



## SENADO BRASILEIRO: IMPASSES, PERPETUÍSMO E PERDA DE IDENTIDADE<sup>1</sup>

**Herbeth R. Pinheiro<sup>2</sup>**  
[clicaherbeth@gmail.com](mailto:clicaherbeth@gmail.com)

### RESUMO

Senado brasileiro e perda de identidade. Busca-se uma resposta à falta de identidade do Congresso, em especial a do Senado Federal, que culminou na falta de crédito deste perante a sociedade brasileira. Faz-se uma incursão no breve histórico das legislaturas na História do mundo desde a Grécia antiga, passando pela França de Robespierre, até a redemocratização brasileira na década de 1980, sempre procurando mostrar que fatos/fatores colaboraram para o quadro daquela Casa Legislativa, apontando soluções em uma eventual Reforma Política, em especial ao que se refere à suplência dos titulares da Casa, ponto de desacertos entre Senado e sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** órgãos deliberativos, Senado, identidade.

### 1.0 INTRODUÇÃO

A história do senado no mundo está enraizada nos ensaios que vida humana tem elaborado ao longo dos séculos.

A necessidade do homem de uma governança coletiva, de um órgão governante (aqui se fala de governo no sentido diretivo), fez com que no decorrer dos milênios de existência e de formação do “social” surgissem instituições tais quais ajudaram no engendramento do que hoje se tem por Estado em suas mais variadas matizes. Tais Instituições nascem, assim consideram os institucionalistas como Haurion, Prèlot e Renard, de um ato de fundação, sendo que o ato de fundação de uma instituição é elemento fundamental da entidade que se estuda (MOREIRA, 1972).

Nesse afã da definição de instituição, adentra-se ainda a Webber<sup>3</sup> quando do ensaio sobre instituições e suas características. E seguindo o autor de *Ética Protestante e a Formação do Capitalismo*, MOREIRA asserta, ainda quanto às colocações daquele autor.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado à disciplina de Ciência Política e Estado, ministra pelo profº Ms Macio Aleandro, no segundo semestre de 2011, como forma de obtenção de nota.

<sup>2</sup> Acadêmico do 2º período do Curso de Direito, noturno, da Universidade Federal do Maranhão.

<sup>3</sup> Max Webber. *Op.cit.*

Por outro lado, ensaiando um *tipo* da segunda espécie de Webber, apontam para as seguintes características gerais das instituições: a) a instituição tem um clima de vida interior, função dos objectivos e valores reconhecidos, o qual faz pressão sobre os indivíduos, marca-lhes a disposição e o comportamento, e recebe o nome de *intimidade*; b) a instituição cria os próprios modelos normativos, que codificam as atitudes reciprocas dos interessados, exprimem o sentido interior de justiça distributiva e comutativa, e recebem o nome de *objectividade*; c) a instituição hierarquiza a vida interior, cria um sistema de pilotagem, e origina uma *autoridade* que apenas excepcionalmente terá de manifestar-se como *poder*, que também é.

Dessa forma, e no andar da carruagem que tocam os institucionalistas, o presente trabalho pretende estabelecer uma breve correlação do Senado enquanto instituição do Estado democrático de direito, lógico adentrando-se às suas peculiaridades enquanto instituição legislativa. Para tanto, faz-se necessário um breve histórico dos órgãos deliberativos coletivos nas principais civilizações, seu desenvolvimento, quase desaparecimento durante à época do absolutismo escancarado, e seu reaparecimento junto com o de seu poder na revolução de 1789, quando retomou-se a ideia de órgão legislativo, nas ideias de Montesquieu, até as democracias modernas do século XX.

É intuito, portanto, conhecendo o longo histórico do senado e sua larga importância como órgão moderador/conservador/fiscalizatório, descrever de que forma hoje se chega à instituição como tal se apresenta, seus elementos que contribuíram para isto que hoje se chama de descredito do legislativo brasileiro, e pontualmente por que reformas eventuais deve a Casa Legislativa passar, especialmente no que se refere ao ponto “suplência de Senador”, focando a atual situação de nossas leis eleitoral e partidária que permitem – a titulo de triste estatística – que parte da Casa tenha deixado-se cair à sombra do *poder ilegítimo*.<sup>4</sup>

## 2.0 BREVE INCURSÃO AOS ÓRGÃOS<sup>5</sup> DELIBERATIVOS/CONSULTIVOS

WEFFORT(2003:51) relembra que Kant, quando das colocações a respeito da liberdade, do indivíduo e da república, estabeleceu que o homem deveria adotar três posicionamentos quanto ao seu desenvolvimento social, tais sejam o de que “o homem deve organizar-se segundo o direito; adotar a forma republicana; e estabelecer a paz internacional”<sup>6</sup>. Ater-nos-emos à segunda afirmação, a de que o homem deve adotar a forma republicana, porque de grande interesse ao nosso intuito, visto que nesse sistema organizacional do poder é que se deram as principais experiências com aquilo que chamamos

<sup>4</sup> Em Bonavides, encontra-se o abismo que separa poder legal de poder ilegítimo, próximo do que encontramos hoje no Senado Federal.

<sup>5</sup> Tenha-se aqui “órgão” como instituição, a fim de evitar distorções com a organicidade estatal como em Aristóteles.

<sup>6</sup> E. Kant. *Op. Cit.*

de instituições /órgãos de deliberação/consulta coletivos que deram origem ao que hoje temos por legislativo, no Brasil, fruto da historicidade, caracterizado pelo Bicameralismo federal.

