

SISTEMA UNI ou BI CAMERAL

Paulo de Figueiredo
Assessor Legislativo do
Senado Federal

O problema da divisão, ou não, do Poder Legislativo em duas ou mais Câmaras sempre foi, e ainda é, um dos temas mais importantes da ciência política, por isto mesmo provocando debates e separando os juristas, os políticos e os legisladores em campos distintos e antagônicos.

Mestres do direito público dos mais consagrados são vistos, de um lado ou do outro, esforçando-se para condenar ou consagrar êsse ou aquêle regime, do mesmo modo que os diferentes Estados, ao se estruturarem juridicamente, inclinam-se por esta ou aquela solução.

No Brasil, como em tôda parte, os políticos e os estudiosos do assunto se separaram, defendendo, não raro com paixão extremada, os seus pontos de vista.

A matéria voltou a ser considerada com mais interêsse neste momento, quando ninguém mais discute a necessidade de uma reforma em profundidade do regime político brasileiro, em geral, e do Poder Legislativo, em particular.

Figuras de projeção alardeiam a conveniência de instituímos uma Câmara única, que melhor se conformaria, segundo elas, com as realidades contemporâneas, enquanto outros nomes eminentes de nossa cultura continuam fiéis à tese dualista.

O assunto, oportuno e relevante, merece, portanto, um exame mais atento, a êle não podendo ficar alheios quantos se preocupem com a boa organização do Estado — entidade em que se projetam, hoje, as esperanças maiores do povo, pois só êle poderá, cumprindo suas finalidades, criar e garantir condições gerais de existência coletiva que propiciem o bem comum.

Vendo na política a ciência do Estado, ou a arte de governar, devemos todos ser políticos, pois só assim, "politizados", estaremos habilitados a participar da ordenação das coisas públicas, buscando a felicidade de todos.

Dentro dessa compreensão e possuídos desse espírito é que pretendemos abordar a momentosa questão.

Procuraremos ter uma visão panorâmica do assunto, partindo da análise objetiva da situação do mesmo em cada um dos diversos países do mundo, para, a seguir, apreciar a questão do ponto de vista doutrinário e, afinal, confrontando os fatos, sistemas e idéias, chegar a uma conclusão.

A EUROPA É BICAMERALISTA

Começemos pelo Velho Mundo, onde os países, de cultura mais sedimentada, poderão, talvez, constituir, neste como em outros casos, os melhores exemplos.

Veremos que as nações mais evoluídas, poderosas e civilizadas tendem, em uma maioria significativa, para o regime bicameral, excetuadas algumas, a maioria delas onde a democracia foi substituída pelo socialismo ou outro regime de tipo totalitário.

O primeiro país a usar o vocábulo *parlamento* (do baixo latim *parliamentum*) foi a Inglaterra, onde os órgãos de representação espelhavam, originariamente, as estratificações sociais.

Naquele país, as Assembléias dos Lordes e dos Comuns possuíam, juntamente com o rei, os poderes da soberania. A Câmara dos Lordes era constituída pela nobreza e o alto clero, ao passo que a Câmara dos Comuns era formada pelos cavaleiros, o baixo clero e os burgueses, que representavam as cidades e as vilas.

Foi assim que surgiu o regime bicameral, ainda existente na Inglaterra e que passou a prevalecer na maioria dos legislativos, sempre encontrando defensores para exaltar as suas vantagens, e opositores, para verberar defeitos e pugnar pelo sistema unicameral.

Na França, ora tem vigorado um sistema, ora outro, parecendo que a sobrevivência, nos dias correntes, de duas Câmaras, se explica, além de por outros fatores, também pela tradição; lá, como em outras nações do Velho Continente, o clero formava um "estado", a nobreza outro e os representantes do povo um terceiro estado, e, desse modo, as camadas sociais diferenciadas estão na origem do sistema dualista, que se impôs ao implantar-se a democracia.

A grande nação, depois de adotar ora um sistema, ora outro, optou, finalmente, pelo bicameral, consagrado pela Constituição de 1958.

A Holanda, desde a sua primeira Constituição, em 1814, é bicameralista. Pela Constituição vigente de 1956, os Estados Gerais, que representam todo o povo holandês, são separados em Primeira Câmara e Segunda Câmara.

A Suécia, cujo instrumento de governo, de 1809, é, segundo Gunnar Hecksher, “a Constituição mais antiga da Europa e a segunda do mundo em antiguidade”, teve o seu Parlamento (Riksdag) dividido em duas Câmaras, sistema que persistiu, mesmo depois das modificações resultantes do processo de democratização, que teve lugar em 1907-1909 e em 1918-1921. Contudo, em 1963, uma comissão real, após nove anos de trabalhos, elaborou um projeto de reforma constitucional. Os membros da comissão não chegaram a um acôrdo sôbre se deviam manter ou não a estrutura bicameral, e, embora a maioria haja proposto uma só Câmara, há sérias resistências à idéia reformista.

A Bélgica adotou o processo bicameral, que foi aconselhado, igualmente, pela “Commision pour la Réforme des Institutions”, a qual chegou, na hipótese, à conclusão de que “il convient de maintenir le bicamérisme”.

O Poder Legislativo, consoante o projeto, se exerce pelo Rei, a Câmara dos Representantes e o Senado. Os deputados são eleitos diretamente pelo povo; os senadores, proporcionalmente, pelas populações de cada província, pelos Conselhos Provinciais e pelo próprio Senado.

A Hungria pré-socialista tinha seu Parlamento bipartido em “Câmara dos Magnatas” e “Câmara dos Deputados”, mas, estabelecida no país a República Popular, a nova Constituição (20-8-949) instituiu uma Câmara Única, a Assembléia Nacional, órgão supremo do poder estatal.

Na Noruega, o Poder Legislativo pertence ao povo, que o exerce por intermédio do *Storting*, que funciona através de duas seções, o *Lagting* e o *Odelsting*, êste constituído de 3/4 e aquêle de 1/4 dos membros do *Storting*. Cada *ting* age separadamente e designa seu próprio Presidente e seu próprio Secretário.

Na Suíça, a Constituição Federal de 20 de maio de 1874 declara que a autoridade suprema da Confederação é exercida pela Assembléia Federal, a qual se compõe de dois Conselhos: o Conselho Nacional, integrado por deputados do povo, e o Conselho dos Estados, constituído de deputados dos cantões.

Bicameral é, também, o sistema da Áustria (Constituição de 1/10/1920), onde o Poder Legislativo se desdobra em “Conselho Nacional”, eleito pelo povo, e “Conselho Federal”, eleito pelas Dietas.

A República Federal Alemã é, igualmente, bicameralista, pois conta com o Parlamento Federal, cujos membros, eleitos por sufrágio direto, são representantes do povo, e com o Conselho Federal, formado por membros dos Governos dos Estados, que os designam e demitem, e através do qual os Estados cooperam na legislação e administração federal, cada Estado tendo pelo menos 3 votos. Os membros do Conselho Federal têm acesso a tôdas as reuniões do Parlamento e de suas comissões, devendo ser ouvidos a qualquer momento.

Do mesmo modo, a República Democrática Alemã criou, ao lado da Câmara Popular, a Câmara dos “Länder”.

Na Itália, o Parlamento compõe-se da Câmara dos Deputados e do Senado da República, êste “eletto a base regionale” e aquela “eleta a suffragio universale e diretto”.

A Dinamarca atribui o Poder Legislativo ao Rei e ao *Folketing*, conjuntamente, havendo, portanto, apenas uma Câmara, composta de 179 nomes. Foi, assim, modificado o regime da antiga Constituição, segundo a qual o Parlamento (*Rigsdad*) se compunha do *Folketing* (Câmara Popular) e do *Landsting* (Câmara Alta).

A Finlândia possui uma só Câmara: a Câmara dos Representantes, à qual pertence, conjuntamente com o Presidente da República, a iniciativa das leis.

A Iugoslávia é bicameralista. O corpo representativo da comunidade sócio-política é a Assembléia, constituída pelos delegados dos cidadãos e dos trabalhadores das comunidades de trabalho, mas a Assembléia compreende o Conselho Comunal — cujos integrantes são eleitos diretamente pelos cidadãos — e o Conselho das Comunidades de Trabalho, de membros eleitos pelos trabalhadores que, no território da comuna, fazem parte das organizações de trabalho, dos órgãos estatais, das organizações sócio-políticas e das associações; pelos agricultores, membros das cooperativas, ou outras organizações de trabalho, bem como pelos demais cidadãos que trabalham no território da comuna e são designados por lei.

Afora isto, a Constituição iugoslava dispõe, em sua Segunda Parte (Organização da Federação), que o órgão supremo do poder é a Assembléia Federal, composta do Conselho Federal, integrado pelos delegados dos cidadãos das comunas e das Repúblicas, do Conselho Econômico, do Conselho de Educação e Cultura, do Conselho de Assuntos Sociais e Saúde e do Conselho Político Organizacional.

Determina, ainda, que os membros do Conselho Federal, eleitos pelas Assembléias das Repúblicas e Assembléias das Províncias Autônomas, formam o Conselho das Nacionalidades, ao qual são outorgados direitos e deveres quanto à proteção da igualdade de direitos dos povos da Iugoslávia e direitos das Repúblicas.

Na Romênia o único organismo legislativo é a grande Assembléia Nacional, órgão supremo de poder do Estado.

Na Polónia, o órgão máximo do poder é a Dieta, que representa “a vontade do trabalhador das cidades e do campo e realiza os direitos soberanos da Nação”.

Na Bulgária é, também, a Assembléia Nacional o único órgão legislativo.

Na Tcheco-Eslováquia é, ainda, a Assembléia Nacional que detém o supremo Poder do Estado e o corpo legislativo exclusivo.

Contudo, o Conselho Nacional Eslovaco, órgão nacional do Poder e da administração estatais, constituído de deputados eleitos pelo povo, tem, entre outras, as atribuições de votar, em correspondência com a legislação geral do Estado, leis sobre questões de caráter nacional ou regional, sempre que estas requeiram uma regulamentação especial para assegurar o desenvolvimento geral, econômico e cultural, do país; votar leis nos casos em que a Assembléia Nacional o autorize; participar da preparação do plano do Estado para o desenvolvimento da economia e discutir as questões de desenvolvimento da economia e da cultura;

submeter projetos à Assembléia Nacional; exercer o contróle nos limites de sua própria competência.

Além disso, as leis do Conselho Nacional são assinadas e promulgadas pelo próprio Presidente desse órgão.

O deputado do Conselho Nacional Eslovaco pode ser, ao mesmo tempo, deputado à Assembléia Nacional.

Na URSS a situação é mais clara: o Poder Legislativo é exercido exclusivamente pelo Soviet Supremo, órgão mais alto do Poder, mas que se compõe de duas Câmaras: o Soviet da União e o Soviet das Nacionalidades, sendo este eleito pelos cidadãos da URSS nas repúblicas federadas e autônomas, nas regiões autônomas e nas comarcas nacionais; e, aquêle, pelos cidadãos da URSS nas circunscrições eleitorais.

Em Portugal, o Poder Legislativo é atribuído à Assembléia Nacional, à qual compete, entre outras coisas, fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las, vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis, apreciar os atos do Governo ou da Administração, tomar as contas respeitantes a cada ano econômico, tanto da metrópole como das províncias, autorizar o Governo a fazer empréstimos, autorizar o Chefe de Estado a fazer a guerra etc., mas existe, também, a Câmara Corporativa, com duração igual à da Assembléia Nacional, composta de representantes das autarquias locais e dos interesses sociais, e que tem por atribuição relatar e dar parecer sobre propostas ou projetos de lei e sobre tôdas as convenções ou tratados internacionais que forem presentes à Assembléia Nacional, antes de começar nesta a discussão.

O Governo poderá consultar a Câmara Corporativa sobre diplomas a publicar ou projetos de lei a apresentar à Assembléia Nacional.

Como se vê, na prática, o regime português, no concernente à tarefa legislativa, é bicameral.

