

A Câmara Alta no Mundo

por Caetano Ernesto P. de Araújo

Neste texto, fazemos de estudo amostral sobre as características dos senados de duas dezenas de países. Na introdução, analisamos, em termos gerais, algumas das características mais significativas das câmaras altas do mundo, e os casos selecionados, apresentados na forma de verbete. As informações coletadas referem-se, fundamentalmente, ao número de senadores e à forma de sua eleição. A fonte utilizada é a *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, organizada por G. T. Kurian, sob responsabilidade da Associação Parlamentaria Mundial, edição de 1998.

I – INTRODUÇÃO

No mundo, há hoje cerca de 170 legislativos nacionais, dos quais um terço, aproximadamente, é bicameral. De modo geral, países extensos, populosos e democráticos optaram pelo bicameralismo, enquanto a câmara única parece ser a opção preferencial de países menores ou de democracia menos desenvolvida. São poucos os exemplos de legislativos com mais de duas câmaras, com destaque para a extinta República da Iugoslávia, que mantinha 5 câmaras em funcionamento.

Onde existe, a segunda câmara tende a ter um número menor de integrantes e poderes mais reduzidos, particularmente no que respeita a tributação e orçamento. Normalmente, a primeira câmara está vinculada com mais força ao voto popular, mediante eleições diretas e freqüentes, enquanto a segunda câmara ou câmara alta é distanciada da vontade do eleitor, por meio da eleição indireta, dos mandatos mais longos e da renovação fracionada de sua composição.

A razão histórica da câmara alta localiza-se na necessidade de representação diferenciada dos diferentes estados no antigo regime. Aristocracia e alto clero demandavam um espaço de representação específico, separado daquele destinado aos comuns. Diversas câmaras com essas características foram extintas no decorrer do século XX e sobrevive hoje apenas a Câmara dos Lordes, no Reino Unido.

Evidentemente, a preservação de situações de privilégio de camadas aristocráticas não funciona hoje como razão suficiente de preservação de uma segunda câmara. Sociedades democráticas, contudo, encontraram novas razões para a manutenção do bicameralismo. São elas, em linhas gerais: a proteção de grupos minoritários face à vontade da maioria, a desconcentração do poder, a viabilidade do desenho de federações e a criação de uma instância revisora, para atender às exigências cada vez maiores de complexidade que a modernidade impõe às leis.

A proteção de minorias demanda a formação de uma instância decisória afastada da vontade da maioria, com relativa autonomia em relação a ela. Por essa razão, é freqüente, nas segundas câmaras, o uso de mecanismos como a eleição indireta, os mandatos mais longos, a renovação parcelada, as limitações de idade e até mesmo, a permanência de critérios de renda e propriedade.

A desconcentração do poder enquadra-se na tradição institucional que busca a criação de instrumentos de controle mútuo, de freios e contrapesos, de forma a evitar a tirania, ainda que esta seja consentida pela maioria ou dela provenha.

A complexidade crescente das leis exigiria, cada vez mais, a operação de uma segunda perspectiva no processo legislativo.

Finalmente, a formação de federações torna-se mais fácil quando existe uma segunda câmara, na qual os membros menos populosos encontram-se igualmente representados. O caso clássico é o norte-americano,

cujo exemplo foi seguido por países como Brasil, Austrália, Argentina, México e Suíça. Uma variante do argumento federativo procura assegurar aos membros menores voz, ao invés de poder de veto. Essa solução, que implica representação desigual dos membros da federação, foi seguida por Índia, Áustria, Bélgica, Alemanha e Espanha, entre outros.

Três são as formas usadas para compor a segunda câmara: eleição, indicação e pertencimento ex-offício. O pertencimento ex-offício, hoje em declínio, persiste, por exemplo, nos casos dos pares hereditários na Câmara dos Lordes, no Reino Unido; dos ex-presidentes da Itália; do príncipe herdeiro da Bélgica; dos chefes tribais no Zimbábwe.

A indicação, por sua vez, ainda é uma prática comum nos senados do mundo. São indicados os pares “em vida”, não hereditários, da Câmara dos Lordes; os senadores do Canadá, pelo primeiro-ministro; os senadores da Jordânia e da Tailândia, pelo monarca; nove senadores chilenos; cinco senadores italianos, por feitos que tenham engrandecido a honra da nação; entre outros.