## 2.1 O caso da Grécia<sup>7</sup>

Como primeira parada, é bem certo que se destaque o papel das instituições deliberativas nas civilizações antigas tais quais Grécia e Roma clássicas.

Na Grécia, o primeiro sopro de decisão coletiva, pode-se assim dizer, ocorreu com Clístenes, aristocrata [*palavra desde início atrelada ao tipo de instituição em estudo*] que organizou um governo grego baseado na *isonomia*. Importante citar que seu sistema político, ao dividir a Àtica para evitar alianças entre os eupátridas, deu origem às *demos*, tribos de povos que eram a única unidade de divisão da Àtica e base do sistema *demokrathos*. Assim logo após a tirania de Pisistos, Clístenes instaurou um regime que além de por abaixo uma ordem tirana ainda restara em dar os primeiros passos para o que séculos depois seria a modernidade. Fato interessante foi que a representatividade também mostrara-se algo nascente quando do aparecimento da *bulé*, espécie de conselho deliberativo formado por quinhentos (guarde-se este quantitativo) elementos de todas as tribos (algo similar ao que se tem na Câmara dos Deputados). Fortalece-se, assim, a Assembleia Popular, *Eclesia*.

Importante neste contexto – para não se estender muito ao maçante – foi que mesmo a aristocracia de que Clístenes fazia parte não rompeu seu cunho conservador chegando inclusive a declarar guerra à democracia ateniense. Os eupátridas da aristocracia eram temerosos à mudanças radicais, tais quais posicionam-se membros do senado atuais e aos quais a Constituição submete os temas mais complexos e de interesses da nação. Pensamento aristocrático que remonta o mítico Napoleão Bonaparte que, quando de seus escritos a respeito da política e estado, também se aventurou em descrever este grupo social.

“A aristocracia tem a vantagem de concentrar a ação do governo nas mãos menos perigosas e menos inaptas que as de um povo ignorante. [Ela] Sempre existe nos povos e revoluções; se a abatemos nos nobres, reaparece prontamente nos ricos e nos poderosos do terceiro estado. É destruída nesses últimos? Logo se reencarna nos chefes de oficina e no povo.

Um príncipe não ganha em nada em mudar a aristocracia, deixando-a em seu estado natural, ao contrario, põe ordem em tudo, reconstituindo as antigas famílias sobre novas bases”. (N. BONAPARTE. 1769-1821)

---

<sup>7</sup> Considera-se o período pós-civilizações clássicas, visto que pouco se tem sobre tais órgãos em civilizações anteriores.

O notável para interesse nosso é a afirmação de que a aristocracia é o moderador de um governo, que ratifica o papel conservador, mas também de controle, desta instituição.

## 2.2 O caso de Roma

Roma também se aventurou naquilo que Kant preconizaria muitos séculos depois: a república.

Assim como na Grécia, depois de um período de oligarquia – frise-se: poder em mão de poucos – procedeu-se a uma “mudança” no sistema romano, quando Tarquinio deixou os patrícios (parte da aristocracia romana) de fora das decisões da cidade. Com isso os patrícios, por golpe de estado, em 509 a.C, instituíram a república romana. Oligárquica, mas república. Fato este que, como citado antes, nos importa em face das instituições que compõem tal sistema, como os órgãos deliberativos coletivos, como segue.

Após a derrubada da monarquia, senado (*senex*, velho) aflora como poder maior e indubitável daquela fase do poder romano, como nos deixa transparecer PEDRO (2005:70), apesar da existência de outra instituição deliberativa:

Após a derrubada da monarquia o senado [...], que era composto por trezentos membros, os mais velhos das mais importantes famílias de Roma, tornou-se o mais poderoso órgão decisório, pois seus membros detinham praticamente todo o poder. Acumulava varias funções, entre as quais garantir as tradições romanas e assessorar as magistraturas. A função de senador era vitalícia. Além do senado havia a Assembleia Centuriata: composta por dezenove centúrias (batalhões de cem homens) e decidia sobre a guerra e a paz, além de indicar os magistrados.

De marcante notabilidade na colocação é que dos fatores importantes é que não bastava que os membros do *senex* serem mais velhos. Era requisito também que fosse de família abastada com cunho de importância na *polis*.

Em Roma, assim como na Grécia, conflitos endógenos terminaram por causar uma divisão dos órgãos decisórios. O *senex* de trezentos membros, frente à crescente plebe, viu-se obrigado a abrir participação a esta ascendente classe e fazer concessões como, p. ex., o poder de veto nas decisões do senado. A *Concilium Plebe* (Tribunato da Plebe) agora possuía também poder deliberativo. A bicameralidade timidamente apontava na República Romana.

Estabelecida a estabilidade deliberativa, consolida-se a república dos ricos comerciantes e proprietários. Ao contrário da Grécia, mantiveram-se as instituições. Roma expande-se. Senado e Patrícios do Tribunato apoderam-se das riquezas conquistadas. Nasce o latifúndio<sup>8</sup>.

A crise na república oligárquica leva os dois grupos a realizarem a reforma agrária com Graco. Cesar assume, governa, atropela o senado e a ditadura se instala. Otavio ascende ao poder e finda a velha república oligárquica.

Sobressalto merece o fato de que, mesmo sem uma república, permaneceu o *senex*, período em que o senado muito subjugado estava à figura do imperador soberano.