Na Albânia o Poder Legislativo é exercido exclusivamente pela Assembléia Popular. Todavia, a Assembléia elege um *Presidium*, que, entre outras atribuições, faz a interpretação das leis, relativamente à sua conformidade com a Constituição, promulga as leis que são votadas, ratifica os tratados internacionais; durante o período de recesso da Assembléia, ordena a mobilização geral e proclama o estado de guerra, assim como, nesse período, por proposta do Chefe do Governo, nomeia e demite ministros.

O *Presidium*, em caso de dissolução da Assembléia, fica com o poder, até que se proceda à eleição de novo *Presidium* pela Assembléia.

Na Espanha, o órgão supremo de participação do povo nos negócios do Estado são as Côrtes, que têm por missão preparar e votar as leis, sob reserva da sanção, que cabe ao chefe de Estado.

É uma Câmara única, de composição *sui generis*, pois integrada pelos Ministros, os Conselheiros da Falange, o Presidente da Côte Suprema de Justiça e do Conselho Supremo da Justiça Militar, os representantes dos sindicatos nacionais, os prefeitos de 50 sedes de províncias, os prefeitos de Ceuta e de Meilalla e um representante das outras comunas; os Reitores de Universidades; o Presidente do Instituto de Espanha, os Presidentes das Academias Reais, o

Presidente do Instituto dos Engenheiros Civis, um representante do Conselho da Ordem dos Médicos, um da Ordem dos Farmacêuticos, um da Ordem dos Veterinários, um da Ordem dos Arquitetos, eleitos pelos respectivos Conselhos; pessoas designadas pelo Chefe do Estado, em número não superior a 50.

Na Grécia o Poder Legislativo é exercido pelo Rei e pela Câmara.

Na Irlanda o Parlamento (*Oireachtas*) compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Representantes (*Dáil Eireann*) e o Senado (*Seanad Eireann*).

Na Islândia o Poder Legislativo pertence ao Presidente da República e ao Parlamento (*Alting*), funcionando, êste, em duas Câmaras: a Alta e a Baixa.

A ÁFRICA É UNICAMERALISTA

Passando à África, vemos, no Senegal, um país de sistema unicameral. Sua Constituição estabelece que as Instituições da República são o Presidente da República, a Assembléia Nacional, a Côte Suprema e as côrtes e tribunais, e que a Assembléia Nacional detém o Poder Legislativo.

Na República do Congo, o Parlamento é constituído por um órgão sòmente: a Assembléia Nacional.

A República da Nigéria, do mesmo modo, tem uma única Assembléia.

Na Tunísia o povo exerce o Poder Legislativo através de uma só Assembléia Nacional.

Em Gana, existe, da mesma sorte, apenas uma Câmara, denominada, igualmente, Assembléia Nacional.

Idem, na República da Somália.

No Egito, o mesmo acontece.

Na Eritréia, a mesma coisa.

Já na Etiópia adotou-se o sistema bicameral. O Parlamento é composto da Câmara dos Deputados e do Senado.

No reino da Líbia o Poder Legislativo é exercido pelo Rei, conjuntamente com um Parlamento bipartido em duas Casas: o Senado e a Câmara dos Deputados.

No Sudão o Corpo Legislativo é formado pela Comissão Suprema, o Senado e a Câmara dos Representantes.

Na República da África do Sul o Poder Legislativo pertence ao Parlamento, o qual é constituído pelo Presidente da República, o Senado e uma Assembléia.

EQUILÍBRIO NA ÁSIA

Atentemos, agora, para o problema nos países asiáticos.

Começemos pelo Afeganistão. Existem, lá, a Assembléia Consultiva Nacional, composta de pessoas que se associam para os negócios econômicos e políticos,

representando todos os habitantes do país, e a Câmara dos Notáveis, integrada de pessoas experimentadas e esclarecidas, escolhidas e nomeadas pelo Rei.

No Iraque, a Constituição é positiva: o Poder Legislativo pertence ao Rei e ao Parlamento, êste dividido em Senado e Câmara dos Deputados.

No Irã, o Poder Legislativo é exercido pelo Imperador, pela Assembléia Consultiva Nacional e pelo Senado.

Também a Jordânia dispõe de um Senado e de uma Câmara dos Deputados, que compõem a Assembléia Nacional.

O Reino de Laus é unicameralista: conta apenas com a Assembléia Nacional.

O mesmo acontece no Líbano.

Na Síria sucede a mesma coisa: o Poder Legislativo pertence ao Conselho Nacional da Revolução, órgão legislativo único.

A Turquia é pluralista: sua grande Assembléia Nacional se compõe da *Assembléia Nacional e do Senado da República*.

A Coréia seguiu outra linha: o Poder Legislativo é exercido apenas pela Assembléia Nacional.

A China está em idêntica situação: só possui uma Casa Legislativa.

O Japão adotou outra diretriz: a Dieta, seu mais alto instituto legislativo, consiste de duas Casas: a Câmara dos Representantes e a Câmara dos Conselheiros.

A Indonésia possui uma só Câmara de Representantes.

O Ceilão conta com duas Câmaras: o Senado e a Câmara dos Representantes.

A Índia tem, da mesma sorte, o seu Parlamento dividido em dois órgãos: o Conselho dos Estados e a Casa do Povo.

O Paquistão é unicameralista: seu órgão legislativo é a Assembléia Nacional.

NA OCEÂNIA

O Poder Legislativo na Commonwealth da Austrália é atribuído a um Parlamento Federal, e dêle estão incumbidos a Rainha, um Senado e uma Câmara de Representantes.

AMÉRICA: DOMÍNIO AMPLO DO BICAMERALISMO

Examinada a questão na Europa, na Ásia, na África e na Oceânia, passemos ao Nôvo Continente:

A Argentina filiou-se ao sistema bicameral. O Congresso, investido do Poder Legislativo, é composto de uma Câmara de Deputados eleitos diretamente pelo povo das províncias e da Capital.

A Bolívia assumiu idêntica posição: o Poder Legislativo reside no Congresso Nacional integrado de duas Casas: Senado e Câmara dos Deputados, esta representando o povo, aquêle os Departamentos.

No Domínio do Canadá o Parlamento é composto pela Coroa, por uma Câmara Alta, denominada Senado, e pela Câmara dos Comuns.

A Colômbia adotou a mesma diretriz: formam o Congresso o Senado e a Câmara dos Representantes.

Costa Rica preferiu o regime da Câmara única: o Congresso Constitucional, cujos membros são eleitos por juntas populares.

Cuba, pré-castrista, adotava, na Constituição de 25-7-1940, o sistema dualista. O Poder Legislativo era exercido pela Câmara e pelo Senado, que, juntos, recebiam o nome de Congresso. Hoje, o Poder Legislativo está a cargo do Conselho de Ministros.

O Chile manteve os dois ramos do Congresso: Câmara dos Deputados e Senado.

O Equador, porém, adotou outra orientação: o Congresso Nacional, ao qual compete a função legislativa, dispõe de somente uma Câmara. Entretanto, sua Constituição contém uma originalidade: criou uma Comissão Legislativa Permanente — constituída pelo Presidente do Congresso; por 3 advogados representantes das diversas tendências políticas (direta, centro e esquerda), nomeados pelo Congresso; por 1 técnico em economia; por 2 representantes do Presidente da República; por um representante da Corte Suprema; por um representante dos patrões e por um representante da Confederação dos Trabalhadores, comissão que tem por atribuições: elaborar projetos de lei e decretos para submetê-los ao Congresso; elaborar, quando o Congresso não esteja reunido, em casos de urgência, decretos-leis de caráter econômico; codificar e editar leis; informar acêrca de projetos de lei submetidos a seu exame pelo Presidente da República; apresentar relatório anual de seus trabalhos ao Congresso.

Como se vê, a Comissão Legislativa Permanente atua como verdadeira Segunda Câmara.

Em El Salvador o Poder Legislativo reside numa só Assembléia Legislativa.

Os Estados Unidos, cuja Constituição serviu de padrão à maioria dos povos americanos, perfilharam o sistema bicameral, com o Congresso dividido em Senado e Câmara dos Representantes, sendo os deputados eleitos pelo povo e os senadores pelas Assembléias Estaduais.

Na Guatemala o Congresso não está dividido.

Haiti segue a generalidade dos países do continente: conta com duas Câmaras Representativas — a Câmara dos Deputados e o Senado, que formam o Corpo Legislativo.

Já Honduras é unicista: o Poder Legislativo se exerce por um Congresso de Deputados.

O México, no entanto, está dentro da tradição americana: o Poder Legislativo é depositado num Congresso Geral, formado por uma Câmara de Deputados e outra de Senadores.

Nicarágua está na mesma situação: dispõe de um Senado e de uma Câmara de Deputados.

No Panamá só existe um órgão legislativo: a Assembléia Nacional. Também no Paraguai: a Câmara dos Representantes.

No Peru o Congresso é formado por uma Câmara de Deputados e por um Senado.

Em Pôrto Rico o Poder Legislativo se exerce por uma Assembléia Legislativa composta do Senado e da Câmara dos Representantes.

São Domingos (Constituição de 1937), do mesmo modo, tem seu Congresso dividido em Senado e Câmara de Deputados.

No Uruguai, o Poder Legislativo é exercido pela Assembléia Geral, que compreende uma Câmara de Representantes e outra de Senadores.

Finalmente, na Venezuela o exercício do Poder Legislativo corresponde a um Congresso bipartido em Câmara dos Deputados e Senado.

NO BRASIL

O Brasil, desde o Império até os dias de hoje, passando pela ditadura, sempre se orientou no sentido bicameralista.

A Constituição do Império, de 1824, instituiu a Câmara dos Deputados e o Senado, *que compunham o Parlamento*.

Proclamada a República, a Constituição de 24-2-1891 dispôs que o Congresso Nacional, que exerceria o Poder Legislativo, constaria de dois ramos: Câmara dos Deputados e Senado.

A Constituição de 1934 manteve o sistema, embora o Senado (*que se tentou, sem êxito, anular na Assembléia Constituinte*) tivesse sofrido muitas restrições em sua competência, passando a constituir mero órgão coordenador dos outros Podêres.

Pela Constituição outorgada de 1937, *que criou o chamado Estado Nôvo*, foi confirmado o regime dualista. A função legislativa cabia ao Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho de Economia Nacional. A Câmara Alta — que passou a denominar-se Conselho Federal — seria eleita pelas Assembléias Legislativas estaduais, mas contando, também, com membros nomeados pelo Presidente da República.

Retornando o País à normalidade democrática, em 1945, a Assembléia Constituinte, logo convocada, elaborou a Carta de 1946, pela qual o Poder Legislativo voltou a ser exercido por um Congresso bifurcado em seus ramos clássicos: Senado e Câmara dos Deputados, esta representando o povo, aquêle as unidades federadas.

A Revolução de Março de 1964, pelos Atos Institucionais n.º 1, de 1964, e 2, de 1965, conservou o sistema bicameral da Constituição de 1946.

CÂMARAS DIFERENTES, MAS DEMOCRÁTICAS

Após essa visão geral do problema, entremos na análise mais profunda dos termos em que êle se equaciona.

A primeira afirmação a se fazer, ao penetrar no âmago do assunto, deve consistir numa definição de princípios.

Fique assentada, assim, esta preliminar: só podemos aceitar o sistema bicameral, se as duas Câmaras, em sua origem, natureza e funções, forem democráticas. Mas poderão sê-lo, sem a segunda constituir-se, como muitos apregoam, numa redundância?

Nem sempre os argumentos dos que criticam o regime dualista valem pela seriedade. Muitos, no afã de impor o ponto de vista contrário, distorcem princípios e, até mesmo, os fatos. Assim, por exemplo, os que, nos países republicanos e democráticos, chamam a Câmara Alta de "Aristocrática", ou a consideram simples "repetição" da Câmara Baixa, pecam por sectarismo, pois, em verdade, vendo-se os dois ramos do Parlamento em suas bases, estruturas e funções, logo se descobre que, naturalmente, em qualquer país, êles são, embora diferentes na forma, igualmente democráticos.

