

FEDERALISMO E BICAMERALISMO: A EVOLUÇÃO DO PAPEL DA CÂMARA ALTA E O DEBATE ATUAL

*FEDERALISM AND BICAMERALISM: THE EVOLUTION IN THE ROLE OF THE UPPER
HOUSE AND THE CURRENT DEBATE*

Raquel de Andrade Vieira Alves

Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: raquel.andrade@usp.br

Pedro Júlio Sales D'Araújo

Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: pedro.s.daraujo@alumni.usp.br

ISSN 2764-202X <https://doi.org/10.46550/rbf.v1i1.8> Recebido em: 29.06.2023 Aceito em: 12.10.2023

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a evolução no papel da Câmara Alta, através da trajetória de desenvolvimento do pensamento político, até adquirir o status de instituição federativa, bem como apresentar ao leitor o debate acerca da necessidade de aperfeiçoamento de sua estrutura, a fim de garantir a representação efetiva dos Estados na arena decisória central da Federação.

Palavras-chave: Federalismo. Bicameralismo. Senado. Representação territorial. Moderação.

Abstract: This essay aims the analysis of the evolution in the role of the Upper Chamber, through the trajectory of development of political thought, until it acquired the status of a federative institution, as well as to present to the reader the debate about the need to improve its structure, in order to guarantee the effective representation of the States in the central decision-making arena of Federation.

Keywords: Federalism. Bicameralism. Senate. Territorial representation. Moderation.

Considerações iniciais

O bicameralismo confere ao Estado-membro ingerência ativa nas decisões políticas de âmbito nacional, tornando-se ponto característico do sistema federativo. Entretanto, o bicameralismo não surgiu com o Estado Federal, mas tem origem fortuita, calcada na divisão de classes sociais no Parlamento britânico. Nasceu, portanto, da diferenciação entre classes aristocráticas e da respectiva necessidade de representação distinta de seus interesses frente ao trono e, ao longo da história, adquiriu um papel fundamental no *design* institucional da Federação, através da Câmara Alta.



É que a evolução intelectual, que harmonizou o pensamento clássico acerca da ideia de representação com a noção de separação de poderes, federalismo e democracia, transformou a Câmara Alta em verdadeira Casa de representação territorial dos Estados na arena decisória central da Federação.

Mas, se a construção em torno da divisão do Poder Legislativo foi sendo reformulada ao longo do tempo, sob a influência da ascensão dos regimes democráticos e do surgimento do Estado Federal americano, é certo que a Câmara Alta nunca perdeu a função moderadora que lhe é característica, esta última apenas sofreu os influxos da democratização do Estado. Ambas, porém, devem conviver em harmonia no contexto atual do federalismo cooperativo, sob pena de desidratação da participação política dos Estados na Federação.

É essa evolução no papel da Câmara Alta, através da trajetória de desenvolvimento do pensamento político, até adquirir o status de instituição federativa, que será analisada ao longo do presente artigo. Ao final, apresentamos ao leitor o debate atual que acreditamos que deva ocupar os novos estudos em relação à intercessão entre federalismo, bicameralismo e a representação efetiva dos Estados na arena decisória central da Federação.

A origem do bicameralismo

O Senado tem origem na Roma Antiga, com raiz etimológica na palavra *senex* que, em latim, significa “ancião” (RUSSEL, 2013, p. 42-44). Sob essa designação, porém, se observa uma miríade de arranjos institucionais criados para regular as atividades de uma das Casas em Parlamentos divididos em mais de uma Câmara. Em geral, o Senado se refere à outra Casa cuja composição não reflete uma assembleia criada a partir de membros eleitos com base na população.

Nos estudos acerca do funcionamento dessas instituições, é possível também encontrar referência à “Segunda Casa”, “Segunda Câmara” ou “Câmara Alta”, enquanto o órgão representativo da população é denominado de “Primeira Casa”, “Primeira Câmara” ou “Câmara Baixa” (PATTERSON; MUGHAN, 1999, p. 02).¹ Aqui, utilizamos a palavra “Senado” para nos referir de um modo geral às Segundas Casas que integram o Poder Legislativo ou que funcionam como segunda instância de deliberação no processo legislativo, a exemplo do *Bundesrat* alemão, que embora não integre o Parlamento tem participação no processo legislativo.

A despeito da origem da instituição Senado ser identificada na Antiguidade Clássica, é importante destacar que naquele contexto ela não pertencia ao Poder Legislativo e, apesar da centralidade adquirida na República Romana, possuía funções bem diversas da atual.

Assim, a construção em torno do Parlamento dividido em duas Casas surge somente entre os séculos XIII e XIV, na Inglaterra, de forma espontânea, fruto da diferenciação entre classes aristocráticas e da respectiva necessidade de representação distinta de seus interesses frente ao trono. A origem do sistema bicameral, portanto, não é a experiência federativa, mas sim, a desigualdade no seio da aristocracia desde a Idade Média. A Câmara Baixa ficou com a pequena e média aristocracia, ao passo em que na Câmara Alta tinham assento os grandes senhores, barões

¹ A exceção fica a cargo da Holanda, onde a lógica se inverte e a Câmara popularmente eleita é a denominada *Tweed Kamer* ou Segunda Câmara, enquanto a Primeira Câmara, denominada *Eerste Kamer*, é composta por membros eleitos indiretamente.

e cavaleiros (BONAVIDES, 1976, p. 83-94).

Em princípio, todos os membros do Parlamento começaram por se sentar na mesma câmara e o voto por cabeça era a regra. No entanto, o povo das comunas, com vergonha de deliberar na presença de todos, adquiriu o hábito de se reunir informalmente em uma sala separada. Essas reuniões informais dos representantes das comunas levaram gradualmente ao desenvolvimento do sistema bicameral, com o Poder Legislativo calcado na fragmentação de poder entre duas Casas. No século XIV, a separação em duas Casas foi definitivamente estabelecida, tendo a Câmara dos Comuns eleito seu primeiro representante, em 1377 (CADART, 1990, p. 359).