### **2.3 A experiência inglesa com o parlamento.**

A Inglaterra talvez seja o exemplo mais vivo de que o parlamento sempre funcionou como elemento moderador do poder do chefe de governo e/ou estado<sup>9</sup>. Desde a época em que eram considerados meros anglos-saxões.

Sua experiência com órgão legislativo mostra que em qualquer parte e em qualquer governo de homens haverá uma propensão<sup>10</sup> a decisão coletivada ou mesmo consultada, mesmo nos mais autoritários e déspotas dos governos. No caso inglês, o parlamento já nasceu esclarecidamente aristocrata, posto que quando os anglo-saxões chegaram a Bretanha (450 d.C) os romanos deixados já haviam a região a cinquenta anos. E tão logo se estabeleceram, inauguraram um sistema novo de propriedade: individual nos lares camponeses e agricultura comunitária nos campos (PEDRO, 2005). Curiosa a anotação, ainda, de que os chefes e aristocratas anglo-saxões consolidaram seu poder e logo, logo, estabeleceram uma aristocracia hereditária.

Pós isso, a Europa feudalizava, a igreja livre reinava e os órgãos deliberativos tiveram longo período de ostracismo frente a pompa dos soberanos e dos estados absolutistas.

Passados tempos de feudo, os anglo-saxões – agora ingleses – ainda perduravam em uma Monarquia cujo modelo – com poucas mudanças – prevalece até dias atuais.

Originariamente, como já supracitado, a aristocracia era quem ditava as regras. O parlamento era formado por membros da classe dominante e interagia perfeitamente com a dinastia da situação, no caso a Tudor. As situações seguintes com arranhões entre facções

---

<sup>8</sup> Diferentemente da noção de latifúndio atual, em Roma tinham o mesmo significado de acúmulo de terras, mas terras descontínuas e não grandes lotes contínuos como hoje.

<sup>9</sup> No caso inglês, por se tratar de uma monarquia parlamentarista, estabelece-se a diferença entre chefe de governo, geralmente um primeiro ministro, responsável pela condução da política de governo, e chefe de estado, o monarca geralmente, empossado da função de representação política e diplomática do estado.

<sup>10</sup> Aproxime-se este termo ao pressuposto ideal de Kant.

religiosas, calvinos, puritanos, etc., provocaram atritos entre o monarca e o parlamento, que chegou a ser dissolvido por duas vezes. Na ocasião, Carlos I, apesar da política absolutista, necessitou inclusive de convocar novamente o parlamento para discutir aumento de impostos. Grife-se neste ponto o notório papel do órgão deliberativo quando das decisões que envolvem a coletividade em seus interesses, mesmo podendo ser tomadas pelo soberano absoluto, mas que acabam sendo tomadas pelo órgão deliberativo embora às vezes não representativo ou parcialmente representativo. Ainda é de se acrescentar que sempre que alguma decisão que envolvesse a nação tivesse que ser tomada o monarca convocava o parlamento, embora, por exemplo, este estivesse dissolvido, algo bem parecido com o poder que o chefe de estado tem de convocar a constituinte.

No caso do órgão deliberativo inglês, autores firmam-se em estabelecer apenas a função de deputado (no parlamento inglês havia os deputados das Câmaras Comuns e os deputados ligados à religião, mais moderados). O certo é que dentro dos aglomerados de representantes, as vozes mais estridentes eram de conservadores e membros da aristocracia inglesa, em detrimento da Câmara Comum. Nessa encruzilhada, regada a ódio religioso, foi que a Inglaterra mergulhou numa guerra civil que culminou com a implantação de uma (breve) república inglesa, a república de Cromwell.

#### **2.4 O caso francês: a república e a “separação” dos poderes.**

Com o abandono do feudo e o afloramento dos estados absolutistas pela Europa, a figura do parlamento andou como já visto, apagado do cenário da decisão coletiva. O monarca acumulava as funções deliberativas e executivas. A distribuição de riquezas torna-se nova forma de poder. O caminho da coisa coletiva era traçado à mão de ferro pelo soberano déspota, mas sempre com o arcabouço, conforme anota PEDRO (2005) de que “o apoio desse [déspota] monarca à burguesia de toga implicava ao mesmo tempo que fosse preservada a superioridade aristocrática e aproximação entre a corte e o rei”.<sup>11</sup>

Na França de Luís XIV o que não faltou foram teorias que justificassem o absolutismo do monarca, em face, para muitos, de sua divindade, tais quais Bosnet, como se depreende de Bonavides, ao expor a doutrina da natureza divina dos governantes<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> CHARTIER. *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Ainda segundo Bonavides, além da doutrina da natureza divina dos governantes, propalava-se também no governo de Luís XIV a doutrina da investidura divina, que, idem, justificava o poder divino do monarca.

Na França do *ancien régime*, anterior portanto à Revolução Francesa, havia quem abraçasse com ardor essa mesma crença no teor divino dos reis, como consta da seguinte declaração do clero anglicano, segundo a qual “os reis não existem apenas pela vontade de Deus senão que eles mesmos são Deus: ninguém poderá negar ou tergiversar essa evidencia sem incorrer em blasfêmia ou cometer sacrilégio”.

À situação que se assentava sobre a Grécia, Roma e Inglaterra (antes da introdução efêmera república inglesa), estava também sujeita a França, por Luis XIV. E seguindo o caminho daquelas outras nações, também a França viu a revolução e a figura republicana novamente tomar vez no mundo das decisões políticas coletivas.