Salvo casos excepcionais, típicos de nações monárquicas, na raiz das Casas do Legislativo está, sempre, a vontade popular.

Senadores e Deputados, excluídas certas particularidades neste ou naquele país, são sempre escolhidos pelo povo, ou mediante sufrágio universal e direto, ou por eleição indireta, porém não menos legítima.

Da mesma sorte, conquanto semelhantes e se completando, as funções das duas Câmaras, onde elas existem — e existem na maioria das nações —, são sempre diferentes.

Normalmente, são tarefas legislativas as que desempenham os dois órgãos, êste com competência mais ampla aqui, aquêle mais atuante acolá. Mas a Câmara Alta tem sempre, a seu encargo, atribuições outras, de caráter mais político. E sempre diferem, as duas Casas, no tocante à qualificação de seus membros, ao número de representantes, à idade, à duração do mandato.

Têm, assim, as duas Câmaras, ao mesmo tempo que uma faixa comum de atuação, funções específicas, responsabilidades próprias, variando, essas diferenciações, de país para país.

Desiguais, portanto, em sua composição, estrutura e missão, nem por isto são, Senado e Câmara, desiguais em sua natureza democrática — órgãos que são, ambos, de representação do povo.

Vedel abordou com precisão êsses aspectos do problema, quando escreveu:

"Il n'est pas dit que si deux Assemblées existent, elles soient inégalement démocratiques. Elles peuvent être différentes, sans pour cela être inégales en vertu démocratiques. La façon la plus remarquable d'exposer cet argument est celle que nous avons déjà rencontrée — à côté d'une Assemblée élue au suffrage direct à intervalles relativement courts et qui exprime les mouvements de "courte durée" de l'opinion nationale, il peut être utile d'avoir une Assemblée, plus stable, plus âgée, renouvelée moins fréquemment et par élections échelonnées qui représenterait les mouvements de "longue durée". La Seconde Chambre n'est pas un frein, mais un volant qui régularise les mouvements excessifs dans un sens ou dans l'autre."

Democráticas, as duas, a segunda Câmara não nega nem freia os movimentos da primeira, apenas busca discipliná-los e sublimá-los. Sua tarefa é de purificação e aperfeiçoamento. Como órgão revisor, retifica, controla, apura.

A verdade é que há muitas maneiras democráticas de representar o povo. Este pode fazer-se ouvir diretamente, pelo plebiscito. Pode valer-se do voto universal, secreto e direto. Pode servir-se do delegado eleitor. Pode ser representado pelas assembléias. É, tudo, uma questão de hábito, de compreensão, de tradição.

Não se pode, conseqüentemente, recusar o caráter democrático do Senado, quando os seus membros forem eleitos pelas Assembléias estaduais. Como não podemos diminuir os méritos democráticos de uma Câmara de Representantes quando os deputados são eleitos pelos delegados distritais do eleitorado.

Negar a eleição indireta é negar a teoria dos mandatos.

A aceitar certas doutrinas, não haveria nunca democracia, em nenhuma nação do mundo. Pois, de início, há a considerar que o eleitorado não exprime jamais, em lugar nenhum, a totalidade do povo. Os eleitores são, sempre, em número inferior aos habitantes de um país. Os deputados representam parte do povo; às vèzes, um tètço, ou menos ainda, da população.

Por outro lado, se o eleitor, ao votar num candidato a deputado estadual, já sabe que, se eleito, o seu candidato irá votar na escolha de senadores, estará resguardado o cunho democrático da eleição indireta para a Câmara Alta. O mais que se poderia dizer é que houve uma delegação, no que não existe nenhum mal. Entre as atribuições do deputado estaria esta, e o eleitor, ao selecionar um nome para deputado, teria o cuidado de indicar um que fôsse, inclusive, capaz de votar num bom candidato a senador.

Alegam os ficcionistas que, nas federações, máxime quando os seus membros são eleitos pelas Assembléias estaduais, os senadores perdem substância democrática, porque não mais representam o povo, e sim os Estados.

Ora, os Senadores, representando os Estados, representam as populações dêsses Estados, ou seja, as porções da população nacional localizadas nos Estados a cujas bancadas pertencem.

Mesmo quando uma segunda Câmara tem um caráter econômico ou profissional, como pleiteiam certos ensaístas, ainda assim não é de se invalidá-la, por efeito de ofensas aos cânones da democracia.

Porque povo não é apenas a multidão. O povo está nas classes, nos grupos profissionais, nas escolas, nas fábricas, nos escritórios, nos ricos e nos pobres, nos moços e nos velhos, nos homens e nas mulheres, na cidade e nos campos, nos palácios e nas choupanas.

PARLAMENTO — RETRATO DA NAÇÃO

Não há democracia sem Congresso. Democracia autêntica. Mas Congresso, como adverte Luciano Mesquita, “não é uma repartição, uma agência do Govêrno”. É muito mais. País sem Parlamento é como um homem sem voz.

É pelas assembléias que os povos valem politicamente; sem elas, não passam de massa informe, que os tiranos amoldam a seu talante. E não apenas a voz é o Parlamento, mas a própria alma da nação, pois sofre, sonha e vibra com ela, reflete os seus anseios, traduz a sua vontade, às vezes até morre com ela.

A nação tem no parlamento o seu procurador legítimo. Só através dêle ela pode manifestar suas aspirações. Sem êle, ela não tem meios de se afirmar como pessoa livre e responsável.

Até hoje não se descobriu outra maneira de ouvir e sentir e entender a nação, senão pelas urnas. E é pelas urnas que ela escolhe aquêles que, no Parlamento, a representarão, na variedade de sua composição, na multiplicidade de suas tendências, na complexidade de seus anseios.

O Parlamento é a própria nação expressa em têrmos jurídico-políticos, pois é o intérprete de seu sentimento, de seu pensamento e de sua vontade. Duguit mostrou compreender bem o valor do Congresso, ao escrever: "la nation est une personne titulaire de la souveraineté; elle donne mandat à une autre personne, le parlement, de l'exercer em son nom. Il y a un véritable mandat; les deux sujets du mandat sont: la nation, d'une part, qui est le mandant; le parlement, d'autre part, qui est le mandataire. L'effet de ce mandat sera de produire une représentation, de telle sorte que la manifestation de volonté émanée du parlement sera comme si elle émanait de la nation et produira les mêmes effets."

O Parlamento é, dessarte, a própria nação em sua expressão política, e, assim entendendo, pode-se afirmar que a necessidade do Parlamento é um axioma nas democracias. O Parlamento está no sangue mesmo dos regimes democráticos: "a primeira instituição geral com algum direito a ser chamada democrática, que encontramos em todos os Estados modernos, é o govêrno representativo, o sistema pelo qual, em têrmos simples, os eleitores, em vez de decidirem êles próprios as questões políticas, elegem um corpo de representantes para tomarem decisões por êles", ensina C. C. Field.

Não cabe, nessas circunstâncias, pelo menos entre povos civilizados, discutir sôbre a legitimidade do Parlamento. Todo debate, neste terreno, deve restringir-se à maneira como deva ser organizado o Parlamento, para que, melhor funcionando, melhor sirva à democracia.

Entre os problemas de uma democracia situa-se, em destaque, o das relações entre os poderes do Estado, sempre sujeitas a choques e ameaças, estando aí uma das razões por que os estudiosos da ciência política se inclinam, em expressiva maioria, pelo sistema bicameral.

No Brasil, como em quase tôda a parte, o Congresso costuma ser "bode expiatório". Paga pelo que faz e pelo que não faz. Por ignorância, muitos lhe atribuem vícios, erros e defeitos que não tem. Não raro, responsabilizam-no por falhas, omissões e desacertos do Executivo. Culpam-no pela carestia de vida, pela falta de hospitais, pela deficiência do ensino, pelo mau estado das rodovias, pela precariedade dos transportes, pela queda na produção, pela apatia administrativa etc., esquecendo-se, os que assim procedem, que tais coisas são da alçada do Executivo, a quem o Congresso deu, em leis e créditos, os recursos para enfrentar tais problemas.

Falta ânimo para responsabilizar o Executivo. Talvez porque, no passado, os reis tenham sido considerados de origem divina, sendo sagrada — tabu — a figura do chefe de Estado. Daí desviar-se para o Congresso a crítica que, muitas vezes, deveria ser endereçada ao Executivo.

Vendo, porém, as coisas mais atentamente, verifica-se que os homens, no fundo, acreditam no Parlamento, vêem no Parlamento o seu instrumento de realização política.

Assim, nas horas graves na vida de um grupo, de uma classe ou do próprio povo, seus representantes correm ao Parlamento, em busca de proteção, còncios de que sòmente ali, no Parlamento, as suas aflições e os seus anseios serão devidamente interpretados e defendidos.

Nessas horas, principalmente, o que se vê? Uma Câmara apaixonada, que poderá, no atendimento das reivindicações populares, ir além dos limites do bom senso, e um Senado mais sereno, pronto a evitar que as águas transbordem de seu leito natural. O reajuste de situações, muitas realmente difíceis, se faz, então, devido à divisão do Legislativo em dois ramos: “O sistema de duas Câmaras, propiciando um melhor entendimento entre o Legislativo e o Executivo, amainando divergências, contornando obstáculos, evita — diz Rosah Russomano — os atritos e coopera para cimentar a liberdade do indivíduo e os direitos do grupo social.”

Dir-se-á que êsses momentos são momentos de crise, essencialmente políticos, e o que se deve ter em vista é a normalidade legislativa. Não é assim, porém, mesmo que o fòsse, o tão-só fato de um sistema político, nesses instantes decisivos na vida de um povo, firmar-se como um ponto de equilíbrio, como um eixo de gravitação das vontades, como um denominador comum às idéias e sentimentos contrários, seria suficiente para marcar-lhe a utilidade.

O Congresso, repitamos, não é sòmente um órgão do Poder Legislativo. Mais do que isso, é um instrumento político. O Congresso é a institucionalização da vontade nacional. É, como diz Pinto Ferreira, o “instrumento pelo qual o povo determina, declara e fiscaliza a política da nação”, e, dessa maneira, “querê-lo estreme ou livre de qualquer atividade que não seja a legislativa, é ignorar a pressão tremenda da vida social, exigindo essa polimanifestação do Congresso em diversas dimensões da realidade humana, conquanto que o seu objetivo precípua e principal seja a deliberação legislativa”.

Aceito que só há uma maneira de o povo participar do govèrno — pelas Assembléias —, não cabe, é óbvio, divagar sòbre a necessidade do Parlamento. É uma instituição natural, e, como tal, necessária.

O que é preciso é não confundir a instituição com os homens que eventualmente a integram. Senadores e Deputados são bons ou maus, como bons ou maus são os presidentes da república, os juizes, os sacerdotes, sem que, nem por isto, se pense em acabar com a Igreja, com a Justiça ou com o Poder Executivo, quando os homens responsáveis por êsses setores não estão à altura de suas missões.

No que concerne ao Poder Legislativo, a experiência demonstra que a vontade do povo deve manifestar-se em dois tempos: primeiro, na Câmara, estuário dos anseios populares; segundo, no Senado, onde se processa a obra de filtragem e racionalização desses anseios.

A bicameralidade obedece, em última instância, ao princípio da divisão do trabalho. No Executivo, a tarefa governamental se desdobra pelos Ministérios e uma infinidade de órgãos; no Judiciário, a justiça se faz por tribunais de diferentes entrâncias e de natureza vária: Tribunal Militar, Tribunal do Trabalho, Tribunal Eleitoral. Nem por isso se fere a unidade do Poder Executivo ou a do Judiciário. Do mesmo modo, o Legislativo permanece uno, mesmo se atuando através de duas Casas, cuja justificação está, como se vê, na própria necessidade de se dar ao poder maior eficiência, pois, como observa Pinto Ferreira, no sistema bicameral:

- a) uma Câmara controla a outra;
- b) assegura-se o equilíbrio constitucional, evitando-se a concentração de poderes em uma única Assembléia, que tenderia ao despotismo;
- c) a Câmara Alta tem uma função moderadora sobre a Câmara Popular;
- d) garante-se uma maturidade mais profunda na confecção das leis;
- e) são amortecidos os possíveis choques do Executivo com o Legislativo.