Assim, a partir de uma necessidade prática de repactuar as relações de poder para acomodar os interesses do rei, dos nobres e do povo inglês em uma estrutura unitária, o Poder Legislativo bicameral emergiu gradualmente e tornou-se o alicerce republicano do Estado e o centro das decisões políticas. A Câmara Baixa acolheu o fator democrático da sociedade; a Câmara Alta deu lugar aos interesses aristocráticos; e o rei, a seu turno, preservou o caráter monárquico no sistema (ARAÚJO, 2017, p. 441-444).

Dessa forma, o arranjo bicameral britânico se origina ao acaso, mas se mantém sob a sustentação da teoria clássica da constituição mista (*mixed constitution*), fundada na tripartição funcional do Estado através da combinação dos elementos: democracia, aristocracia e monarquia.

A Câmara Alta britânica, denominada “*House of Lords*”, passa então a exercer uma espécie de papel de intermediário entre a Câmara dos Comuns e o monarca, “uma tela e um banco entre o príncipe e o povo” (SHELL, 2001, p. 08). A partir do século XIX, porém, seu poder passa por um processo de redução gradual, em meio a propostas de reforma que iniciaram com a promulgação do *Great Reform Act*, de 1832.

A edição do *Great Reform Act*, de 1832, não teve a intenção de transformar a *House of Lords* em uma Câmara mais democrática e menos aristocrática, entretanto, de certa forma, catalisou a oposição à natureza não democrática da instituição até, anos mais tarde, culminar com a abolição da hereditariedade na composição da Casa.

Nesse ponto, é importante situar as críticas à natureza aristocrática da *House of Lords* no contexto mundial de avanço do constitucionalismo, a partir da Federação americana, e a influência do pensamento que permeou os ideais da Revolução Francesa, em 1789. Ambos contribuíram, respectivamente, para a adoção de uma nova justificação para a existência das Segundas Câmaras, baseada no federalismo, conforme exploraremos a seguir, e para a elevação da ideia de soberania popular ao status de princípio de governo.

O constitucionalismo americano: da justificação aristocrática à ideia de representação territorial da Segunda Casa

Com o tempo, o bicameralismo se despreendeu da conotação social que lhe deu origem, a partir do momento em que os Estados Unidos passou a empregá-lo sob o viés federativo, de modo a Câmara Alta representar a Casa dos Estados e a Câmara Baixa a vontade do povo, só que a partir de então não mais ao acaso como sucedeu no modelo original. De forma perspicaz, Jacques Cadart afirma que enquanto o sistema britânico de duas câmaras representa o resultado

fortuito de uma evolução não intencional, o bicameralismo do Estado Federal é lógico e necessário (CADART, 1990, p. 360).

Para compreender a racionalidade da divisão do poder legislativo em duas Casas no modelo americano, é preciso retomar a experiência colonial na América e sua relação com o Império Britânico. Isso porque dentre os vários fundamentos federalistas que foram disseminados durante o Império, o mais significativo foi justamente o da necessidade de representação das colônias no Parlamento Britânico.

Como bem observou Michael Burgess, o relacionamento Império-colônia Britânico constituiu uma arena fértil para ideias políticas diferentes e “quase-federais” (BURGUESS, 2006, p. 52). Essas ideias tratavam-se, na verdade, de sugestões para os problemas identificados na experiência prática dos governos locais, especialmente envolvendo a relação entre as colônias americanas e a pátria-mãe inglesa.

É interessante notar que mesmo antes da independência, no início do século XVII, as colônias americanas gozavam de certa autonomia, sendo-lhes permitida a manutenção de um governo próprio e a edição de leis pelas assembleias locais, desde que não conflitassem com as leis elaboradas pelo Parlamento Britânico. Em 1775, New Hampshire foi a primeira colônia a elaborar uma Constituição. Buscando deixar claro o rompimento com as instituições políticas da Inglaterra, Virgínia, em 1776, no próprio ano da independência, elaborou e adotou uma Constituição, que inclusive exerceu grande influência na configuração da Constituição dos Estados Unidos de 1787 (DALLARI, 2013, p. 232).

Para além da organização jurídica dos governos locais e da ideia de liberdade, a experiência prática das colônias americanas trouxe à tona a necessidade de união em prol de um interesse comum: conter a ameaça inglesa ao exercício da liberdade econômica na América. Essa necessidade de união se refletiu em diversas reuniões e acordos escritos entre as colônias, celebrados por meio de seus representantes delegados, como a Confederação da Nova Inglaterra, em 1643. Os sucessivos encontros de delegados locais, a seu turno, serviram para estreitar as relações entre as colônias e acelerar o processo de independência da Inglaterra, declarada em 4 de julho de 1776, após alguns conflitos armados entre as tropas americanas e inglesas, e com o apoio decisivo da França.

Descrevendo as relações políticas na América-colônia, Donald Lutz identifica a existência de três níveis distintos: as relações intracoloniais; as intercoloniais; e as relações entre a colônia e a pátria-mãe. No primeiro e no terceiro nível de correlação, o que existia, segundo o autor, era um “federalismo inconsciente” (LUTZ, 1990, p. 57).

Ou seja, o federalismo enquanto mandamento conciliador da unidade na diversidade apareceu como saída prática para questões administrativas tanto na relação entre o Império Britânico e suas treze colônias, dada a extensão territorial americana, quanto na relação interna de cada colônia e suas cidades integrantes, e surge, em seguida, como solução imprescindível à manutenção da independência, no contexto confederativo. Já havia, portanto, uma relação de grande descentralização e, ainda que precária, de coordenação pela arena central, cerca de um século e meio antes da independência americana, embora não existisse uma Federação propriamente dita.