A eleição, por sua vez, pode ser direta ou indireta. Neste último caso, assembleias regionais ou locais elegem, normalmente, os senadores. Esse foi o caso norte-americano até o início do século XX e ainda é a prática corrente na França, Espanha e Alemanha. As eleições diretas são, quase sempre, cuidadosamente diferenciadas das eleições para a primeira câmara, por meio dos instrumentos já mencionados e do recurso a circunscrições mais extensas. A eleição por corporações, sempre muito debatida, foi posta em prática pela constituição irlandesa de 1937.

Sobre o futuro do bicameralismo, algumas tendências podem ser afirmadas. Países pequenos tendem, ainda, a adotar o modelo unicameral. Por outro lado, a maioria das democracias recentes do Leste europeu adotou uma segunda câmara. No âmbito da União Européia, a criação de um Senado é objeto de um aceso debate nos dias de hoje. Opositores da integração

combatem a idéia, por considerá-la, com razão, o passo decisivo para a constituição de uma federação.

II – O SENADO NO MUNDO. APRESENTAÇÃO DE CASOS

1. ARGENTINA

O Senado argentino era integrado, até a reforma de 1995, por dois senadores por província, num total de 48, com mandato de 9 anos. A reforma estabeleceu, para as eleições posteriores a 2001, a escolha dos senadores em eleições diretas e mandatos de 6 anos, renováveis a cada 3. A idade mínima exigida dos senadores é 30 anos.

2. AUSTRÁLIA

O Senado australiano conta com 76 cadeiras, sendo 12 por estado e 2 para o território e o distrito federal. A duração do mandato é de 6 anos, com renovação da metade a cada 3 anos. A idade mínima exigida dos senadores é, tal como no caso dos deputados, 18 anos. Senadores são eleitos mediante o voto proporcional.

3. CANADÁ

Todos os 104 senadores canadenses são nomeados pelo governador-geral, por indicação do primeiro ministro. Seu número varia de província para província, entre 6 e 24. Por exigência constitucional, nenhuma província pode ter menos senadores que deputados. A Constituição prevê ainda que 4 a 8 senadores adicionais podem ser indicados, nos casos de impasse entre Câmara e Senado.

Até 1965, os senadores eram vitalícios. A partir dessa data, passou a vigorar, para os novos senadores, uma regra “expulsória” para

aqueles que atingissem os 75 anos. Senadores devem ter mais de 30 anos e atender requisitos de propriedade e renda. O limite para ambas (4 mil libras) não foi atualizado desde a constituição do Canadá, em 1867, e tornou-se, progressivamente, acessível.

4. CHILE

O senado chileno é composto por 47 cadeiras, das quase 38 são preenchidas por eleição direta e 9 por indicação. A eleição ocorre em 19 distritos eleitorais, cada qual com direito a duas cadeiras. O Chile passou de um sistema de eleição nacional de senadores, mediante voto proporcional à eleição regional, nos distritos, mediante voto majoritário. Ex-presidentes que ocuparam o cargo por mais de 6 anos tornam-se também senadores. A figura do senador indicado foi introduzida pelo regime militar para assegurar uma transição democrática moderada. A indicação, nesses casos, é de responsabilidade do Poder Executivo, da Suprema Corte e do Conselho de Segurança Nacional. A idade mínima exigida para o senador é de 40 anos.

5. COLÔMBIA

Integram o senado colombiano 102 representantes, com mandato de 4 anos. A eleição é nacional, com uso do voto proporcional, no sistema de listas fechadas. Além disso, cada partido pode apresentar mais de uma lista, tal como ocorreu no Brasil, na época da “sub-legenda”. A intenção explícita do legislador foi conceder oportunidades eleitorais aos partidos pequenos. Duas cadeiras são reservadas à representação das comunidades indígenas. O sistema produz uma situação de elevada dispersão partidária. Em 1998, as eleições haviam contemplado 98 listas diferentes nas 100 cadeiras em disputa.