Efetivamente, nos regimes democráticos, a bicameralidade está estreitamente relacionada com a harmonia dos poderes. O povo fala melhor pelas duas Casas e o povo é tudo numa democracia. O povo, na Câmara Baixa, é o impulso, o instinto, a paixão; na Câmara Alta, é a consciência, é a razão, é a censura. Na Câmara Baixa, o povo é quantidade; na Alta, é qualidade. O sistema bicameral permite ver o povo em tôdas as suas camadas, em seus altos e baixos, em sua fôrça e em sua racionalidade, em suas tendências múltiplas, em seus aspectos contraditórios, em seus desejos profundos. Todos os homens, de tôdas as classes, são povo. Homens que vivem em situações diferentes, em regiões diferentes, sofrendo pressões diferentes, tendo necessidades e motivações diferentes, querendo coisas diferentes. Um Parlamento estruturado de modo a refletir tudo isso será, sem dúvida, mais autêntico.

Havendo, portanto, ao lado de uma Câmara que represente o povo em sua generalidade, outra que o represente em suas parcelas regionais específicas, mais possibilidades terá o Congresso de refletir as aspirações nacionais.

George Fischbach, partidário do bicameralismo, assim justifica sua posição:

“Resumiendo las ventajas del sistema bicameral encontramos que en las monarquías constitucionales la Cámara alta puede servir de mediadora imparcial en los conflictos entre la representación y el Gobierno.

En todas partes, en Monarquías y en Repúblicas, la doble consulta de la voluntad popular da una idea mucho más exacta de la opinión pública, de lo que permite, por una parte, la división electoral por distritos y el principio de las mayorías absolutas o cualquier otro sistema electoral, y por otra parte, el juego de los partidos, pues

ambas cosas contribuyen a falsear la voluntad colectiva. Si para una de las Cámaras se adopta la elección proporcional y para la otra el sistema de las mayorías, y las elecciones se celebran en distintas fechas y para diferentes legislaturas, habrá mayores probabilidades de evitar los resultados fortuitos y los éxitos momentáneos que en un régimen unicameral. Mas la razón principal es que el sistema bicameralista garantiza mejor el orden constitucional contra los peligros de derechas y de izquierdas.”

É preciso repetir que o sistema bicameral, se não chega a ser um traço característico do regime democrático, é, pelo menos, um elemento constante nesse regime. Não pertence a êste ou àquele sistema político, ajusta-se a diversos sistemas. Não se pode, assim, validá-lo ou invalidá-lo em função dêsse ou daquele sistema; antes, devemos reconhecer que sua presença em diferentes regimes revela a existência, nêle, de elementos de permanência, cuja razão devemos procurar compreender. Que razões serão essas? Responderia Burdeau que “ses raisons d’être sont multiples. C’est ainsi que dans l’Etat fédéral il permet d’assurer un représentation particulière aux États membres en plaçant à côté de l’assemblée élue para la population tout entière, une chambre élue par les citoyens de chaque État et sur la base de l’égalité entre les Etats.

Dans les Etats unitaires la raison d’être de la dualité des chambres est différent. Elle répond tantôt au souci de limiter le jeu des institutions démocratiques, tantôt au désir d’en assurer un meilleur fonctionnement”.

O sistema ultrapassa, portanto, as formas de govêrno, situando-se no plano da essência, mesma, da democracia. Vale como fator de equilíbrio e como processo racional de funcionamento do regime representativo, como instrumento de disciplinação e efetivação da vontade do povo.

Isso explica a existência de duas Câmaras no Brasil imperial e no Brasil republicano, na federação norte-americana e na França unitária, na Inglaterra monárquica e até na URSS marxista, conquanto neste país o fato se explique por outros motivos mais.

Na motivação da bicameralidade entram, assim, elementos peculiares à democracia e elementos que dizem respeito à própria natureza do sistema representativo, independentemente dos processos pelos quais a representação se faça valer e dos regimes políticos em que vivam os povos.

Se aprofundarmos o exame da matéria, cairemos no campo da psicologia política, e então veremos que o bicameralismo como que melhor se ajusta à natureza humana dos eleitores, espelhando, as duas Casas do Parlamento, dois momentos distintos de um ideal popular em busca de realização.

Assim, a Câmara dos Deputados representa o Parlamento em seu estado dinâmico, enquanto o Senado o representa em seu estado estático. Na Câmara Baixa o povo põe as suas emoções; na Alta, a sua reflexão. A Câmara é o coração, o Senado é o cérebro do Congresso.

Além disso, a existência de duas Câmaras evita a hipertrofia do Poder Legislativo, mal tão grande quanto a hipertrofia do Poder Executivo.

Burdeau aprofundou esse aspecto da questão, nessa exposição admirável:

- a) le bicaméralisme est, dit-on, commandé par la structure même de toute activité intellectuelle qui unit les forces d'initiative et d'imagination aux puissances de la réflexion. Une chambre représentera l'impulsion, l'autre la raison, et ainsi le Parlement offrira une image plus exacte du pays en reflétant les deux tendances novatrice et conservatrice qui s'affrontent dans tous pays;
- b) la dualité des assemblées est, en outre, un frein utile au despotisme de la chambre unique car la division modère les enthousiasmes et donne plus de stabilité à l'état d'esprit parlementaire;
- c) elle assure un meilleur travail législatif du fait qu'elle entraîne plusieurs examens des textes. Elle paralyse les réformes impulsives et ne laisse sortir de la matrice législative que les paraissent opportunes à deux assemblées animées d'un esprit différent, e qui est une garantie en faveur de l'excellence de ces lois;
- d) enfin le bicamérisme passe pour être indispensable dans le régime parlementaire car l'existence de la seconde chambre permet d'amortir les conflits entre l'exécutif et le Parlement."

Falamos nos perigos da hipertrofia do Poder Legislativo e convém insistir nisto, pois tal fato significa um enorme perigo.

A Assembléia Revolucionária Francesa, soberana, é um exemplo a se ter sempre presente. Seus atos de terror foram sem conta.

Juan Gonzales Calderan tocou habilmente nesse aspecto da tese em debate:

"La cámara unica no es susceptible de ser contenida en sus excessos sino por si mesma, porque ella se conceptúa siempre como todopoderosa, y en verdad que nadie podrá refrenar-la. El sistema bicamarista, por el contrario, tiene la virtud de fiscalizar a cada cámara en su acción particular por la acción de la otra. Hay más seguridades positivas, hay más garantías permanentes de que la actividad legislativa del Congreso sea prudente y tranquila, de que sean interpretados por las dos, en su acción armónica, los múltiples intereses sociales, de que sean atendidos los deseos del pueblo, manifestados por órganos diversos, de que, en fin, se concilien convenientemente las dos tendencias extremas que existen en toda sociedad: la tendencia conservadora y la tendencia radical. Con el sistema bicamarista se consigue establecer un contragolpe adecuado para suavizar los choques de esas dos tendencias, porque ellas estarán reflejadas en cada una de las cámaras si se ha tenido la previsión de fijarles distinto carácter constitucional, organizándolas sobre diferentes principios de representación."

Há erros e omissões no sistema, mas poderemos afirmar, com Josaphat Marinho, que "não reside na existência dos dois órgãos a causa maior das falhas verificadas no trabalho legislativo. Não é na estrutura do Poder Legislativo, mas no seu funcionamento, que assentam as origens das deficiências apuradas".

Seja como fôr, vendo o problema na integralidade de seus aspectos, examinando-o, não apenas na forma, mas em substância, e buscando adaptar o sistema representativo às autênticas necessidades do povo, teremos de concordar com Duguit, quando ensina:

“Si l’ont veut que le parlement soit une exacte représentation du pays, il faut qu’il soit composé de deux chambres, d’ont l’une représentera plus particulièrement les individus (*la chambre des députés*) et dont l’autre (le sénat) représentera plus particulièrement les groupes sociaux, suivant un système que l’art politique saura déterminer pour chaque pays.”

AS RAZÕES DOS UNICAMERALISTAS

Não são poucos, porém, os defensores do unicameralismo. Publicistas eminentes, aqui e alhures, acham que o regime da Câmara única é um imperativo dos tempos modernos. Vão até mais além: afiançam que, em verdade, mesmo onde o Parlamento é bicameral, existe, na realidade, apenas uma Câmara. E chegam, no ardor com que defendem a causa, a dizer que o mundo caminha para o sistema unicameral, embora a realidade seja outra. Rosah Russomano, abordando a matéria, comenta:

“Há, entretanto, estudiosos do assunto que, partidários do unicameralismo, o consideram como uma realidade inegável, de vez que, afirmam, mesmo nos Estados que consagram o regime bicameral, existe apenas um bicameralismo de fachada. Uma Câmara vale sempre mais do que a outra. Absorve-lhe as atividades. Em última análise, prevalece sempre o sistema unicameral. Assim se pronuncia João Mangabeira, quando nota: “Observação e experiência nos revelam, em tôdas as Nações, a existência de uma só Câmara ou a predominância de uma delas. Em resumo — domínio ou predomínio de uma Câmara. Em síntese — unicameralismo ou tendência visível e dominante para êle.

Valho-me do argumento de Duguit, em defesa do sistema bicameral.

Alguma coisa de inelutável deve haver nessa tendência universalizada para o regime unicameral.” Esta visão do eminente constitucionalista brasileiro, no entanto, *data venia*, merece reparos. Sem nos atermos à parte da apreciação que se acha vinculada ao subjetivismo, pertinente ao maior ou menor predomínio de uma sobre a outra Câmara, procuremos verificar a parte propriamente objetiva do raciocínio citado e que se resume na afirmativa de que, na maioria das Nações, se verifica a existência de uma só Câmara.”

E, prosseguindo, a ilustre Autora enumera os países que, em maioria indiscutível, se inclinaram pelo sistema dualista, como, aliás, se comprova pelo exame a que procedemos na quase totalidade das Constituições dos países dos cinco continentes.

A verdade, proclamada por Afrânio de Carvalho, é que “o sistema bicameral tem por si, aqui como alhures, a sua longa subsistência”, ao passo que “o sistema unicameral tem sido um episódio passageiro, fugaz transeunte na vida dos povos, onde, geralmente, surge na onda de uma revolução para desaparecer em seguida” e, conquanto defendido por certos teóricos, “ainda não conseguiu implantar-se duradouramente em parte alguma”.

Os sistemas políticos não são criações artificiais. Nascem e se desenvolvem num espaço, num ambiente, num tempo, em circunstâncias determinadas. Têm conteúdo humano. Possuem uma dimensão histórica. A política pode ser definida como a institucionalização das realidades. Assim entendida, toda política autêntica é nacional. O que não retira à política a sua substância humana, pois a humanidade só é real através das diversas nacionalidades, só pelo regional o homem atinge o universal. Liberdade e bem comum não são coisas abstratas, mas coisas que valem em cada tempo e em cada espaço, para gentes diferenciadas e que se organizam em tipos próprios de vida. O que há de perene e imutável, o que transcende dos limites do tempo e transborda das fronteiras espaciais, é a liberdade como valor humano, é o bem comum como meta universal das aspirações do homem.

O que se sabe é que, em qualquer parte, ontem como hoje, ao se organizar politicamente, o povo quer participar do governo. Quer ser livre. Quer ser dono de si. E, isto, somente consegue mediante um processo representativo. Através das assembléias, onde se faz atuante nas pessoas de seus mandatários. Democracia é representação. E a maneira de o povo se representar, conquanto variando, tem, quase como tônica, o sistema bicameral.