É justamente a necessidade de uma maior coordenação central e de estabelecimento de

regras harmônicas a serem observadas a nível nacional, no período que se seguiu à independência das treze ex-colônias, que vai contribuir para o desenvolvimento do arcabouço teórico que conduziu ao surgimento da Federação americana. Por isso, Michael Burgess se refere às ideias da época colonial como “quase-federais”.

Nesse contexto, a grande contribuição teórica da experiência colonial americana para a divisão do Poder Legislativo em duas Casas dentro do Estado Federal foi a teorização em torno da ideia de representação territorial no Parlamento, que vai além do princípio democrático da representação política sob a ótica do indivíduo isoladamente considerado. Dentre as obras importantes do ponto de vista da elaboração de argumentos jurídicos para justificação da independência das treze ex-colônias, ao lado das de Thomas Jefferson e John Adams, está o trabalho magistral de James Wilson, publicado em 1774, intitulado: “Considerações sobre a natureza e a extensão da autoridade legislativa do Parlamento britânico” (WILSON, 1774).

Escrito em 1768, o trabalho de James Wilson foi um dos primeiros a desenvolver uma argumentação jurídica apta a justificar a necessidade de rompimento do domínio britânico em relação às colônias americanas. Para tanto, aduziu que as colônias americanas não poderiam se sujeitar às leis editadas pelo Parlamento britânico, uma vez que não possuíam representação naquela legislatura, a exemplo do que ocorria com a Irlanda à época, que apesar do domínio britânico tinha seu próprio Parlamento, como forma de representação de sua população perante à Coroa.

Dessa forma, com base na ideia de consentimento e de que todo poder deriva das pessoas, James Wilson negava a autoridade legislativa do Parlamento britânico sobre a América, sem, contudo, rechaçar o dever de lealdade ao rei inglês, por parte da população das colônias.

A origem da ideia de representação política, no entanto, é anterior aos escritos de James Wilson e dos demais *founding fathers*. Com raiz etimológica na concepção básica de “agir no lugar de”, o termo surgiu na Grécia e na Roma Antiga. Entretanto, como explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho, essa representação nada mais era do que a imputação jurídica da vontade do representante ao representado, cuja concordância com aquela era presumida (FERREIRA FILHO, 2002, p. 64-65).

Somente a partir da Idade Média é que surgem os órgãos representativos, não mais com base na ideia de imputação de vontades, mas sim para exprimir a vontade dos representados; é dizer, a representação como instrumento de participação e de expressão da vontade dos governados no governo aparece na época medieval. A representação medieval, porém, tem um caráter mandatário de expressão de interesses particulares, cuja legitimidade não se discute (FERREIRA FILHO, 2002, p. 64-65).

Aparece em Hobbes, em 1651, no sentido de “autorização”. Contudo, foi a partir da segunda metade do século XVII que o significado de representação se multiplicou na língua inglesa, com a conotação de representação não apenas dos eleitores, como espécie de mandato, mas de toda a nação, inclusive, daqueles que não participaram da eleição (FERREIRA FILHO, 2002, p. 45).

Montesquieu, em sua obra capital “O Espírito das Leis”, de 1748, afirmava que o homem livre é aquele que governa a si próprio, mas como isso seria impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, seria preciso que o povo o fizesse por meio

de seus representantes. Apesar de não considerar o povo apto a exercer o poder legislativo de forma direta, Montesquieu defendia a sua capacidade de escolha de representantes para discutir os negócios públicos, preconizando um modelo representativo, sem que isso significasse um mecanismo da democracia (MONTESQUIEU, 1996).

Como defensor de uma monarquia constitucional sob a denominação de “governo moderado”, Montesquieu se debruçou sobre a realidade do modelo inglês pós-revolução gloriosa, na primeira metade do século XVIII, a fim de buscar inspiração para o que considerou como governo ideal.

Tendo em conta o contexto inglês de conflitos entre o povo e o rei, na tentativa de impor limites ao poder absoluto deste último, Montesquieu elaborou a teoria da separação de poderes, de modo a que nenhum deles estivesse concentrado na figura do governante, sem, porém, ignorar a existência e a necessidade de influência da nobreza da época no Parlamento britânico.

Como afirma José Levi do Amaral Júnior, para evitar a degeneração da liberdade caso a nobreza e o povo estivessem confundidos no Parlamento, Montesquieu sustentou que o Poder Legislativo deveria ser confiado tanto à nobreza hereditária, quanto aos representantes eleitos, desde que ambos fossem alocados em Câmaras legislativas separadas (AMARAL JÚNIOR, 2008).

Essa é a razão do bicameralismo em Montesquieu. Nesse contexto, em que a limitação ao poder absoluto do rei deveria conviver com a representação popular e a nobreza hereditária dentro do Poder Legislativo, a Câmara Alta funcionaria como espécie de poder intermediário entre o monarca e o povo, este último representado na Câmara Baixa. Ambas, por sua vez, faziam parte do mecanismo de freios e contrapesos ao poder monárquico.

Dessa forma, embora em comparação ao argumento puro e simples da divisão social de classes seja possível observar uma grande evolução na justificação do bicameralismo a partir da teoria da separação de poderes, prevalecia ainda o caráter moderador da Câmara Alta no Parlamento.

É certo que a separação de poderes apregoada por Montesquieu estava intimamente ligada à noção de representação política e, nessa medida, manteve estreita relação com a organização constitucional estabelecida em decorrência dos movimentos revolucionários na América e na França.

Desde então, a representação de diferentes interesses passou a constituir uma das razões elementares do governo representativo. Entretanto, a concepção moderna de democracia representativa ainda não estava sedimentada, o que só vai ocorrer mais tarde, com destaque para a obra de John Stuart Mill (1861), “*Considerations on Representative Government*” (MILL, 2020).