5. FRANÇA

O senado francês é composto por 321 senadores. São eleitos indiretamente, por colégios de representantes de Departamentos que incluem, normalmente, os prefeitos e os deputados, nacionais, regionais e locais. A composição do colégio eleitoral dos senadores não é uniforme no país, tampouco o sistema eleitoral. Circunscrições pequenas usam o voto majoritário e as maiores, o proporcional. Seu mandato é de 9 anos, com renovação de cada terço a cada três anos. Senadores tendem a apresentar um viés rural e conservador, em relação aos deputados. Em 1969 De Gaulle tentou reduzir, mediante plebiscito, sem sucesso, os poderes do Senado.

6. ALEMANHA

O *Bundesrat* é integrado por 68 representantes, eleitos indiretamente pelos governos dos estados que compõem a República. Na verdade, os representantes são delegados enviados e instruídos pelos governos de seus estados, de modo que, a rigor, o Senado representa os executivos estaduais e deveria ser considerado um ramo do Poder Executivo. Cada estado tem direito a entre 3 e 6 senadores, em proporção à sua população. É comum a indicação dos chefes do Executivo dos estados e a de seus ministros.

7. ÍNDIA

O Conselho dos Estados é composto por 245 cadeiras, das quais 233 são preenchidas mediante eleição indireta e 12 por indicação do presidente. Conselheiros representam 25 estados e 7 territórios, em proporção à população, observado o mínimo de um conselheiro por membro da federação. As eleições são realizadas nas assembleias legislativas e colégios eleitorais dos territórios. O mandato tem duração de 6 anos, com renovação parcial das bancadas a cada 2.

8. ITÁLIA

O Senado italiano é integrado por 325 representantes, dos quais 315 são eleitos diretamente. O sistema eleitoral, no caso do Senado, passou recentemente de proporcional para majoritário-uninominal. Para esse fim, o país foi dividido em 20 regiões que, sub-divididas em distritos, elegem três quartos dos senadores, sendo o último quarto eleito pelo sistema proporcional. Ex-presidentes assumem também uma cadeira no Senado.

9. JAPÃO

Os 252 membros da Câmara dos Conselheiros são eleitos nas circunscrições nacional (100) e municipais (152 por 47 municipalidades). Seus mandatos são de seis anos, com renovação da metade a cada três. A idade mínima exigida é de 30 anos. O eleitor tem dois votos, um para a lista de candidatos na disputa proporcional e outro para o candidato do distrito.

10. MÉXICO

Há 128 senadores, 4 para cada um dos 31 estados e do Distrito Federal. Os três primeiros são escolhidos pelo voto majoritário e a quarta cadeira é designada para a primeira minoria. Os mandatos têm duração de seis anos, com renovação parcial a cada três. A reeleição é vedada. Idade mínima exigida é de 30 anos.

11. HOLANDA

O Senado, conhecido como primeira câmara, é integrado por 75 membros eleitos indiretamente pelos conselhos provinciais.

12. RÚSSIA

São 178 os membros do Conselho da Federação, indicados ex-officio. São membros os chefes dos poderes executivo e legislativo de cada um dos 89 estados-membros.

13. ÁFRICA DO SUL

O Conselho Nacional de Províncias reúne 90 conselheiros, eleitos indiretamente. A idade mínima exigida é de 18 anos.

14. ESPANHA

O Senado conta com 257 membros, dos quais 208 são eleitos diretamente. Cada província elege 4 senadores; cada região autônoma (são 17 ao todo) indica 1 e mais 1 para cada milhão de habitantes; as cidades africanas de Ceuta e Melilla apontam 2 senadores cada uma. A eleição se processa pelo sistema do voto majoritário.

15. SUÍÇA

O Conselho de Estados é integrado por 46 membros, dois para cada cantão e um para cada meio cantão. O mandato dos conselheiros é de 4 anos.

16. REINO UNIDO

A Câmara dos Lordes tem hoje 1192 membros, dos quais 769 são pares do reino (pares por hereditariedade), 397 pares em vida (não transmitem a condição de par do reino a seus descendentes), 2 arcebispos e 24 bispos da Igreja Anglicana. A categoria de par do reino “em vida” existe desde 1958.

17. ESTADOS UNIDOS

Integram o Senado 100 representantes, 2 por cada estado, com mandato de seis anos, renovável o terço a cada dois.

Consultoria Legislativa, 22 de agosto de 2003.

Caetano Ernesto P. de Araújo
Consultor Legislativo