Firmam-se os unicameralistas nos seguintes fatos:

- 1 — A vontade nacional é una e indivisível; e
- 2 — o trabalho legislativo, desdobrando-se por duas Casas, torna-se lento em demasia; o regime dualista provoca atritos entre as duas Casas legislativas.

Ora, uma análise séria, imparcial, objetiva e de profundidade, dos argumentos dos unicistas, prova o artificialismo e a fragilidade dos mesmos.

QUE É VONTADE NACIONAL?

A vontade nacional é, em si, uma ficção. O povo se afirma politicamente através dos partidos. Cada partido é uma ideologia. Cada ideologia é uma vontade. A “vontade” socialista difere da vontade democrata, a “vontade” das “esquerdas” se distancia da das “direitas”; não se confundem “vontades” cristã e protestante, espiritualista e materialista, conservadora e progressista.

Num Parlamento democrata, onde estão representados vários partidos, cada um simbolizando uma ideologia, traduzindo, portanto, cada um, o pensamento de determinada parcela do eleitorado, todas essas “vontades” estão representadas. Qual delas é a nacional? Evidentemente que todas, em seu conjunto.

“Centro”, “direita”, “esquerda”, tudo isso que se agita e atua numa Assembléia, é povo, povo legítimo.

Ademais, existem os que não votam, existem as crianças, os analfabetos, os privados de seus direitos políticos, os que, assim, não têm sua “vontade” representada no Parlamento.

Vontade de bem-estar geral, de bem comum, de felicidade coletiva todos os partidos têm, mas os métodos apregoados para alcançar os objetivos visados divergem. Qual o partido certo? Qual expressa melhor a vontade nacional?

O Parlamento é o desembocadouro das diversas “vontades” de um povo.

Qual a *vontade brasileira*, em relação ao presidencialismo e ao parlamentarismo? No tocante às eleições indiretas ou diretas? Quanto ao regime unitário ou federativo? No que diz respeito à intervenção ou não do Estado? No que concerne ao ensino livre ou oficial? Sobre o direito de voto aos analfabetos?

Assembléias únicas, unânimes em seus pronunciamentos, só se explicam em regimes ditatoriais, de partidos únicos, onde a democracia é um mito e a representação uma farsa.

Não se pode, dêsse modo, subordinar o respeito à vontade nacional à existência de uma Câmara única. A Nação, para bem fazer valer-se, politicamente, não carece de submeter-se ao regime unicameral. Pelo contrário, um Parlamento de duas Câmaras se revela mais capacitado para captar as variações volitivas de um povo.

Tanto é assim, que, ao contrário do que afirmam certos publicistas, a tendência dualista predomina no mundo. Os Estados mais adiantados, e em maior número, optaram pelo regime bicameral.

LENTIDÃO DOS TRABALHOS

Invalidado o argumento da unidade da vontade nacional, voltemos à segunda objeção: a da lentidão dos trabalhos legislativos, agravada, dizem, pela existência de duas Câmaras.

Além das outras razões apontadas, podemos indicar, para justificar a bica-meraldade, a necessidade de bem apurar-se a obra legislativa.

Não se pode e não se deve fazer leis apressadamente. Uma lei não é uma simples enumeração de artigos e parágrafos. Sendo norma obrigatória e universal, há de exprimir, realmente, uma necessidade social. Tem, por isto, de ser feita à base de pesquisas, estudos, meditação. E isto exige tempo.

No regime dual, sendo revisora uma das Câmaras, as leis têm melhores oportunidades de se firmar como obra útil às coletividades.

Às vezes, é certo, a demora é excessiva, mas o remédio para o mal não está na Câmara única: está num preceito constitucional e até num artigo de regimento. Em nosso País, vimos, os Atos Institucionais, neste setor, mostraram

o caminho a seguir. E há o recurso, hoje quase universalmente aceito, da delegação de poderes. Acentue-se, ademais, que nem sempre a chamada Câmara Alta é a culpada maior pela vagareza do processo legislativo. Como prova, citemos, no Brasil, o que sucedeu com certas leis importantes, como a Lei de Diretrizes e Bases, a Lei Orgânica da Previdência, a Lei de Reforma Bancária e o Código Tributário, que permaneceram durante anos na Câmara e foram votadas em curto espaço de tempo no Senado.

ATRITOS ENTRE AS DUAS CÂMARAS

Falam, também, os "inimigos" do sistema bicameral, dos atritos entre as duas Casas, prejudiciais à obra legislativa.

Tais desentendimentos existem, são coisas normais numa democracia, pois refletem, dentro da unidade da instituição do Parlamento, a variedade de motivações e tendências dos partidos e dos representantes do povo. Não há nenhum mal, entretanto, nessas divergências, que não se verificam somente entre uma Câmara e outra, mas dentro de uma mesma Câmara, e não exclusivamente no Poder Legislativo, mas, igualmente, na esfera do Executivo, onde Ministros se põem em campos hostis, às vezes sobre matéria relevante, e, também, no seio do Judiciário, onde discordam turmas e juízes.

Dirão que a decisão final, no Executivo, é sempre do Presidente da República, como, no Judiciário, é do Supremo Tribunal. Também no Legislativo o que vale, no fim, é a decisão do Congresso, e não de uma das duas Casas.

No Brasil, não houve ainda, até hoje, a rigor, nenhum conflito insuperável entre as duas Casas do Parlamento. Sempre se encontrou um denominador comum para as opiniões divergentes.

O que há, em verdade, são divergências doutrinárias, não apenas entre senadores e deputados, mas, também, entre os senadores, somente, ou somente entre os deputados.

Paulo de Lacerda feriu magistralmente êsses diversos aspectos da controvertida tese:

"O sistema dicotômico de organização do Poder Legislativo está geralmente introduzido nas Constituições não como obra arbitrária da vontade dos seus elaboradores, mas como resultado dos costumes políticos gerados longamente pelas necessidades sociais de liberdade e governo. Ele não existiu propriamente na antiguidade; porém, já na idade moderna, começou a impor-se na Europa, como se verificou na Inglaterra com as Câmaras dos Lordes e dos Comuns, e na França com as dos Pares e dos Estados Gerais.

A doutrina, que sustenta o tema unitário de formação do Poder Legislativo, fundamenta-se no asserto da unidade da vontade nacional, incompatível com a pluralidade de assembléias que a representem, nas complicações e demoras trazidas pelo sistema dual, e nos perigos de

conflito entre as Câmaras, prejudicando a serenidade dos trabalhos legislativos e mesmo a paz pública.

Mas nenhum desses motivos é verdadeiramente exato, nem procedente.

A unidade da vontade nacional mui raramente se verifica em qualquer sentido. No jôgo político há partidos permanentes ou ocasionais, com os seus programas vários, ou imbuídos de idéias e fins todo especiais e freqüentemente menos nobres, mas sempre diferentes; prevalecem maiorias locais e momentâneas nas eleições. O conjunto, que a reunião dos eleitos deve regularmente representar, é uno efetivamente quanto à organização, porém, plúrimo na vontade que o forma, agita e faz viver. E esta pluradidade é tão inerente à natureza das assembléias políticas que, ainda quando aparentemente se não vê e nem se mostra, existe latente, prestes a manifestar-se logo ao se afastar a causa, sempre estranha, que a mantém artificialmente. A vontade nacional é, de ordinário, plúrima e instável; tal deve ser a sua representação perfeita.

As assembléias unânimes são sintomáticas das crises profundas do liberalismo, causadas pela opressão pública, pela corrupção do moral político; significam transes dolorosos em que a Nação deixa de viver naturalmente, segundo as leis do processo social que são movimentos de integração e desintegração constante; demonstram os eclipses das manifestações da consciência nacional, vítima dos colapsos indispensáveis à germinação e manutenção de tôdas as tiranias e abastardamentos. Não se argumente, por conseguinte, com essa unanimidade que, nos organismos políticos sãos e fortes, é apenas, e deve ser, harmonia e, pois, pluralidade. O uno absoluto, admitido por absurdo, não vive, não se move nem agita, não progride; aquilo que, na ordem natural das coisas e social da humanidade, faz a vida, o movimento, o progresso, é a incessante unidade na variedade e, portanto, o plurismo coordenado, a pluralidade orgânica. E é claro que esta pluralidade, assim como existe para o efeito de formar aglomerações momentâneas ou permanentes no seio de uma só assembléia, pode perfeitamente existir para reparti-la em Câmaras autônomas entre si, coordenadas por disciplina que as conjugue, e totalizadas num organismo vasto, constituídas delas próprias e que represente a vontade política, em si forçosamente vária e variável, da Nação.

E, de resto, a harmonia política assim o exige, sopitando, por meio de uma Câmara menos sujeita às agitações, de caráter transitório, da vontade nacional, quer dizer, da opinião pública, os impulsos da outra a elas mais adstritos pela renovação freqüente dos seus membros.

Faz-se com maior perfeição o equilíbrio orgânico do Poder Legislativo, atenta a sua própria natureza e economia.

Assim, na verdade, a demora nas deliberações, com ser um fato no sistema dual, é não obstante um fato propositadamente procurado; porque salutar à marcha e desenvolvimento dos públicos negócios e condicentes com as leis biológicas de qualquer organismo natural ou

social. A própria harmonia do universo repousa em duas fôrças que se contrapõem, a de atração e a de repulsão, a concêntrica e a excêntrica.

Todavia, a morosidade que o sistema plúrimo acarreta é excessivamente exagerada. Os assuntos graves e que não tenham caráter de urgência especial inerente a eles próprios, como em geral a elaboração das leis, são deveras, e cumpre que realmente sejam, retardados para que se corrijam os impulsos irrefletidos, os gestos impensados, se ponderem calmamente os interesses em causa, se discutam com atenção as regras a prescrever no intuito do bem comum. É de proveito, portanto, que participem no debate a Câmara mais sujeita e a menos submetida às agitações políticas, e que entre na feitura da obra o elemento tempo, como fator indispensável para a meditação madura sôbre matérias tantas e tantas vêzes complicadas.

Entretanto, os assuntos menos graves, ou de caráter de grande urgência, se não obrigam a longos trâmites. É questão de disciplina a ser atendida no regimento interno, quando já o não tenha feito a própria Constituição política.

No mais, não se pode levar à conta do sistema dicômico as prolongadas estadias dos projetos nas pastas das comissões, abuso que ocorre em qualquer um dos sistemas.

Quanto ao perigo de conflitos e até de alteração da paz pública, não existe menor na assembléia representativa unitária. As discussões violentas, as obstruções de deliberação, os doestos, as agressões físicas pessoais, geralmente são muito mais freqüentes nas câmaras baixas das assembléias dicômicas, e certamente se manifestariam se a assembléia fôsse única, pela presença ali dos mesmos elementos de agitação desordenada."

Apesar dessas verdades, vê-se um pensador político do porte de Kelsen insistir no caráter antidemocrático do sistema bicameral. Assim, diz o eminente jurista:

"El sistema bicameral se comprende perfectamente en la monarquía constitucional. Los grupos privilegiados, próximos al monarca, son el contrapeso de la representación popular en el proceso legislativo. En la república democrática, el sistema bicameral anula prácticamente el principio democrático, pues éste se expresa en una de las cámaras, cuya actuación es contrapaisada por la otra, la "alta cámara" o "Senado", elegida con arreglo a un sistema diferente."

Entre nós, Machado Paupério, figura ilustre de nossas letras jurídicas, afina pelo mesmo tom do mestre vienense:

"Por tôda a parte, perde razão de ser o bicameralismo, que apenas se justifica quando uma das Câmaras é de feição aristocrática, como no caso da Câmara dos Lordes inglesa. O clima aristocrático, porém, já passou à História. Não se justifica, por isso, presentemente, quando se observa a ascensão generalizada das massas, a conservação de tais

Câmaras, constituídas, via de regra, de membros vitalícios ou eleitos por longo prazo.”