Dos fatos que culminaram com a Revolução de 1789, nos apegaremos à relação entre jacobinos e girondinos, porque de interesse é ao nosso intuito, posto que é dessa relação que ensaia-se timidamente o nascimento da bicameralidade como configurada nos legislativos das democracias contemporâneas.

Salutar a observação de que uma minoria da população formava a camada privilegiada da época: a aristocracia, que incluía, além da nobreza, o alto clero (bispos, cardeais, etc). Para essas pessoas, a riqueza e a boa vida não dependiam nem de sorte nos negócios nem do trabalho pessoal, mas unicamente de seu nome, do nascimento (PEDRO, 2005). Atente-se a situação exposta na última frase, que configura o comportamento da aristocracia do principio da organização social aos dias de hoje.

Mas essa situação de privilégios, como já muito colocado em linhas antes, sempre gera controvérsias e descontentamentos. Destas, uma foi que a Assembleia dos Notáveis vedava a reforma tributária, lógico na defesa de interesses seus. A pressão no rei o fez convocar os Estados Gerais, uma espécie de câmara consultiva que a nobreza impusera à monarquia do século XIV. Dela participavam cidadãos de todo o Estado, mas com uma divisão injusta: Primeiro Estado (Clero); Segundo Estado (Nobreza); e Terceiro Estado (o resto da população). Aqui já nota-se a presença de dois órgão deliberativos/consultivos, é certo com funções diferentes: a Assembleia dos Notáveis e os Estados Gerais, esta convocada em 1789 e provisória.

O recrudescimento da situação dos conflitos internos na assembleia originou vários grupos: os aristocratas (conservadores) defendiam a volta do regime antigo; os deputados que defendiam uma monarquia parlamentar; e os republicanos, de tendência democrática, que defendiam com Danton, Robespierre, *et al*, o voto universal, por exemplo. Nasce as

atualíssimas denominações<sup>13</sup> *direita, centro e esquerda* para designar posições políticas de partidos políticos, pessoas e grupos.

Os deputados de cada tendência se reuniam após cada sessão. Os mais radicais realizavam sessões públicas. Aparecem os clubes como a Sociedade dos Direitos do Homem (Clube de Codellier) e o Clube Jacobino de média e pequena burguesia.

Promulgada a nova Constituição, tira-se o poder da mão do rei de decretar leis, a cargo agora da Assembleia Legislativa, primeiros respiros modernos de um Congresso Nacional permanente, afinal tinha esta Assembleia poderes como o controle da política exterior, das forças armadas, da guarda nacional, dos ministros nomeados pelo rei e as atividades do poder judiciário.<sup>14</sup>

As diferenças políticas voltavam a aparecer entre os deputados da convenção nacional. Jacobinos, que ocupavam a parte mais alta da sala coletiva, defendiam o controle social sobre o comércio. Os girondinos, à direita, defendiam a inviolabilidade da vida privada e voto censitário. Mas fato corroborador da destoante forma de pensar de cada grupo foi o posicionamento quanto a execução do rei, acusado de traição: jacobinos, maioria, queriam a pena de morte; gerondinos, conservadores, outra solução, com medo da radicalização.

O governo gerondino sucumbe. Os jacobinos intentaram a elaboração de outra Carta com a ‘cara’ dos jacobinos: era a carta mais democrática de toda Europa.

Mas a cartada destes tempos de reviravolta no poder foi que o novo Diploma Constitucional – interessa-nos aqui – estabeleceu o Diretório: poder executivo nas mãos de um chefe e o legislativo era dividido em duas Câmaras: a Câmara do Quinhentos e a Câmara dos Anciãos. De resto, até o advento de Napoleão, a estrutura da Casa Legislativa francesa, outrora meramente consultiva, agora se impusera como de supra importância no quadro político francês e de influência nas outras democracias modernas do ocidente.

### **3.0 O CASO BRASILEIRO: DE 1808 A ERA SARNEY: PERPETUISMO E PERDA DE IDENTIDADE.**

A experiência brasileira com um parlamento tem seus primeiros sinais com o episódio de 1808, mesmo com a epíteto de império por aqui, posto que uma hora seria necessária a tomada de decisão que envolvessem a coletividade da então colônia e das classes que por aqui já se assentavam há mais de 300 anos de formação, e que eram tomadas de forma absoluta e a

---

<sup>13</sup> O conceito mais contemporâneo no Brasil, em detrimento deste que perdurou – ainda perdura em algumas democracias – é o de Aliados, da base governista ou não.

<sup>14</sup> Atribuições bem parecidas com as que a Constituição imputa ao Senado Federal, à exceção do controle sobre o Judiciário.



milhas de distância. Não se pode falar em deliberação em território brasileiro, antes de 1808, posto que as decisões que aqui chegavam, eram tomadas em Portugal, e tão somente aqui executadas.

Instalou-se por aqui o empreguismo e a corrupção. A mudança era marcante: uma imensa máquina estatal, dispendiosa, ditava agora as regras da colônia. Note-se que o Brasil tinha àquela altura dois dos três elementos essenciais à composição do estado, conforme autores: o território, o povo e a soberania. Esta última chegou em 1808, afinal Portugal praticamente a perdera (ou simplesmente transferira) quando da invasão napoleônica, que forçou o traslado da família real. A oficialização desta soberania se deu com a independência em 1822.