Assim, a partir do surgimento da Federação americana e da teorização em torno da noção de democracia representativa, o bicameralismo adquiriu uma nova justificativa e a ideia de representação de diferentes interesses pelas duas Casas do Parlamento ajustou-se perfeitamente à necessidade de representação dos interesses dos governos estaduais em igualdade de condições perante o governo central.

Desse resgate de ideias no tempo, fica clara a enorme influência da obra de Montesquieu na organização constitucional dos Estados segundo a “separação de poderes” e na justificação

moderna para a divisão do Legislativo em duas Casas. Contudo, é preciso pontuar que é somente através dos *Federalist Papers* que Alexander Hamilton, James Madison e John Jay criaram uma engenharia institucional em torno do governo representativo democrático, revelando-se como obra prática pioneira no tocante à criação das instituições representativas (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993).

Na verdade, como pontuou Bernard Bailyn, nos anos que se seguiram entre a experiência colonial americana e suas relações com o Império Britânico e a construção da primeira Constituição do Estado, em 1787, há uma linha contínua de desenvolvimento intelectual e experiência política que une dois mundos: o de meados do século XVIII, permeado de ideias derivadas do pensamento na Antiguidade Clássica (Aristóteles, Políbio, Maquiável) e do pensamento inglês do século XVII, e o mundo de James Madison e Alexis de Tocqueville (BAILY, 1967, p. 285).

Múltiplas, portanto, foram as influências que contribuíram para a formação do pensamento federal até o surgimento das estruturas jurídicas do Estado Federal, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos de 1787. A representação territorial através de uma estrutura própria dentro do Estado resultou justamente desse processo contínuo de evolução intelectual, que harmonizou o pensamento clássico acerca da ideia de representação com a noção de separação de poderes, federalismo e democracia.

Em perfeita síntese, Gilberto Bercovici reconhece como ponto central da estrutura do Estado norte-americano e da sua democracia: a junção do mecanismo de freios e contrapesos com o federalismo ou, em outras palavras, a separação horizontal de poderes conjugada com a separação vertical (BERCOVICI, 2001, p. 229).

Por isso, logo no início deste tópico, reconhecemos a grande perspicácia de Jacques Cadart quando afirma que ao contrário do modelo fortuito britânico, o bicameralismo do Estado Federal é lógico e necessário.

Essa combinação de influências filosóficas, experiência prática e teoria política criou o suporte teórico de sustentação das instituições representativas da Federação americana, que seguiu influenciando o surgimento das instituições do Estado Federal ao redor do mundo.

Desse modo, a experiência bicameral da Inglaterra aliada à teorização em torno da representação de interesses diversos no Parlamento, dentro da noção de Montesquieu de separação de poderes, encontrou na América do século XVIII um campo de aplicação prática diferente de tudo o que se tinha até então.

Como acreditava James Madison, pela natureza de cada uma das instituições, mesmo com a separação de poderes, o Legislativo, em um regime republicano, tenderia a ser o mais forte. A solução para evitar esse desequilíbrio seria dividi-lo em duas partes diferentes, com diferentes funções específicas e diferente modo de eleição. Em evidente diálogo com Montesquieu, o autor articula no Capítulo nº 62 dos *Federalist Papers* a constituição do Senado e a igualdade de representação dos Estados nesta Casa legislativa.

Ademais, os Estados-membros recebiam a perda de poder em prol da União, que poderia impor políticas contrárias aos interesses estaduais. A fórmula adotada para enfrentar este justo receio foi fazê-los participar da formação da vontade política nacional por meio do Senado, que contaria em sua composição com dois senadores eleitos pelas respectivas assembleias estaduais.

O modelo do bicameralismo inglês foi, assim, reproduzido na Federação americana, mas com uma modificação fundamental: no lugar da *House of Lords* representando a nobreza, esta última inexistente nos Estados Unidos, o Senado seria a Casa legislativa representante dos Estados-membros.

Em referência a Afonso Arinos, durante o Seminário “A crise do Parlamento no mundo: desafios e oportunidades”, que encerrou o ciclo de trabalhos do Grupo de Reforma e Modernização do Senado Federal, instituído sob a presidência do Senador José Sarney, lembrou este último o episódio que teria inspirado os *founding fathers* a criarem o Senado. Rememorou que em um regime democrático e republicano, como o que se queria, e ante a ausência de uma nobreza tal como existia no modelo inglês, não seria possível a criação de uma Segunda Casa nos moldes da *House of Lords*. Diante dessa constatação e após intensa discussão, Alexander Hamilton teria suspenso a reunião orientando a busca de inspiração divina para solução do impasse. Dessa forma, no dia seguinte, chegou-se à solução: a criação do Senado. E, por isso, Afonso Arinos se referia ao Senado como uma instituição criada por Deus (SENADO FEDERAL, 1995, p. 126).

Embora não seja possível constatar a veracidade dos fatos narrados, certo é que o Senado americano surge a partir do compromisso de manutenção da autonomia dos Estados através da representação igualitária perante a União, em um contexto totalmente diverso do presente na Inglaterra, à época de Montesquieu. E mais do que isso: surge para equilibrar as divergências e assimetrias entre os Estados do Sul e os do Norte quanto à abolição da escravidão e ao próprio desenvolvimento econômico, propiciando a cada um igualdade de representação perante o governo central.

A conciliação entre e a independência dos Estados e a soberania nacional, que se observa através da formação e composição do Senado e da Câmara dos Representantes no Estado Federal americano, a que aludiu Tocqueville (TOCQUEVILLE, 2005, p. 134), se aliou à necessidade de composição dos interesses divergentes entre os próprios Estados-membros em prol da união, viabilizada através da representação igualitária no Senado.