Os pronunciamentos de tão ilustres publicistas, dado o tom em que foram feitos, fazem-nos crer que, ao fulminarem o sistema dual, êles tiveram em mente, apenas, a velha Câmara dos Lordes ou suas assemelhadas, como a Câmara de Magnatas, da Hungria; ou a dos Pares, da França; ou a dos Senhores, da Prússia...

De outro modo, não haveria como confundir bicameralismo com aristocracismo, sabendo-se que Estados Unidos e França, entre dezenas de outras democracias, têm seus Parlamentos compostos de duas Câmaras, ao passo que em outros países de regimes não democráticos vige o sistema unicameral.

O fato irretorquível é que o bicameralismo continua a merecer as preferências dos povos e isso deve ter a sua explicação e a sua lógica.

Não se poderia admitir fôssem os constituintes das diversas nações instituir o sistema por mero capricho. Nem, tão pouco, para favorecer a aristocracia, coisa que se acabou. Para retardar a feitura das leis? Um argumento dêsse nem poderia ser considerado. Por tradição? Talvez, em parte; mas isto não invalida o regime bicameral, pois, como nota Afrânio Carvalho, “a tradição não se estabelece à toa: corresponde, quase sempre, a uma acomodação das instituições às realidades. Se essa tradição se mantém é porque as vantagens superam, ultrapassam, sobrelevam as desvantagens do sistema”.

O que houve e há, na base do sistema pluralista, é, exclusivamente, um imperativo político quase universal: “la dualité du parlement est un fait d'une généralité telle qu'il répond incontestablement à une nécessité politique indiscutable”, afirma Duguit.

É o que pensa, também, Carlos Maximiliano, que, dissertando a respeito, declara:

“Se a totalidade dos países verdadeiramente cultos adotou o sistema de duas Câmaras, foi, de certo, porque a experiência demonstrou que êle corresponde a uma necessidade real.

As grandes assembléias, às vêzes mais do que os indivíduos isolados, são sujeitas ao contágio do entusiasmo e do ódio, ao domínio de fortes paixões; deixam-se arrastar pelo espírito de classe, tornam-se irritadiças, impacientes, precipitadas, impetuosas. Grandes condutores de homens avassalam a corporação, pelo seu talento, atilamento, eloquência ou audácia. Precipitam-se as votações, reduzem-se os debates, multiplicam-se as questões fechadas, passam os projetos quase sem emendas, pejados de incongruências, cheios de defeitos; raros ousam combater a medida bafejada pelo aplauso geral, e êsses poucos audazes são ouvidos com enfado e esmagados com estrondo. Espezinha-se o Regimento Interno, desprezam-se as conveniências públicas, viola-se a Constituição. Chega-se, enfim, ao delírio da onipotência, à tirania das multidões, à crueldade em requinte, como sucedeu na Convenção Francesa.

Havendo duas Câmaras, é possível que as paixões se não estendam de uma para outra; no próprio caso de serem generalizadas, a demora na votação de cada lei, que o sistema ocasiona, dará tempo a que serenem um pouco e cedam o passo à reflexão e ao respeito às opiniões alheias.

É dificilmente sustentável o predomínio de um *leader* sobre duas casas, do que resulta uma divergência proveitosa. A própria segurança de que um projeto será revisto por outra Câmara desanima os empreiteiros de votações alcançadas graças à intriga, à corrupção ou à surpresa.”

E acrescenta:

“Em face do ramo popular do Congresso, que é forçado ao contato freqüente com o eleitorado, partilha das paixões e erros momentâneos do povo e timbra em refletir os desejos imediatos da multidão, é colocado o Senado, mais conservador, composto de membros menos numerosos, com idade superior a 35 anos e um mandato correspondente em duração a duas vezes o dos deputados, do que resulta a desnecessidade de cortejar muito as turbas volúveis e delirantes, imprevidentes e injustas.”

A BICAMERALIDADE E A COMPLEXIDADE DOS PROBLEMAS ATUAIS

Dizem outros unicameralistas que a complexidade dos problemas desta era supertécnica pesa, de modo decisivo, contra a existência de duas Câmaras.

Por quê? Conhecendo os argumentos que, na hipótese, são utilizados contra o regime bicameral, verificamos que êles serviriam, igualmente, se realmente válidos, para fulminar o regime unicameralista. São argumentos não contra uma Câmara, e, sim, contra o Congresso, mas não têm consistência.

Em primeiro lugar, considerando o aspecto técnico dos problemas atuais, pode-se perfeitamente aparelhar o Congresso, seja integrado por uma ou por duas Câmaras, de uma Assessoria Técnica capaz de assisti-lo no estudo de qualquer matéria, por mais especializada que seja.

Em segundo lugar, quando, por motivos de economia, tal não se faça, há o recurso, legítimo, normal e hoje generalizado, da delegação de poderes.

Afora isso, é oportuno recordar que a tecnocracia está condenada como filosofia de govêrno, o qual deve ser essencialmente político. Os técnicos são necessários, constituem um bem, quando colocados em seus devidos lugares. O “tecnicismo”, no entanto, é reconhecidamente um mal.

AS CÂMARAS ARISTOCRÁTICAS ACABARAM

Outros “inimigos” do bicameralismo jogam com um alegado porém inexistente caráter aristocrático da Câmara Alta. Influência, sem dúvida, do sistema

inglês, onde sobrevive a Câmara dos Lordes, ponto de partida para a criação das chamadas Câmaras Altas nos demais países. Todavia, é suficiente compulsar as Constituições dos numerosos Estados bicameralistas para se comprovar o cunho eminentemente democrático da segunda Câmara. Em algumas nações, exige-se mais do Senador, em experiência política e administrativa, em *status* social, em títulos, mas sempre são eles escolhidos, direta ou indiretamente, pelo povo.

Não há reacionarismo nem conservantismo no Senado, pelo menos como sentimentos característicos do órgão, e, se, em verdade, o Senado pode sujeitar-se à influência do poder econômico, disto não são isentas as Câmaras Baixas, nem o Poder Executivo, nem mesmo, infelizmente, o Judiciário.

Não têm, assim, razão, certos publicistas, apontados por C. Rodee — T. G. Andersen e C. Christal, quando afirmam que “um verdadeiro órgão representativo eleito pelo povo não deveria, numa democracia, ser sujeito a contrôles e delongas impostos pelo Senado, eleito ou designado em bases não democráticas”.

Dizer que só o voto direto legitima o processo representativo é complicar as coisas e atingir a própria democracia. Se, por exemplo, se considera o Senado americano, por ser composto de membros escolhidos pelas Assembléias Estaduais (isto é, pela eleição indireta), não democrático, então estaremos condenando o regime parlamentarista e acusando de não democrático o presidente da república nos países que adotam regime em que ele é escolhido pelo Congresso.

A conclusão é esta, não há fugir: tão antidemocrático é uma Assembléia Estadual, composta de representantes do povo, eleger senadores, quanto um Congresso, também integrado por delegados do povo, escolher um presidente da república.

Reciprocamente, se o segundo processo é democraticamente válido, o primeiro também há de ser.

É preciso não olvidar que o Presidente da República também é um mandatário do povo. Somente o povo o elege para uma missão diferente daquela para a qual elege deputados e senadores.

A verdade, como vimos na análise das Constituições, é que predomina amplamente no mundo o sistema de duas Câmaras. Em todos os tempos e em tôdas as partes. Entre os povos sub e superdesenvolvidos, em monarquias e repúblicas, em Estados federais ou unitários: “La división del Poder Legislativo en dos câmaras ha existido en casi todas partes del mundo civilizado: se ha conciliado con las instituciones monárquicas, con las aristocráticas, con las republicanas; armonizase con los principios que presiden la organización constitucional de un Estado soberano y con los Estados simplemente autónomos; y lo mismo se en Estado unitario que en un Estado federativo”, registra J. C. Calderón.

BICAMERALISMO E FEDERALISMO

Já vimos que a uni ou bicameralidade não responde necessariamente a nenhuma ordem política específica. Pode existir em regime federal ou unitário, numa monarquia ou numa república, em países democratas ou socialistas.

Apreciando, porém, o panorama político-constitucional do mundo, conclui-se que há maior atração para o sistema dualista nos países de regime democrata e federalista.

Não se pode dizer que onde há federação são necessárias duas Câmaras, pois o Canadá desmentiria tal afirmação. Contudo, não estariam muito longe da verdade os que afirmassem que o bicameralismo está mais próximo do federalismo e o unicameralismo do unitarismo e, indo mais longe, que a bicameralidade tem maior afinidade com a democracia e a unicameralidade com o totalitarismo.

Em quase todos os Estados federais conhecidos há uma Câmara, para, ao lado da que representa o povo, representar os Estados federados.

“Aí — divulga Rosah Russomano — torna-se necessário (embora não seja uma exigência imprescindível ao Estado federal) que os Estados-membros, componentes da federação, tenham uma representação no órgão legislativo. Enquanto, assim, a Câmara Baixa representa o povo, a Alta representa as várias unidades federativas.

O bicameralismo, pois, aperfeiçoou-se e surgiu como fenômeno característico, exatamente, nos Estados que se organizaram mediante os moldes federativos.

Os Estados Unidos da América gizaram as grandes linhas do sistema, que se foram refletir na Suíça, na Áustria, com sua Constituição de 1920, na Constituição Alemã de 1919 e também na Rússia.

Assim, a Suíça, por meio de sua lei suprema de 1874, com as modificações sofridas até 1919, dividiu a Assembléia Federal em Conselho Nacional e Conselho dos Estados.

A Constituição da Áustria, de 1920, com as várias revisões e alterações que sofreu, acentuou que a função legislativa federal se exerce pelo Conselho Nacional e pelo Conselho Federal, que, em seu conjunto, têm a denominação de Assembléia Federal.

A Constituição Alemã de 1919, estabelecendo o regime bicameral, forneceu o exemplo que se projetou dentro da própria Alemanha, na época atual. Assim, a Lei Fundamental da República Federal Alemã, de 1949, estabeleceu o bicameralismo, fixando a existência da Dieta Federal e do Conselho Federal. E a Constituição da República Democrática Alemã, também de 1949, ao lado da Câmara popular, instituiu a Câmara dos “Länder”.

A Rússia, finalmente, como frisávamos acima, reconheceu e proclamou, em seu texto supremo, o regime bicameral, pois que, determinando que

o Poder Legislativo é exercido, exclusivamente, pelo Soviet Supremo da URSS, acentuou que este se compõe de duas Câmaras — o Soviet da União e o Soviet das Nacionalidades.”

Evidentemente, e fizemos de início a devida ressalva, não se concebia a existência, num Parlamento, de dois ramos absolutamente iguais: com a mesma composição, as mesmas origens, a mesma estrutura, a mesma organização, as mesmas funções, as mesmas finalidades. Um deles seria excessivo, é claro. Não há, porém, em nenhum país bicameralista, duas Casas Legislativas idênticas. Têm elas, em tôda parte, um campo comum de atuação: a atividade legislativa. Mas diferenciam-se não só na maneira como são constituídas, como pelas tarefas desempenhadas, algumas específicas. Nos Estados unitários, e no plano estritamente legislativo, o Senado exerce, em geral, uma função meramente revisora. Mesmo aí, parece inútil, mas não é. Vale como fator de equilíbrio na feitura das leis, como instrumento de aperfeiçoamento legislativo. Na esfera política, prevalece, normalmente, a Câmara Baixa.

Na Federação sobe em importância a Câmara Alta, pois crescem as suas responsabilidades políticas, uma vez que lhe incumbe o papel de verdadeira embaixada dos Estados autônomos.

O Senado protege, então, os Estados pequenos, equiparando-os, politicamente, aos grandes. Na Federação, pela existência da Câmara Alta, todos os Estados são iguais perante o Poder Central.

Defendendo os Estados pequenos e fracos, o Senado está defendendo parcelas ponderáveis do próprio povo, que se distribui pelas diversas unidades federativas.