Antes, porém, da citada oficialização do instituto da soberania, com o advento da independência, novamente presenciou-se a necessidade de convocação para o aval de um órgão deliberativo, que por sua vez, isso já era sabido, se interessava mais em satisfazer interesses de determinados grupos. Convoca-se em Portugal a Assembleia Constituinte – a extraterritorialidade não desconfigurou a decisão de interesse maior brasileiro (PEDRO, 2005). Visava-se a promulgação de um (novo) texto constitucional, que agora atendessem a situação na qual se encontrava colônia e colonizador.

No decorrer dos fatos os que se tinha por aqui eram ‘partidos’ políticos com situação pouco clara ou definida. Apenas alguns partidos podiam ser definidos ainda que precariamente, como o Partido dos Portugueses que aglomerava comerciantes e militares interessados na manutenção da coisa colonial, e o Partido Brasileiro, que se compunha de fazendeiros escravistas, comerciantes brasileiros favorecidos pelo sistema liberal de abertura de portos. Não redundante então afirmar que estas duas forças antagônicas em seus interesses acabaram por travar uma luta interna pela manutenção ou não da situação. A História se encarrega de nos contar que o último grupo citado teve seus objetivos alcançados em detrimento do primeiro, com a declaração da independência.

Pós independência, tem-se a com a 1ª Assembleia Constituinte o primeiro diploma a ordenar insipiente sistema político brasileiro, sistema de leis que já nascera objetivando o favorecimento da coisa aristocrata, então formada por advogados, militares, profissionais liberais, padres, grandes proprietários, juizes e médicos. Daí em diante sucederam-se Cartas pós Cartas, Políticas pós Políticas, Revolta pós Revolta, manifestações pós manifestações, etc., tudo fruto da acomodação da nova sociedade que agora se instalara e da nação que despontava como Império na América do Sul (PEDRO, 2005).

Mas nos interessa a república brasileira, em especial no que toca ao nosso legislativo. E é em 1890 que se principia o experimento brasileiro com um parlamento republicano, ou um parlamento propriamente dizendo, afinal, anterior ao processo de emancipação não o tínhamos. Composto por militares positivistas<sup>15</sup> e republicanos históricos da burguesia cafeeira, queriam estes últimos a manutenção da descentralização governamental e os militares de volta aos quartéis. Deste período em diante, a república brasileira, como nos relata a História, passa por alternâncias de poder dentro da própria aristocracia, os fatos mostram, dentre os quais podemos relacionar os precípuos e responsáveis pela estrutura política que vivencia a sociedade brasileira: o modelo de Constituição adotado; a transformação, por imposição constitucional, da Assembleia Constituinte em duas casas legislativas, a Câmara Federal e o Senado Federal, um só órgão legislativo: o Congresso Nacional; a instituição do voto direto<sup>16</sup>; o tradicional domínio do Congresso por grandes proprietários paulistas do PRP; a instituição da república dos cafeicultores, e o papel do café na industrialização do País; em decorrência do governo de poucos, a instalação de oligarquias e empoderamento de coronéis e mudanças de república velha para nova; a ditadura dos militares depois do golpe; e como sem fugir a regra até agora, depois de um sistema de mandos e desmandos – como Grécia, Roma, Inglaterra, França e até mesmo o Brasil quando da primeira República – a reinstalação de um novo aparato de democracia, tal qual temos hoje, com a elaboração do último texto Maior e a instituição da redemocratização<sup>17</sup>

Fôssemos adentrar a cada episódio da política brasileira como supra, perderíamos o âmago do presente trabalho. Como não é este nosso intuito, portanto, resta-nos chegar a conclusão de que nosso legislativo impôs resistência a estes turbantes de movimentos republicanos calorosos, de forma que mesmo assim, com AI's e outros institutos da tirania, sepultou o mito do autoritarismo das decisões e assentou-se como instituição precípua na tomada do direcionamento da *rês-publica* brasileira.

Retomando, agora, a espinha do que é nosso grande foco nesta discussão, tem-se por necessidade uma breve comparação dos fatos marcados até agora sobre os órgão deliberativos/legislativos com o atualíssimo Congresso Nacional pós redemocratização. E de tudo que se colocara, não será surpreendente chegar-se à constatação de que novamente a aristocracia – instituição milenar – ainda clama como voz maior e mais conservadora em

---

<sup>15</sup> A corrente positivista, cuja figura de destaque fica a cargo August Comte, influenciou também a emancipação colonial com seus lemas de manutenção da ordem vigente.

<sup>16</sup> À exceção do primeiro Presidente, eleito indiretamente pelas Casas, e do período militar.

<sup>17</sup> É regra entre historiadores considerar o período de 1984 até os dias atuais como o período redemocrático brasileiro, pelo fato da presença de uma ditadura (militar) no interstício de dois períodos democráticos.

instituições legislativas, a exemplos de nossos Câmara e Senado federais. LIMA (2003:15) é assente com esta linha, posto que em suas observações conclui-se que o fortalecimento do Parlamento, que de corpo consultivo<sup>18</sup> passou a órgão deliberativo, “permitiu a implantação do ideal liberal de representação, [...] imbricado nas democracias representativas contemporâneas. “

De posse disto e sob a análise da conjuntura da atual política brasileira, de estabilidade relativamente alicerçada na responsabilidade da Casa Legislativa, afinal “parlamento governando, eleito por maioria, leva à estabilidade”(LIMA,1993), resta a pergunta capciosa: como se pode esclarecer o descrédito pelo qual o Congresso Nacional tem passado atualmente? Por capciosa a pergunta, apegaremos-nos a BONAVIDES e LIMA com o intuito de uma mais acertada solução deste paradoxo.