Pelo que se pode observar até aqui, a partir da Federação americana os *founding fathers* sofisticaram a ideia de Montesquieu relativa à república federativa e ao governo representativo baseado na separação de poderes e a adaptaram à realidade americana, ainda que os *Federalist Papers* contenham somente o gérmen da teorização que vai ser objeto de exame por vários estudiosos desde então e a partir da Revolução Francesa.

Nesse ponto, pode-se dizer que a revolução republicana rompeu a lógica da justificação da existência da Segunda Casa calcada na representação das distintas classes sociais existentes, ao mesmo tempo em que a Federação americana trouxe uma justificação alternativa para a divisão do Poder Legislativo, baseada na representação territorial.

Assim, a formulação em torno da divisão de classes sociais que marca a origem fortuita do bicameralismo britânico dá lugar posteriormente à teoria da separação dos poderes e, a partir de 1787, ao argumento federativo.

A partir daí, como muito bem observaram Tsebelis e Money, dois caminhos foram seguidos: os Estados Federais, em geral, enfatizaram a base territorial do bicameralismo, comumente mantendo suas Câmaras Altas com iguais poderes em relação às Baixas; e os Unitários tenderam à realização de uma série de reformas com vistas à previsão de limitações institucionais

para redução do poder das Câmaras Altas ou mesmo através da ampliação de sua composição, à semelhança das Câmaras Baixas. Com isso, verifica-se uma divergência intelectual sobre o papel das instituições bicamerais que acompanha a sua evolução institucional (TSEBELIS; MONEY, 1997, p. 14).

As funções *federativa e moderadora* das Câmaras Altas dos Estados Federais

Com efeito, a evolução institucional da Segunda Casa apenas agregou uma nova justificativa político-jurídica para a sua existência, qual seja: a representação territorial frente às decisões políticas centrais dentro do Estado Federal, mas não retirou o caráter moderador que marca a sua origem desde o modelo originário britânico.

É claro que, acompanhando a evolução do Estado, a função moderadora da Câmara Alta também sofreu os influxos da democratização, abandonando, assim, a hereditariedade como nota característica. Entretanto, a moderação segue fazendo parte do papel da Casa nas democracias atuais, ainda que mais próxima da ideia de estabilização institucional.

Talvez a passagem que melhor reflita o aspecto moderador do Senado americano esteja no capítulo 63, quando James Madison se refere às falhas de um corpo numeroso tal qual a Câmara dos Representantes, a nível de responsabilização pessoal, apontando como solução incluir no Legislativo um outro corpo que, “tendo permanência suficiente para cuidar dos assuntos que exigem atenção continuada e uma sucessão de medidas possa ser justa e efetivamente responsável por sua solução”. E prossegue dizendo que tal instituição pode representar, por vezes, “uma defesa do povo contra seus próprios erros e enganos temporários”. Neste momento, seria salutar a interferência de um “corpo moderado e respeitável de cidadãos”, “uma instituição que mescle estabilidade e liberdade” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993, p. 406-407).

A moderação remonta, portanto, à própria origem do bicameralismo, exposta anteriormente. Daí porque dizer-se que é a função tradicionalmente atribuída à Câmara Alta, embora não seja a única. E, assim como a evolução do Estado trouxe à Segunda Casa uma nova atribuição, produziu reflexos também na teorização em torno da função moderadora, a qual, com o regime republicano na América, adquiriu uma nova roupagem.

Assim é que a função moderadora da Segunda Casa, sob o viés democrático, funciona como elemento de estabilização institucional do Legislativo no Estado moderno, dificultando alterações legislativas precipitadas que podem advir da Primeira Casa e proporcionando o amadurecimento do debate legislativo. Segundo Jacques Cadart, a Segunda Casa atua como *volante regulador* que tempera a Primeira Câmara, mas que também a força a sair de sua impotência, ou mesmo de sua imobilidade (CADART, 1990, p. 374).

Seguindo essa ideia, Roberta Simões Nascimento, através de uma análise comparada, aposta no resgate do papel do Senado como Casa revisora como uma das medidas tendentes à maior racionalização das atividades legislativas no Brasil. Defende a autora que o Senado brasileiro não deveria se limitar apenas a convalidar as decisões da Câmara dos Deputados, mas sim, atuar como uma esfera legislativa experiente, sábia e detentora de maior capital político e conhecimento legislativo, a dificultar produções irresponsáveis ou precipitadas (NASCIMENTO, 2018, p. 619).

Ocorre que a atuação revisora da Câmara Alta, ou bicameral propriamente dita, não é a única característica capaz de expressar a função de moderação da Casa; ela corresponde a apenas um aspecto de sua atuação moderadora. Aliás, o papel de revisão da legislação tem mesmo um caráter dúplice, pois através dele o Senado também pode atuar sob o viés federativo, como é o caso da revisão de propostas que afetam as finanças dos entes federados.

Por isso, consideramos que a moderação exercida pela Segunda Casa atualmente se reflete através de uma série de características que a diferenciam da Primeira Casa e lhe conferem um perfil de instituição estabilizadora. Essas características se referem: ao (i) *número total de membros*; à (ii) *duração do mandato*; à (iii) *periodicidade das eleições e renovação parcial da Casa*; ao (iv) *critério etário de candidatura e perfil dos senadores*; à (v) *forma de provimento do cargo/composição* da Casa; e (vi) às *atribuições constitucionais*, legislativas ou não, nas quais se insere a atuação bicameral propriamente dita e outras formas de atuação como a aprovação e nomeação de cargos públicos e o julgamento de *impeachments*.

Em paralelo, a função de representação territorial da Casa se reflete essencialmente a partir de sua *composição*, de suas *atribuições constitucionais* e *do seu modo de funcionamento*.