Em qualquer país, e mais ainda nos subdesenvolvidos politicamente, os chefes de executivo tendem a favorecer os Estados mais fortes.

Pode a Câmara Alta, a seu turno, cometer abusos, em prejuízo da nação. Sendo iguais, em número, as representações de todos os Estados, poderão os representantes de um grupo de Estados pequenos fazer prevalecer seus interesses, em detrimento dos interesses dos Estados mais adiantados, interesses que são, às vezes, os próprios interesses nacionais. Nesta hipótese, no entanto, caberia à Câmara, representante do povo, proceder à devida correção.

O reconhecimento dêsse e outros males não basta para diminuir as vantagens do sistema pluralista, máxime nas federações, onde é difícil entender o Parlamento funcionando através de uma única Assembléia.

Robert Bowie e Friedrich, com a autoridade que possuem, tocaram o cerne da questão:

“La Cámara alta es de carácter más específicamente federal. En un Estado unitario sirve únicamente para un propósito limitado: el de cámara revisora, siendo sua tarea la de añadir mejoras a la legislación enviada por la Cámara baja, o suspender o demorar su adopción por un período limitado para evitar una acción precipitada. Pero el centro del Poder Legislativo en un estado unitario es generalmente la cámara baja, y la cámara alta no puede competir con ella en poder o influencia.

En la mayoría de los Estados federales, sin embargo, la cámara tradicionalmente ha desempeñado otro papel. En varias formas, se la ha designado para reflejar los intereses o puntos de vista de los Estados constituyentes, ya sean estas regiones o entidades políticas.

Esta influencia de la Federación sobre la estructura legislativa y sobre el ejercicio de sus poderes y de su funcionamiento, tiene por objeto dar a los Estados o a sus habitantes, un medio de protección contra las medidas federales improprias o perjudiciales. En algunos casos la acción federal puede prestarse a objeciones porque: (1) — se excede de la competencia conferida por la constitución; o (2) — perjudica a los habitantes de uno o más Estados; o (3) — favorece a uno o más Estados como entidades políticas. La cámara alta de creó como defensa contra estos peligros, especialmente en el caso de Estados pequeños y por lo tanto con representación limitada en la Cámara Baja.”

Não estamos com aquêles que consideram a bicameralidade nos regimes unitário uma excrescência. Vendo a Câmara Alta com as características a que nos vimos referindo, ela se apresenta como um órgão útil e justificável também nesses regimes. A França unitária, por exemplo, adotou o bicameralismo. O Brasil imperial, igualmente unitário, também.

Muitos são, todavia, os que consideram inconveniente a adoção do sistema bicameral nos países de regime unitário, mas são poucos os que desconhecem a sua necessidade no regime federal. Alcino Falcão pertence ao grupo dos que, negando legitimidade ao sistema em países unitários, explicou a sua adoção nas federações:

“Nos regimes unitários, a bicameralidade sofre críticas procedentes: ser a segunda Câmara um órgão inútil ou, então, ter ela a finalidade antidemocrática de retardar ou reagir contra a legislação proposta pela Câmara dita popular.

Mas a existência de governo federal, por si, implica (sob o aspecto do exercício da soberania) numa antítese à forma de democracia pura, obrigando a uma transigência de princípios, para ensejar a forma de governo federal dentro de um Estado democrático.

Dada essa particularidade do federalismo é que neste a existência de uma segunda Câmara encontra justificativa, para atender ao princípio que exige a participação dos Estados na legislação federal, o que dizem ser até vital, para que o federalismo, em sua atuação, possa prosperar.

Há até quem diga que não é na repartição das competências que reside o ponto essencial do federalismo, mas sim na existência de uma segunda Câmara, com atribuições importantes e próprias, o que se não teria percebido na famosa Constituição de Weimar, que acabou cedendo passo a um regime unitário.”

Esse ângulo nôvo, pelo qual o jurista patricio viu o problema, é interessante.

Realmente, unidades políticas diversificadas reclamam tratamento diferente. Não possuindo soberania, possuem, elas, autonomia. A federalização dos Estados, ou seja, a sua “nacionalização”, exige, em contrapêso, a estualização da obra legislativa. E é o Senado que vai a tôdas as áreas políticas do país.

Se os Estados, numa federação, sendo autônomos, sujeitam-se a um poder maior, perdem, efetivamente, em dimensão política, e essa perda, numa democracia, só pode ser compensada com o chamamento dos mesmos Estados para colaborar na obra comum a cargo da União.

É através dos seus delegados na Câmara Alta que os Estados atuam na Federação. O Senado representa a soma das vontades dêsses Estados: “Ce qui caractérise cet organe” — ensina Carre de Malberg —, “c’est, dit-on, qu’étant composé de représentants des Etats, il est dès lors destiné à fournir aux Etats le moyen de manifester leurs volontés particulières. Ainsi, au sein de cette assemblée, les décisions prises à la majorité seraient la résultante de volontés particulières des Etats, telles que celles se ressortent des votes de leurs représentants respectifs: mais cette résultante de leurs volontés respectives vaut, d’après le statut fédéral, comme volonté de l’Etat fédéral.”

As vontades dos Estados formam a vontade do Estado.

Assim encaradas as coisas, a Câmara Alta é algo inerente ao próprio regime federativo.

Os Estados, numa federação, ao mesmo tempo que diferentes, autônomos, com fisionomia própria e área jurisdicional definida, constituem, em seu conjunto, um organismo superior, que os integra e os supera.

Para que o sistema federalista funcione, faz-se mister, por conseguinte, que a estrutura política em que se inscreve possua condições que possibilitem, aos Estados-membros, o exercício de suas funções específicas, sem prejuízo das funções que desempenha o Estado federal que os representa.

O equilíbrio político na Federação, o perfeito ajuste dos Estados-membros numa ordem geral e comum de existência, é alcançado, em grande parte, pela chamada Câmara Alta, que, em tal tipo de organização estatal, impõe-se, sobretudo, como instrumento de consolidação nacional.

Esmein assim expôs êsse aspecto da tese:

“Un second intérêt, tout différent, a été également satisfait par l’institution d’une second chambre. Il s’agit ici des républiques fédératives. Elles contiennent, nous le savons, deux éléments fondamentaux: à certains égards elles forment un Etat unique, comprenant la nation entière; d’une autre côté, elles se composent d’une série d’Etats particuliers, dont chacun garde, en principe, sa souveraineté intérieure. Il est nécessaire, pour que cet équilibre quelque peu instable se maintienne, que ces deux éléments aient chacun leur représentation et leur organe propre dans le gouvernement fédéral. De là deux Chambres électives: l’une, élue proportionnellement à la population, représente la nation considérée comme un corps unique et

homogène; l'autre, élue par la législature ou par la population des divers Etats individuellement considérés, représentent ceux-ci ou plutôt représente encore la nation, mais décomposée en Etats particuliers.

Aussi cette seconde Chambre est-elle établie sur le principe de l'égalité des Etats: quelle que soit leur importance respective, chacun y élit un nombre égal de représentants."

TODOS QUEREM DUAS CÂMARAS

Os Estados modernos preferiram, pois, o sistema bicameral, o qual prevalece, como vimos, entre a maioria dos povos, especialmente os que se organizaram democraticamente.

As teses em favor do regime unicameral foram superadas, não tendo mais, hoje, senão um valor histórico.

No Brasil, o Instituto de Direito Público e Ciência Política promoveu, há tempos, importante simpósio, do qual participaram alguns políticos, professores e juristas de renome.

Nesse certame, entre outros assuntos, foi debatido o tema em causa. Vistoriou-se a corrente dualista, em que se enfileiraram, entre outros, Nereu Ramos, Barbosa Lima Sobrinho, Nestor Duarte, Caio Tácito, Orlando Carvalho e Nestor Nassera. Entre os vencidos, que não apresentaram nenhum argumento novo em favor do unicameralismo, estavam os ilustres João Mangabeira, José Augusto, Carlos Medeiros, Vitor Nunes Leal e Hermes Lima.

Apreciando as discussões sobre a matéria, o crítico há de, muita vez, observar que, mesmo os partidários do unicameralismo nem sempre parecem muito convictos do valor da sua tese, tanto que geralmente admitem a existência de um outro órgão que, de algum modo, substitua a segunda Câmara, cuja extinção advogam.

Assim é que uns defendem a transformação do Senado; outros pleiteiam uma pequena Câmara, eleita pela própria Câmara Baixa; outros sonham com um órgão de natureza técnica; outros advogam um tipo de comissão especial que se conduziria como verdadeira segunda Câmara.

Themístocles Cavalcanti, por exemplo, para quem o regime bicameral já teve a sua época, mas cujo "desaparecimento impõe-se exatamente porque as razões que determinaram a sua criação já não existem mais", acha "sedutora" a idéia defendida por Lee Smith, "propondo a constituição de duas Câmaras, sendo uma eleita pela outra. A segunda, de caráter técnico, exercendo, de fato, o Poder Legislativo, sofrendo, no entanto, a revisão e o controle da primeira".

João Mangabeira, que afirmava terem perdido "sua força histórica", "seu conteúdo de vida", "todas as razões que justificavam as duas Câmaras", admitia, certo da derrota de sua tese, um Senado modificado, que, "órgão revisor dos projetos da Câmara", ganharia, ainda, "outros deveres e outros direitos que eles não têm".

Vê-se, assim, que um órgão cuja eliminação se pede, por inútil, poderia persistir, até com novos direitos e deveres...

Carlos Medeiros, outro unicameralista emérito, acha que, abolido o Senado, “os interesses da Federação poderiam ser resguardados na própria Câmara única, através de uma comissão especial e permanente, cujos deputados seriam indicados, não pela Câmara Geral, e sim pelas Assembléias Estaduais. Indicadas por essas Assembléias Legislativas, a Comissão se comporia, e opinaria sôbre todos os interesses da Federação, especialmente no tocante às questões de limites entre Estados, às partilhas tributárias, e outras, semelhantes”.

Evidencia-se aí, portanto, uma verdadeira Câmara, nessa Comissão Especial e permanente, composta, como o Senado americano, de membros escolhidos pelas Assembléias estaduais.

Mas votaria, essa Comissão? Como? Prevaleceriam seus pareceres? Vingando os seus pontos de vista, os interesses da Federação estariam resguardados, mas, nesta hipótese, a Comissão Especial seria uma poderosa segunda Câmara...

Por outro lado, sabe-se que alguns teóricos do direito público defendem a criação de um Parlamento Econômico, “fruto — lembra Rosah Russomano — dos interesses e da influência crescente das mesas trabalhistas, pois que este Parlamento encararia o segundo ramo, em face da Câmara Baixa, de origem estritamente política”.

Já outros preferem um outro tipo de organização, simples variação desse Parlamento Econômico, em que uma Câmara representaria o trabalho, a outra, o capital. Dêles nos dá notícia Esmein:

“Enfin, dans les pays neufs et très démocratiques, ou les questions économiques tendent à prévaloir sur les problèmes proprement politiques, l'institution des deux Chambres pourrait trouver une utilité nouvelle, que les auteurs et leurs Constitutions n'avaient ni voulue ni prévue, mais qu'a dégagée l'évolution sociale. Voici, en effet, comment le professeur Jenks justifie l'existence des deux Chambres dans le gouvernement de Victoria (Australie): il voit, dans l'une, la représentation du travail, et, dans l'autre, celle du capital.”

Outros, ainda, como recorda Machado Paupério, pretenderam uma segunda Câmara de tipo classista, transformando o Senado em “Conselho Federal” ou “Câmara de Delegados das Profissões”.

A Constituinte de 1934, de feição classista, não eliminou o Senado: este órgão, ao contrário, ultrapassou as raias do Poder Legislativo, situando-se como poder coordenador incontestável.

E no próprio “Estado Nacional” continuou (em teoria) o sistema bicameral: a Carta de 1937 apenas transformou o Senado em Conselho Federal, composto de membros eleitos pelas Assembléias Estaduais e nomeados pelo Presidente da República.