#### **4.0 LEGISLATIVO BRASILEIRO: DA PERMISSIVIDADE LEGAL À CRISE DA LEGITIMIDADE**

Conforme já citado, a aristocracia sempre fez questão de se manter associada a órgãos deliberativos/consultivos. Por aqui, com a redemocratização na década de 80<sup>19</sup>, dois partidos claramente saíram fortalecidos e beneficiados com a obrigatoriedade da lei de apresentar candidatos majoritários: o PDS e o PMDB. LIMA(1993:41) deixa claro o que se aqui se põe:

A supressão do voto na legenda enfraqueceu todos os partidos em um momento decisivo para a formação de sua imagem política, sobre tudo os novos. As possibilidades abertas pela nova legislação que, extinguiu os partidos políticos existentes e que previa a organização de novas agremiações, levaram ao surgimento de seis partidos, mas apenas cinco vieram a consolidar-se.

[...]

O Partido Democrático Social-PDS e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, herdeiros, respectivamente, da Arena e do MDB, surgiram como os dois maiores partidos.

A permissividade legal se deu no ponto em que nada, dispositivo algum, fora criado com intuito-fim de se assegurar, por exemplo, a igualdade partidária e de representação. Os Constituintes que se reuniram a partir de 1º de janeiro de 87, e promulgaram a última Carta definiram apenas pressupostos gerais, mas submeteram à legislação ordinária (e não

---

<sup>18</sup> Modernamente, temos a título de Constituição, o Conselho da República, previsto no art.89 da CF/88, órgão superior de consulta do Presidente da República, mas que não vincula sua decisão. Vinculada é apenas o ato da consulta quando de temas determinados pela Carta Magna. (v.g. Constituição Federal de 1988)

<sup>19</sup> Para muitos autores, considerada a década perdida do ponto de vista econômico, consequência justamente da instabilidade que o tempo de transição traz a uma sociedade.

constitucional) a fixação das inelegibilidades, i.e., deixaram de dar tratamento mais rígido<sup>20</sup> a legislação eleitoral. Dentro dos princípios gerais, que oportunamente poderiam indicar a solução de nosso impasse (descrédito e crise de legitimidade do Congresso) ganham expressão Constitucional, em 1988, pontos como alistamento eleitoral, nacionalidade brasileira, domicílio eleitoral na circunscrição (inicialmente sem prazo mínimo), filiação partidária e a idade mínima estabelecida para cargos eletivos.

No bojo dessa legislação a respeito da inelegibilidade, passa em nosso ordenamento um vácuo – de nosso interesse – no que se refere aos diplomas legais que ora a regula o processo eleitoral, como o Código Eleitoral (Lei 4737/65), a Lei do Partidos Políticos (Lei 9096/95) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504). Essas omissões da lei eleitoral, do normativismo eleitoral, ensejam a permissividade de que aqui se fala, além de cumular – uma vez sendo permitido ardilosos artifícios em nome de um cargo eletivo (no nosso prisma, legislativo) – na falta de homogeneidade política. É o que assevera LIMA (1993:17).

Analizando o arcabouço institucional, do ponto de vista normativo, [...] a institucionalização democrática brasileira acolhe ainda característica bastante peculiar. Trata-se da ausência da homogeneidade política no que se refere às instituições tal como vistas a partir da ótica nacional [...].

Um desses instrumentos não regulados e que mais espanto causa do que controvérsias é a ‘suplência de senador’.

A Lei do Partidos Políticos (Lei 9096/95) pode ser o primeiro exemplo dos casos de omissão, mesmo com seus sessenta e três artigos. Ela faz apenas regramento quanto ao conteúdo estatutário<sup>21</sup> dos partidos como se vê no art. 15 do diploma:

[...]

**Art. 15.** O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

I – nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal;

II – filiação e desligamento de seus membros;

III – direitos e deveres dos filiados;

IV – modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e Competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;

V – fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

VI – condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;

VII – finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despendar com a própria eleição,

<sup>20</sup> A rigidez que se fala aqui dá-se pelo fato de que o rigor, o rito, de alteração constitucional ser mais rígida que legislação ordinária.

<sup>21</sup> A legislação complementar enquadrava os partidos políticos na categoria das Pessoas Jurídicas de Direito Privado. Daí o fato de seu ato constitutivo ser o Estatuto.

que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;  
VIII – critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;  
IX – procedimento de reforma do programa e do estatuto.  
[...]

(Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995)

A Lei Eleitoral (Lei 4737/65, Código Eleitoral de 1965), com as devidas alterações, trata dos requisitos do eleitor, prerrogativas, órgãos eleitorais, e a regra dos registros do candidato. No nosso caso, resta sabermos o que o legislador deixou a respeito do registro de candidatos a senador e seus respectivos suplentes. A única alusão é o seu art 83, mas que também não adentra ao caso da suplência.

Esta ausência de lei permite certos insultos à democracia, como o absurdo “nepotismo legal esclarecido”: ascendente quando em impedimento legal, aproveitando a sua própria omissão legislativa, transfere o cargo ao descendente.<sup>22</sup>; ou, quando não, há a mera troca de favores, em detrimento do valor político que um senador tem para o Senado e precipuamente para a República.