Conforme expressa Meg Russel, a representação dos Estados na Câmara Alta não observa um padrão único, podendo ser observada a partir de três dimensões: a da representação do governo do Estado; a do Parlamento estadual; e a da população dos Estados. Os critérios que definem a composição da Casa é que permitirão aferir a dimensão representativa adotada (RUSSEL, 2001, p. 444).

Assim, a depender do processo de seleção dos membros da Segunda Casa, podem se ver representados os interesses do governo, em caso de indicação pelo Executivo estadual; das assembleias estaduais, na hipótese de eleições indiretas pelo legislativo de cada Estado; ou de sua população, quando os membros são eleitos diretamente. Na terminologia de Jeremy Waldron, há, portanto, “distintas lógicas de representação” no que se refere à composição das Câmaras Altas em relação às Baixas (WALDRON, 2012, p. 11). No Brasil, por exemplo, o Senado representa a população de seus Estados, tendo em vista que seus membros são eleitos diretamente pelo povo, pelo critério majoritário.

Embora se possa reconhecer a importância do modo de seleção dos membros para fins de delimitação do papel da Segunda Casa, a representação preponderante de determinado interesse não implica o esvaziamento dos demais. Nos casos, por exemplo, em que a população dos Estados estiver representada na Segunda Casa (eleição direta), o vínculo do Parlamento com o governo estadual é enfraquecido, porém não eliminado (ROCHA, 2017, p. 72).

Ademais, a representação de diferentes interesses não é determinada tão somente pela forma de provimento do cargo de senador (eleição indireta, direta, indicação e hereditariedade). Nesse ponto, Jeremy Waldron valendo-se da expressão empregada pelo *Justice Earl Warren* afirma que ainda que as duas Casas possuam exatamente o mesmo esquema de representação no que concerne à seleção de seus membros, elas apresentarão “diferentes aspectos e atitudes coletivas”² em razão das diferentes personalidades que as ocupam e das interações entre elas (WALDRON, 2012, p. 11).

2 Tradução livre de: “*differing complexions and collective attitudes*”. *US SUPREME COURT, Reynolds v. Sims* 377 U.S. 533, 576-7 (1964), *Argued November 13, 1963, Decided June 15, 1964*.

Por isso, para a análise da função representativa dos interesses territoriais da Câmara Alta, além dos critérios que definem a sua composição interessa também, e principalmente, as *atribuições* da Casa e seu *modo de funcionamento*. Com efeito, as atribuições distintas constitucionalmente conferidas a cada Casa, assim como as diferentes regras relativas ao processo decisório das proposições que lhe são submetidas, nelas se incluindo as regras de solução de conflitos intercamerais, são decisivas para a análise do desempenho efetivo do papel de representação territorial da Câmara Alta em sistemas federativos bicamerais.

No caso dos interesses estaduais, a Câmara Alta pode representá-los através do exercício de poderes especiais sobre a legislação que afete os territórios; de procedimentos especiais de votação; da previsão de debates adicionais conduzidos pela Casa sobre questões territoriais; ou ainda, por meio da criação de comissões com responsabilidades territoriais, que proporcionem um canal de comunicação ente os membros de assembleias subnacionais e os integrantes do Parlamento (RUSSEL, 2001a., p. 109-110).

Federalismo, Federação e o debate atual

Até aqui pode-se concluir que ao longo da história da evolução do pensamento político o bicameralismo adquiriu um papel essencial no desenho institucional do Estado Federal, sob a ótica da função de representação territorial na arena decisória central que a Câmara Alta passou a desempenhar.

Mesmo em Estados que não se constituem formalmente sob a forma federativa discute-se o papel de representação territorial da Segunda Casa, a partir da Federação americana, como é o caso da Itália e da Espanha, por exemplo. Tais Estados são dotados de alto grau de descentralização das unidades constituintes e a maneira de fazê-las participarem do processo decisório central é justamente tornando o Senado uma instituição representativa de fato. Por isso, mais correto do que afirmar que a Câmara Alta é uma instituição da *Federação*, é qualificá-la como instituição do *federalismo*.

Uma crítica apressada poderia pressupor que todo modelo federativo unicameral³ seria violador das minorias territoriais, ou mesmo étnicas e linguísticas, a revelar que a função de representação federativa dos Estados não pertenceria ao Senado. Ou, em outras palavras, a existência de Estados Federais unicamerais comprovaria a máxima de que o Senado não é uma instituição federativa, e sim um órgão moderador de revisão legislativa.

O argumento expresso acima revela, porém, fragilidade significativa quando analisado a partir da diferença entre *federalismo* e *Federação*.

Ainda que não exista um modelo único de *Federação*, há que se reconhecer a existência de uma identidade comum entre os diversos Estados Federais existentes; como uma espécie de mandamento conciliador da unidade na diversidade independentemente do arranjo institucional em análise, que corresponde justamente ao conceito político-filosófico de *federalismo*.

Já *Federação* é a forma organizacional que corresponde à concretização desse mandamento,

3 Embora o bicameralismo seja a forma de organização legislativa predominante nos países federativos, há cinco exceções dentre os vinte e cinco países federativos existentes: *Micronésia, Emirados Árabes Unidos, St. Kitts e Nevis, Comoros e Venezuela*. (NEIVA, 2004, p. 28).

a qual engloba estruturas, instituições e técnicas. Trata-se da expressão institucional do *federalismo* e se traduz como um conceito jurídico-constitucional. O elemento de ligação conceitual entre os dois, por sua vez, na lição de Michael Burgess, corresponderia ao princípio da representação (BURGUESS, 2006, p. 207).

O princípio da representação, por meio do qual se estabelece uma ponte entre *federalismo* e *Federação*, se concretiza justamente através da atuação da Segunda Câmara ou Câmara Alta. Ante a ausência de uma Segunda Câmara, conseqüentemente, não será possível constatar a representação institucional de minorias territoriais, étnicas ou linguísticas na arena decisória central do respectivo Estado Federal, a evidenciar a inexistência de correlação entre a estrutura organizacional adotada e a ideia de *federalismo*.