CONCLUSÃO

Verifica-se do exposto que, no mundo e no Brasil, como que se firmou uma consciência bicameralista.

Varando o tempo e se consolidando no espaço, o sistema dualista enraizou-se na história política dos povos e passou a constituir uma peça quase constante na estrutura do edifício democrático.

Com maiores virtudes do que vícios; negado por muitos, mas aceito pela maioria; apresentando diferenças através do tempo e nuances próprias, neste ou naquele país, o regime convenceu, afinal, e a preocupação dos legisladores, hoje, não é extingui-lo, mas aperfeiçoá-lo.

Há, evidentemente, um longo caminho a percorrer, nessa obra de apuração das instituições democráticas, e não se pode esperar que a evolução político-cultural dos povos se processe tranqüilamente, sem abalos, fraturas, desencantos.

Pelo contrário, criações humanas, as instituições políticas hão de, em qualquer lugar e em qualquer tempo, sofrer os impactos decorrentes da falibilidade dos homens.

Mas é na natureza do próprio homem — ser imperfeito em busca perene de perfeição — que devemos confiar, na procura de uma ordem política geral de existência que facilite, em todos os homens, o pleno desabrochar de suas virtualidades.

Essa ânsia de uma civilização plena só poderá, é claro, encontrar resposta em uma ordem política formada na igualdade, na liberdade e na justiça. Em síntese: na democracia.

Só num mundo democrático os homens, iguais em natureza, serão iguais em direitos, em deveres, em oportunidades.

Só nêle, onde o respeito à pessoa humana é princípio fundamental, se poderá implantar a justiça, pois só nêle o homem pode ser realmente livre.

Esse mundo não poderá ser alcançado senão à custa de muita lágrima, suor e sangue, pois, como bem adverte J. W. Lapierre, "la Démocratie n'est jamais une solution de facilité".

Por etapas, por ensaios, por tentativas, experiências e correções, avanços e recuos, os povos irão, aos poucos, apurando as formas democráticas de existência.

Entre as reais conquistas, senão definitivas, pelo menos válidas até o momento, e que convencem, como instrumento de aperfeiçoamento democrático, para melhor ordenação política da vida dos povos, está o regime bicameral.

Os argumentos usados contra o bicameralismo são facilmente contraditáveis. A realidade é a sobrevivência, a persistência do sistema nos Estados modernos, principalmente nos Estados democráticos.

OBRAS CONSULTADAS

- 1 — *Les Constitutions Européennes* — B. Mirkine Guetzévitch — Presses Universitaires de France — Paris — 1951.
- 2 — *Codice Costituzionale Della Repubblica Italiana* — Edizione Speciale — Milano — A. Gierffré Editore — 1959 — (Giuseppe Guarino e Leopoldo Elia).
- 3 — *Constitution de la Finlande* — Helsinki — 1957 — Valtionenvoston Kirja paino.
- 4 — *Constitution de la République Socialiste de Roumanie* — 1965 — Editorial Meridiane — Bucarest.
- 5 — *Constitución de La República Socialista Checoslovaca* — ORBIS — Praga — 1964.
- 6 — *Constitution de la République Populaire de Pologne* — Avec introduction du professor Andrzej Burda — Editions Polonia — Varsovie — 1964.
- 7 — *Constitution de La République Populaire de Bulgarie* — Trad. Stantcho Djoumaliev — Editions en langues étrangères — Sofia — 1964.
- 8 — *Constitución de La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas* — Editorial Progreso — Moscú — 1965.
- 9 — *Constitution de la République Socialiste Federative de Iougoslave* — Secretariat a l'Information Press le Conseil Executif Fédéral — Beograd — 1963.
- 10 — *Constituição Política da República Portuguesa* — Imprensa Nacional de Lisboa — 1962.
- 11 — *Constitution de la République Populaire Hongroise* — Revue Hongroise — Budapest — 1959 — Introduction et postface pour Gábor Béer.
- 12 — *The Constitution of the Kingdom of Denmark Act* — 5th. June, 1953, and *The Sucession to the throne Act* — 20th March 1953 — Printed by J. H. Schultz. Ltda — Copenhagen, Denmark.
- 13 — *Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha* — deliberada pelo Conselho Parlamentar em 8-5-949.
- 14 — *Constitution Fédérale de la Confédération Suisse* (du 29 mai 1874 avec les modifications intervenues jusqu'au 1er Janvier 1960) — Publiée Par la Chancellerie Fédérale.
- 15 — *La Constitution Norvégienne* — Edité par Tonnes Andenaes — Universitets — forlaget — 1963.
- 16 — *Organization Politique Administrative et Sociale de La France* — *Organizations Internationales* — Sélection de notices publiés dans les cahiers français — La Documentation Française.
- 17 — *La Constitution Belge* — Bruxelles — Etablissements Emile Bruyant — 1961.
- 18 — *La Revision de la Constitution belge et l'adaptacion des institutions aux réalités contemporaines* — Robert Senelle.
- 19 — *Instituto Sueco* — *La Constitution Sueca* — Por Gunnar Heckscher — vers. esp. de Ernesto Ramirez Torres — 1963.
- 20 — *Constitution of the Kingdom of the Netherlands* — 1956.
- 21 — *Constitution of the Tunnistan Republic* — OFFSET PRINTING WORKS — Secrétariat d'Etat à l'Information.
- 22 — *Republique du Niger* — *Constitution* — Edité par la Direction du Journal Officiel — Niamey — 1961.
- 23 — *La Constitution de La République du Congo* — Imprimerie Officielle — 1961.
- 24 — *Les Constitutions du Proche et du Moyen Orient* — J. E. Godchot — Sirey — Paris — 1957.
- 25 — *The Constitution of the Somali Republic* — Scriola Tipografia Missione Cattolica — 1960.
- 26 — *The Constitution of the Republic of Ghana* — Printed and Published by the government Printer — Accra.
- 27 — *Constitution de la République du Sénégal* — 1963 — Edité Par le Ministère de l'Information et des Télécommunications de La République du Sénégal.
- 28 — *The Commonwealth of Austrália* — *The Constitution* — A. G. Arthur, Commonwealth Printer, Canberra.
- 29 — *The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* (As modified up to the 28th — february — 1965) — Published by the manager of publications, Karachi — 1965.
- 30 — *The Constitution of India* (As modified up to the 1st may, 1965) — Published by the manager of Publications, Delhi, 1965).
- 31 — *Government of Ceylon* — *Legislative Enactments* — Ceylon — (Constitution) Order in Council, 1946, Reprinted from vol. XI of the revised Edition of the Legislative Enactments of Ceylon — 1960.
- 32 — *The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia* — *Kedutaan Besar* — *Republik Indonesia* — Rio de Janeiro.
- 33 — *The Constitution of Japan* (november 3, 1946) — EHS vol. 1AA — 1948 — Fukio Nakane.
- 34 — *The Government of the Republic of China and its functions* — China Publishing Company — PO Box 337 — Taipei, Taiwan — China.

- 35 — *The Constitution of the Republic of Korea* — The Office of Legislation — 1964.
- 36 — *The Provisional Constitution of the Syrian Arab Republic* — Published by Ministry of Information.
- 37 — *La Constitution du Royaume du Laos* — 11 Mai 1947 — (Texte révisé et adopté par le Congrès National en sa séance du 29 septembre — 1956).
- 38 — *The Iranian Constitution with Amendments* — in *Iran Basic Facts* Ministry of Foreign Affairs n.º 2.
- 39 — *Digesto Constitucional Americano* — Antônio Zamora — Buenos Aires Editorial Claridad — 1958.
- 40 — *Constitución de la República del Panamá* — Edición publicada por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá — Panamá — 1956.
- 41 — *Constitución Política de Colombia* — Acordada con la Reforma Plebiscitaria y con los Actos Legislativos 1, 2, 3 y 4 de 1959 — Imprenta Nacional — Bogotá — 1960.
- 42 — *A Consolidation of The British North America Acts* — 1867 to 1952 — Prepared by Elmer A. Driedger Ottawa, 1961.
- 43 — *A Constituição viva dos Estados Unidos* — Saul K. Padover — Trad. de A. Della Nina — IBRASA — São Paulo — 1964.
- 44 — *Emendas Constitucionais n.º 1 a 19 — Ato Institucional n.º 1 a 3* — Brasília — 1966 — Serviço Gráfico do Senado Federal.
- 45 — *O Poder Legislativo na República* — Rosah Russomano Mendonça Lima — Liv. Freitas Bastos — Rio, 1960.
- 46 — *Introdução à Ciência Política* — C. Rodée — G. T. Anderson — C. Christal — Tomo I — Trad. de Maria da Glória Nina Ferreira — Livraria Editora Agir — Rio — 1959.
- 47 — *Curso de Derecho Constitucional* — Juan A. Conzaes Calderon — Buenos Aires — Editorial Guillermo Kraft Ltda. — 1943.
- 48 — *O Congresso* — Luciano Mesquita — Dep. de Imprensa Nacional — Rio — 1959.
- 49 — C.C. Field — *Teoria Política* — Lahar Editores — Trad. de Giassone Rebuá — Rio — 1.959.
- 50 — Pinto Ferreira — *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno* — Tomo I — José Kripino — Rio 1951.
- 51 — Oskar George Fischback — *Derecho político general y constitucional comparado* — Trad. esp. de W. Roces e Luiz Legaz — Editorial Labor S. A. — Barcelona — Buenos Aires — 1934.
- 52 — *Manuel de Droit Constitutionnel* — G. Burdeau — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence — 1947 — Paris.
- 53 — "Reforma do Congresso Nacional" — Josaphat Marinho — *Revista de Informação Legislativa* — Ano II — n.º 7 — Brasília.
- 54 — *Traité de Droit Constitutionnel* — León Duguit — Ancienne Librairie Fontemoling et Cia. Editeurs — Paris, 1923.
- 55 — "In" *Rev. de Direito Administrativo* — Afrânio de Carvalho — Fundação Getúlio Vargas — Vol. 56 — Rio, 1958.
- 56 — *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro* — Vol. II — Paulo M. de Lacerda — Liv. Azevedo Editora — Rio — 1929.
- 57 — *Teoria General del Estado* — Hans Kelsen — Trad. direta do alemão por Luiz Legaz — Lacamba — Editorial Labor SA. — Barcelona — Madrid — Buenos Aires — 1934.
- 58 — *Teoria Geral do Estado* — A. Machado Paupério — Comp. Ed. Forense — Rio — 1958.
- 59 — *Comentários à Constituição Brasileira* — Carlos Maximiliano — Vol. II — Livraria Freitas Bastos — Rio — 1954.
- 60 — *Estudios Sobre Federalismo* — Robert R. Bowie y Carl. J. Friedrich — Editorial Bibliográfica Argentina — Buenos Aires — Trad. de Susana Barrancos — Buenos Aires.
- 61 — *Novas Instituições do Direito Público Brasileiro* — Alcino Pinto Falcão — Editor Borsoi — Rio — 1961.
- 62 — *Contribution a la Théorie Générale de L'Etat* — R. Carre de Malberg — Tomo I — Centre National de la Recherche Scientifique — Librairie de La Société du Recueil Sirey — Paris — 1920.
- 63 — *Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé* — A. Esmein — Librairie de la Société du Recueil — G. B. Sirey et du Journal du Palais — Paris — 1909.
- 64 — *A Constituição Federal Comentada* — Themistocles Cavalcanti — Vo. II — José Krofino Editor — Rio — 1952.
- 65 — *Le Pouvoir Politique* — J. W. Lapierre — Presses Universitaires de France — Paris — 1953.
- 66 — *The Turkish Constitution* — Date of adaptation — 27-5-961 — Printed in Turkey — Basnur Matabassi — Ankara.
- 67 — *Cuba and the Rule of Law* — International Commission of Jurists Geneva — 1962.
- 68 — *Republic of South Africa Constitution Act* — Printed for the Government Printer, Pretoria, by Cape & Transvaal Printers Limited, Cape Town.