O risco que se corre em face da falta ação da esfera legiferante a respeito o assunto é encontrado em Bonavides, para quem há um abismo entre legalidade e legitimidade do poder político, posto que “cumpre, pois, discernir o termo *legalidade*: aquilo inteiramente com a ordem jurídica vigente. Ainda na lição do insigne

A legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração. É o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que ele é chamado a disciplinar.

No conceito de legitimidade entram as crenças de determinada época, que presidem à manifestação do consentimento e da obediência.

A legalidade de um regime democrático, por exemplo, é o seu enquadramento nos moldes de uma constituição observada e praticada; sua legitimidade será sempre o poder contido naquela constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática.

De fato, se a crença de um povo assenta-se na confiança sobre determinada figura política<sup>23</sup> com suas ideologias e princípios postos, é de se crer que a figura política ao passar esta confiança em si depositada pelo eleitor às mãos de outrem que não sabatinado, não é o

<sup>22</sup> Este fato ocorreu quando o então Senador pelo estado do Maranhão, Sr. Edson Lobão, foi nomeado pelo executivo para exercer o cargo de Ministro das Minas e Energias. Na ocasião, por falta de previsão legal – não se sabe de que dispositivo usaram, talvez regimento da Casa – assumiu automaticamente seu filho e suplente, o Sr. Lobão Filho.

<sup>23</sup> Não se resume aqui figuras políticas a pessoas. Podem ser também instituições, órgãos estatais, privados, etc., em que terceiros depositam confiança.

delegatário original, tem-se o clássico embate entre legalidade e legitimidade, posto que agora o delegatário, tem poder legal, visto que o recebeu pelos ditames da lei, mas eis que ilegítimo, visto que é espúria à vontade do povo soberano, fato este certamente que – não sendo o único, lógico - tem considerável parcela de contribuição no descrédito do Legislativo, em especial do Senado.

## **5.0 A PERDA DA IDENTIDADE DO *SENEX*? QUAL A SOLUÇÃO?**

Inicialmente, nossas considerações assentaram-se na colocação do Senado como instituição e suas características como tal (v.g. MOREIRA). A pergunta que se lança, então, parece encontrar resposta em Moreira, quando de suas assertivas a respeito da matriz institucionalista. Em uma breve consideração, nosso autor parece sepultar de vez quaisquer questionamentos quanto à perda de identidade do Senado enquanto “instituição” legislativa.

Quando por exemplo, se examina uma Universidade concreta, descobrimos que ao longo do tempo manteve sua identidade, foi centro produtor de ações sociais relevantes que lhe são imputáveis segundo uma regularidade definível, e todavia, com referência aos períodos que seguem uma cadência sabida, mudaram todos os professores e alunos, alteraram-se os *curricula*, negaram-se orientações, criaram-se novas perspectivas, sem que a Universidade perdesse sua identidade secular. MOREIRA (1922:69)

Em sendo assim, poder-se-á então enumerar tão somente não a perda da identidade do Senado Federal, mas sim, como em Moreira, que perdera o seu elemento finalístico atrelado aos valores da sociedade, que ora representa, valores estes também desvirtuados, cumulando na deterioração da representação, em especial desta Casa.

A solução do impasse, pois, parece-nos então nem tanto emblemática, afinal – é de se crer – estaríamos diante de um absenteísmo legislativo. Trivial, então, que se proponha a feitura da legislação que vagos causa na conduta do Senado. Estaríamos paradoxalmente diante também de outro problema que não deveria passar de emblemático. Não deveria.

Consoante visto, permita-se novamente, a aristocracia milenarmente ditou as regras quando eram convocados os cidadãos a agir pela própria causa. O que ocorria? Transcorreram séculos e séculos sem que a ordem se invertesse.

Poderíamos simplesmente propor projeto de lei ou de reforma de lei - já que o assunto é reforma – que regulasse a condição de suplente de senador. Seriam prováveis objetos de tais dispositivos (entre muitas outros): a) reservar a primeira vaga de suplente ao imediatamente mais votado abaixo dos originalmente eleitos, independente do período do mandato que já

tenha transcorrido; b) estabelecer uma eleição indireta entre os três (3) mais votados remanescentes, para a vaga de suplente; ou c) por exemplo, estender aos suplentes de senador a regra do art. 14, § 7º, da Constituição Federal, que impede a eleição no território de jurisdição do titular, de cônjuges e parentes afins até o segundo grau ou por adoção dos chefes do executivo, inclusive a regra da Súmula Vinculante nº 18 do STF; e por último d) estabelecer mudanças na Lei Complementar nº 64, que trata dos casos de inelegibilidades.

Das iniciativas citadas, talvez única que tivesse um processo mais demorado seria a do item 'c)', devido ao rito mais rígido de mudança na Carta Magna. As demais só encontram justificativa em Montesquieu para alegar tamanha má vontade de não tirá-las do papel.

O iminentíssimo problema está centrado em outro foco, como nos assegura WEFFORT(2003), ao trazer o pensamento do Barão de Secondant<sup>24</sup>

Assim como a virtude é necessária no governo popular, do mesmo modo o é no aristocrático. É bem verdade que neste ela não é requerida de maneira tão absoluta.

O povo, que está para os nobres assim como os súditos estão para o monarca, é contido por suas leis. Tem, pois, menos necessidade de virtude do que o povo da democracia. Mas os nobres, como serão eles contidos? Os que devem fazer executar as leis contra seus colegas sentirão de início, que agem contra si mesmos. Portanto é necessária a virtude nesse corpo, pela própria natureza da Constituição.