Tal como bem destacou Michael Burgess, cada Federação deve ter uma Segunda Câmara na legislatura para que seja um autêntico Estado Federal (BURGUESS, 2006, p. 204). Assim, o unicameralismo em Estados Federais não os desqualifica formalmente como tais, porém os afasta da noção ideal de *federalismo*, em que *participação* e *autonomia* possuem o mesmo peso, formando a base de um federalismo cooperativo equilibrado.

Em linha com a lição de Paulo Bonavides, pela *lei da participação*, os Estados que integram a *Federação* participam ativamente das deliberações conjuntas das quais resultarão regras de observância obrigatória por todos os entes federados. De outro lado, a *lei da autonomia* garante às unidades federadas a possibilidade de estatuírem uma ordem constitucional própria, atuando como sistema completo de poder, com legislação, governo e jurisdição próprios, na esteira dos princípios básicos da Constituição (BONAVIDES, 2000).

A moderna compreensão do *federalismo* requer a atribuição de igual ou até maior importância ao ângulo da *participação* dos Estados na formação da vontade política de toda a *Federação* em comparação com a ótica da *autonomia* constitucional estadual em matéria legislativa, executiva e judiciária.

É dizer, a intenção inicial do federalismo de viabilizar a administração do Estado, reconhecendo os entes subnacionais como uma extensão do governo central, recebeu nova roupagem com as exigências democráticas (ALMEIDA, 2009). Com isso, emerge a necessidade de reconhecimento de que a tradicional estrutura jurídica do *federalismo* precisa ser adaptada às novas condições do sistema, no qual prepondera a *lei da participação* sobre o “*sobre o velho dogma das autonomias estaduais intangíveis*” (BONAVIDES, 2000).

Em outras palavras, no modelo federativo de cooperação, marcado pela alta interdependência entre os níveis central e subnacional de governo em contraposição à visão isolada do exercício das competências autônomas pelos entes, a noção de equilíbrio impõe que se considere na interpretação da respectiva expressão, não só a presença de mecanismos de cooperação e repasse de receitas entre os entes, mas também a disciplina que garante a efetiva participação dos Estados-membros nas arenas decisórias centrais da Federação.

Como bem identifica Fernanda Dias Menezes de Almeida, dentre os aspectos societários da Federação, há que existir instrumentos de participação dos Estados-membros no governo central, orientação que tem sido assegurada por meio da institucionalização do Senado no âmbito do Legislativo federal (ALMEIDA, 2013, p. 14).

Daí exsurge a centralidade da Câmara Alta como órgão de representação territorial nos debates em torno do Estado Federal bicameral. A presença de uma Segunda Câmara em Estados Federais indica a existência de uma arena institucional formal de representação de interesses estaduais, dentro da lógica de conciliação da unidade e da diversidade em um mesmo Estado, ainda que o modo de concretização da representação varie consideravelmente entre as Federações.

Como bem pontuou Gilberto Bercovici, desde a adoção da Constituição dos Estados Unidos de 1787, o bicameralismo é um elemento típico e tradicionalmente considerado como essencial nos Estados Federais, apesar de não ser exclusivo destes. Poder-se-ia questionar esse caráter essencial da presença de uma Segunda Casa legislativa no federalismo, entretanto, a grande questão não é a existência ou não dessa Segunda Câmara, mas o princípio de os Estados-membros poderem exercer sua influência nos assuntos federais e participarem da formação da vontade nacional e, historicamente, isso se deu através da criação de uma Segunda Câmara (BERCOVICI, 2004, p. 80).

Entretanto, em várias nações, organizadas sob a forma federativa ou não, se discute a necessidade de aprimoramento das atribuições da Segunda Casa, a fim de atribuir-lhe verdadeiro poder de representação das unidades descentralizadas na arena decisória central, para além da configuração formal das Constituições.

Isso evidencia que o debate em torno do Senado como Casa de representação territorial não é exclusivo dos Estados Federais, assim como as soluções extremistas para resolver o dilema de equilíbrio entre as funções que ela deve desempenhar também não o são. Até mesmo na Inglaterra, berço de origem do sistema bicameral e onde a Câmara dos Lordes possui forte simbologia no arranjo político local, a discussão sobre a necessidade de reforma da Casa já foi colocada, com a presença de manifestações radicais pela sua extinção. O assunto esteve em pauta também no Canadá e na Irlanda (ROCHA, 2017, p. 12).

Na América Latina, dois países eliminaram o Senado de sua estrutura legislativa, nos anos 1990: Peru, em 1994, e Venezuela, em 1999. Essa tendência, aliás, é observada na América Latina do século XX, com elevado percentual de países em que a segunda Casa foi extinta ou passou por reformas em suas atribuições em comparação com democracias consolidadas, no mesmo período (LLANOS; NOLTE, 2003, p. 54-86).

Nova Zelândia, Dinamarca e Suécia enfrentaram o debate em sua agenda política e também optaram pela extinção da Segunda Casa.

Esse dilema manutenção *versus* extinção, em Estados Federais e nações dotadas de considerável grau de descentralização, pode ser explicado pela tensão permanente entre as funções *federativa* e *moderadora* da Segunda Casa, observado também no Brasil, onde a questão relativa à adoção do bicameralismo e às funções que o Senado deve exercer foi trazida a debate em praticamente em todas as assembleias constituintes da República.

Isso, porém, não enfraquece a tese de que o Senado é uma instituição federativa, mas apenas lhe ressalta a importância dentro da teoria e organização política do estado e o caráter híbrido que lhe informa ou, como traduzem Pedro Neiva e Maurício Izumi, a *perspectiva camaleônica* que caracteriza a Segunda Casa (NEIVA; IZUMI, 2014, p. 166).

