado com objetivos do seu significado na Monarquia inglesa, antes do papel de órgão da representação das Unidades Federativas em que se transformou apenas para superar-se o conflito decorrente das postulações de Virgínia e Nova Jersey, aquela pretendendo que o número de senadores fosse fixado



em função do perfil socioeconômico dos Estados, com apoio das entidades mais fortes, e a última exigindo, com suporte na reivindicação dos Estados menores, que todos fossem representados igualitariamente. Vou transcrever o juízo de cinco constituintes, a fim de externar o verdadeiro propósito que o grupo mais conservador teve em Filadélfia, relativamente ao Senado.

Abraham Baldwin, da Geórgia: no debate do dia 29 de junho sobre a eleição de Senadores, afirmou que “o segundo ramo do Legislativo (Senado) devia ser a representação da propriedade e por isso ao estabelecê-lo cumpria fazer-se alguma referência à riqueza relativa de seus membros e aos princípios sobre os quais foi constituído o Senado de Massachusetts”.

Elbridge Gerry, de Massachusetts: Quando se propôs que os Senadores fossem eleitos pelas Legislaturas estaduais, insistiu em que “os interesses comerciais e financeiros estariam mais seguros nas mãos dos Legislativos dos Estados do que nas do Povo em geral”.

Charles Cotesworth Pinckney, da Carolina do Sul: Propôs que os Senadores não fossem remunerados. Se esse ramo do Legislativo “estava destinado a representar a riqueza do País, devia compor-se de pessoas ricas; não havendo remuneração, só os ricos candidatar-se-iam ao exercício da função”. Pelas mesmas razões, John Rutledge, também da Carolina do Sul, entendia que os Senadores não deveriam receber subsídio.

George Mason, de Virgínia: “Um objetivo importante que se teve em conta ao consti-

tuir o Senado foi assegurar os direitos de propriedade. Para dar aos Senadores o peso e a firmeza necessários a esse propósito, considerou-se indispensável que seus mandatos fossem longos”.

Alexander Hamilton, membro da minoria monarquista, único nova-iorquino a subscrever a Constituição, defendeu a vitaliciedade dos Senadores e sugeriu que o processo de eleição fosse idêntico ao que se adotou para a Presidência da República.

Em 1817, a elegibilidade para as legislaturas era, quase uniformemente, baseada em qualificações de propriedade. O Senado dos EUA, de fato, foi considerado com objetivos muito mais próximos do seu significado na Monarquia inglesa do que do papel de órgão da representação das Unidades federativas, em que se transformou por um casuísmo e, depois, pela prática. Nos 126 anos da fase em que foram escolhidos pelos Legislativos estaduais — até 1913 —, os senadores confirmaram a prioridade que davam às questões dos seus Estados, de uma maneira geral mantida até agora.

Verdadeiramente, o Senado não é essencial ao exercício democrático. Pelo contrário, no presidencialismo costuma prejudicá-lo porque divide e enfraquece o Poder Legislativo em um regime que induz à hipertrofia do Executivo. O exemplo brasileiro é indicação ostensiva. A chamada Câmara Alta é composta apenas de representantes dos Estados-membros, diferentemente do que se pensa e de como se comporta a maioria dos nossos senadores.