O governo aristocrático, tem por si mesmo, uma certa força que a democracia não possui. Nela os nobres formam um corpo que, pela prerrogativa que possui e por seu interesse particular, reprime o povo: basta que haja leis para que, a esse respeito elas sejam executadas.

Porém, tanto quanto é fácil a este corpo reprimir os outros, difícil é que ele próprio se reprima. Tal é a natureza dessa constituição, que parece que coloca as mesmas pessoas sob o poder das leis, e que dali as retira. (MONTESQUIEU: Sociedade e Poder)

Não nos estendamos (delegantes) muito à procura de uma solução que depende precipuamente do delegado – não só dele. Para Montesquieu, a solução estaria numa virtude há muito perdida pelo nosso legislador.

Como já esperado e trabalhado no início de nossas considerações, a aristocracia dificilmente legisla contra si – é esse seu conceito de *contra legem* (mostrou-se historicamente). Se a moderação é a alma dos governos democráticos, como dizia o filósofo, então esta deve se fundamentar na virtude. Com relação à ação própria de nosso legislador, nada mais é possível estabelecer como ação, posto que a “virtude de nosso legislador provém de uma frouxidão e de uma preguiça da alma”(MONTESQUIEU)<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> MONTESQUIEU. *Op. Cit*

<sup>25</sup> In: A. Moreira

No mais, se um corpo como esse, pela própria natureza, não pode reprimir-se, pelo menos pela grande virtude, então que o delegante do poder que a ele é concebido tome parte daquilo que legitimamente é seu, e institua por meio do voto, mecanismo maior da delegação do poder, legisladores com o mínimo de virtude e interesse pelo ideal da República.

## 6.0 CONCLUSÃO

Que atitudes de uma determinada figura/instituição pode levá-la ao descrédito? A resposta de bate-pronto não passaria de mera presunção.

Conforme visto no trabalho, as instituições legislativas tem um histórico a ser considerado, posto que sempre estiveram no centro das decisões que envolviam a coletividade, em especial quando do surgimento da *polis* na Grécia Antiga. A atuação destes órgãos teve grande parcela de contribuição na condução da humanidade tal como a conhecemos hoje.

Por outro lado, e talvez como contra peso do grande favor que fizeram aos homens, em algumas comunidades, como a brasileira o que se vê é um desvirtuamento das finalidades e um destrato do membro do legislativo com o poder legal e legítimo delegado pelo povo, soberano do poder. Desvirtuamento este a ponto de levar o poder legal à ilegitimidade.

Todo o escopo de desvirtuamento, como visto, deu-se pela falta de legislação, fruto de um absenteísmo do legislador, perfeitamente encaixado nos pensamentos de Montesquieu. Nesse ponto, chegou-se à exata causa do descrédito de nossas instituições legislativas frente a seu eleitorado: a permissividade em decorrência de omissão legislativa, que os leva a cometer sérios desvios em relação à democracia, como é o caso do controverso ‘nepotismo legal’.

No mais, ficaram – a mero título de exemplos (que não se considere rol taxativo) – algumas ideias, que podem ser muitas, com relação à alteração da legislação no ponto suplência de senador, ponto a que queríamos chegar, mas lógico antes se buscando uma fundamentação que sustentasse a ideia defendida de que uma reforma não pelo legislador em si (como afirmara Montesquieu), mas somente pelas mãos do legítimo detentor do poder legal e legítimo é que pode se concretizar.



## REFERÊNCIAS

**BONAVIDES, Paulo. Ciência Política.** 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

**BONAPARTE, Napoleão. Máximas, Aforismos e Pensamentos.** In: **PERFETTI, Francisco, org.** Trad. Annie Paullete Marie Cambè. Roma (ITA): Newton, 1996.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4737/65**, que institui o Código Eleitoral Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 1965.

\_\_\_\_\_. **Lei nº9096/95**, Lei que institui a Organização dos Partidos Políticos. Brasília: Senado Federal, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504/97**, que estabelece normas para as eleições. Brasília: Senado Federal, 1997.

**LIMA Jr, Olavo Brasil de. Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80.** Coleção Temas Brasileiros. Vol.9. São Paulo: Loyola, 1993.

**MOREIRA, Adriano. Ciência Política.** 4ªed. São Paulo: Almedina, 2009.

**PEDRO, Antonio; LIMA, Lizânia de Sousa; CARVALHO, Yone de. História do Mundo Ocidental.** 1ªed. São Paulo: FTD, 2005.

**WEFFORT, Francisco C. Os Clássicos da Política.** Vol.2. São Paulo: Ática, 2003.

## RESUMEN

Senado de Brasil y la pérdida de identidad. La búsqueda es una respuesta a la falta de identidad del Congreso, en especial el Senado, que culminó con la ausencia de crédito antes de la sociedad brasileña. Se trata de una incursión en la breve historia de las legislaturas en la historia del mundo de la antigua Grecia, a través de Francia de Robespierre, que el brasileño vuelva a la democratización en la década de 1980, siempre tratando de demostrar que los hechos / factores que contribuyeron al marco Cámara Legislativa, señalando soluciones a una eventual reforma política, en particular con respecto a la sustitución de los titulares de la falta de correspondencia entre el Senado y la sociedad brasileña.

**Palabras clave: Instituciones de la deliberación, Senado, identidad.**