Ademais, a diversidade e a complexidade no estabelecimento de critérios rígidos de

distinção entre os Estados Federais e os Estados não organizados sob a forma federativa indicam haver uma série de nações que, embora não organizadas formalmente sob a forma federativa, apresentam características semelhantes a de um Estado Federal, apresentando subdivisões internas que, muitas vezes, gozam de maior autonomia do que as entidades subnacionais que fazem parte de Estados considerados formalmente como Federações (CONTI, 2010, p. 16).

Em Estados Unitários, por sua vez, a função primordial da Segunda Casa está concentrada na moderação, adquirindo um perfil de instituição mais madura, responsável pela estabilização das instituições e manutenção do *status quo*. Nesse contexto, a depender do método de seleção dos membros da Câmara Alta e das demais características que marcam o seu perfil de atuação, a efetiva compatibilidade com a democracia tem sido responsável por demandas em prol da remodelação da Casa ou ainda pela sua extinção.

Embora pareça paradoxal, em outros contextos de Estados Unitários, é justamente o afastamento do ideal democrático pelo poder central que demanda a extinção da Segunda Casa e a preferência pela adoção do unicameralismo na organização do Poder Legislativo.

Considerações finais

O presente artigo percorreu a trajetória da evolução do pensamento político, a fim de comprovar o papel fundamental que a Câmara Alta ocupa dentre as instituições federativas das democracias modernas, adquirido a partir da consolidação da ideia de representação territorial dos Estados na arena decisória central das Federações bicamerais.

A importante função *federativa* da Segunda Casa somou-se, porém, à sua tradicional função *moderadora*, tornando a sua atuação ainda mais complexa. Nesse contexto, a convivência desarmônica entre o exercício das diferentes funções do Senado nas Federações atuais, e até mesmo em nações descentralizadas não organizadas formalmente sob a forma federativa, tem conduzido alguns estudiosos à defesa do unicameralismo como solução.

Considerando o cenário atual do federalismo cooperativo, como pedra angular das políticas de redução de desigualdades regionais especialmente em países com amplas dimensões territoriais, acreditamos que o debate acerca da concretização da participação dos Estados-membros na formação das decisões políticas de âmbito nacional deve ser qualificado, voltando-se não à pura e simples extinção do Senado, e sim, ao seu aperfeiçoamento de modo a resgatar a sua função *federativa* de representação territorial frente ao poder decisório central, a qual deve conviver perfeitamente com a função *moderadora* da Casa.

É preciso, assim, que os estudos em matéria de federalismo e bicameralismo se voltem *ao desenvolvimento de mecanismos de fortalecimento da democracia a nível representativo entre os entes subnacionais, ante a formação da vontade política nacional*.

Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 6 ed., São Paulo: Editora Atlas, 2013.

ALMEIDA, Plínio Régis Baima de. O federalismo como instrumento de consolidação da democracia. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 14, n. 3, 3º quadrimestre, 2009. p. 168-182.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. **Revista dos Tribunais**, v. 97, n. 868, p. 53–68, fev. 2008.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 114, Belo Horizonte, jan./jun. 2017.

BAILLYN, Bernard. **The Ideological Origins of the American Revolution**. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1967.

BERCOVICI, Gilberto. “Separação de poderes” no Estado federal norte-americano. **Revista de Informação Legislativa**, ano 38, n. 150, Brasília, abr./jun. 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. O Senado e a Crise da Federação. **Revista de Informação Legislativa**, n. 50, Brasília, abr./jun. 1976.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed., 9 tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. **Reengenharia do Legislativo: A experiência do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal**. Renan Calheiros, Coordenador. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1995.

BURGESS, Michael. **Comparative Federalism**. London: Routledge, 2006.

CADART, Jacques. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**. 3 ed. Paris : Economica, 1990.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Orgs.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LLANOS, Mariana; DETLEF, Nolte. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, 2003.

LUTZ, Donald. ‘The Articles of Confederation as the Background to the Federal Republic’. **Publius**, v. 20, n. 1, Oxford University Press, 1990.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Teoria da Legislação e Argumentação Legislativa na Espanha e no Brasil: análise dos cenários das leis sobre a violência contra a mulher**. Tese de Doutorado apresentada pela autora como requisito para obtenção do título de Doutora em Direito pela Universidad de Alicante, Espanha, e pela Universidade de Brasília, em regime de cotutela internacional. Brasília: UnB, 2018.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas**. Tese apresentada pelo autor ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política. Rio de Janeiro, 2004.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; IZUMI, Maurício. Perfil profissional e distribuição regional dos Senadores brasileiros em dois séculos de história. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, fevereiro, 2014.

PATTERSON, Samuel. C.; MUGHAN, Anthony. **Senates: Bicameralism in the Contemporary World**, Ohio State University Press, 1999.

ROCHA, Raphaela Ribeiro da. **O Senado Federal no direito constitucional brasileiro**. Dissertação apresentada pela autora ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração do Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal. São Paulo, 2017.

RUSSELL, Meg. **The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

RUSSELL, Meg. What are Second Chambers for? **Parliamentary Affairs**, v. 54, n. 3, jul./2001.

RUSSELL, Meg. The Territorial Role of Second Chambers. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n.1, 2001.

SHELL, Donald. The history of bicameralism. **The Journal of Legislative Studies**, 7:1, London: Routledge, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Tradução Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge University Press, 1997.

WALDRON, Jeremy. **Bicameralism**. Public Law & Theory Research Paper Series, Working Paper n. 12-19. New York University School of Law, 2012.

WILSON, James. Considerations on the Nature and Extent of the Legislative Authority (Philadelphia, 1774). In: ZUMBRUNNEN, John. **Political Science 601: Political Theory of the American Revolution**. University of Wisconsin Pressbooks, 2017.