



BICAMERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS, NA ALEMANHA E NA INGLATERRA

Márcio Nuno Rabat

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política, História,
Relações Internacionais

ESTUDO

AGOSTO/2002



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	4
ALEMANHA	6
INGLATERRA	9

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

BICAMERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS, NA ALEMANHA E NA INGLATERRA

Márcio Nuno Rabat

INTRODUÇÃO

A análise comparativa das atribuições de uma segunda Câmara legislativa em diversos modelos institucionais apresenta algumas dificuldades. Essas dificuldades, aliás, são comuns à análise das mais variadas instituições sociais.

Em primeiro lugar, ainda quando se disponha de meios para conhecer da real intenção dos homens encarregados da proposição e concretização de um determinado arranjo institucional, esse conhecimento não fornece informação suficiente sobre o efetivo funcionamento da instituição.

Em segundo lugar, a descrição, mesmo quando detalhada, dos mecanismos de atuação de uma dada instituição é ainda pouco explicativa quando não contextualizada. E isso em dois níveis.

Por um lado, é a história de uma instituição que nos esclarece a respeito de suas potencialidades, ou seja, das variadas funções cuja execução sua estrutura interna permite. Por outro lado, uma instituição e os mecanismos que a constituem só ganham sentido quando compreendidos em sua relação com outros mecanismos e instituições sociais com os quais interagem.

O texto que se segue apresenta uma abordagem primordialmente descritiva das atribuições de uma segunda Câmara de três modelos institucionais. Para evitar uma análise excessivamente fragmentada vale a pena estabelecer alguns elementos de ligação (comparação) entre os diversos modelos.

Como órgãos de representação popular democrática, as Câmaras legislativas devem expressar a superioridade das maiorias no processo decisório político. Ora, uma questão central da teoria democrática é a determinação de que maioria deve decidir o quê.

Se, entre o grupo de pessoas que toma a decisão por maioria, certos interesses afetados pela decisão não estão representados, evidentemente a decisão não é democrática para com os excluídos. No entanto, ainda quando todos os interessados estão direta ou indiretamente

incluídos no processo decisório, se pessoas cujos interesses absolutamente não são afetados pela decisão estão representados no grupo que decide, essas pessoas podem interferir na formação da maioria e impor aos verdadeiros interessados condições a respeito do que cabe apenas a estes decidir. Esse é o núcleo significativo da idéia tradicional de tirania da maioria.

As conseqüências práticas da necessidade de delimitar os grupos em cujo interior as decisões por maioria devem ser tomadas são extremamente complexas. Em geral, uma decisão afeta de forma diferenciada diversos grupos de pessoas. A operacionalização do princípio do governo da maioria exige, então, uma análise bastante acurada dos casos em que algum grupo deva ser protegido – exige a investigação da possibilidade de os interessados mais diretos em determinada decisão acabarem por ser excessivamente afetados pela participação, no processo decisório, de pessoas ou grupos distantes dos efeitos dessa decisão.

A separação do poder legislativo em mais de uma Câmara pode ser uma forma de operacionalizar a proteção de interesses específicos. Com uma primeira Câmara tendendo para a representação proporcional de toda a população do país, as questões ali resolvidas refletirão o sentimento da maioria oriunda deste universo amplo. Caso se considere necessária a proteção de interesses específicos contra a decisão de maiorias distantes, uma segunda Câmara adotará critérios de eleição dos membros menos próximos à proporcionalidade rigorosa.

A composição das segundas Câmaras varia, assim como os interesses que defendem. Entre os interesses que uma segunda Câmara pode representar avultam, histórica e teoricamente, os das entidades que compõem um Estado federativo. Os Estados Unidos e a Alemanha exemplificam bem essa possibilidade.

Para que exista realmente a possibilidade de defesa de interesses distintos, é necessário que as Câmaras escolham seus membros por critérios distintos. Por outro lado, para que o bicameralismo seja efetivo, não basta que as diferentes Câmaras representem em alguma medida interesses diferentes. É preciso também que ambas possuam poder real de fazer valer suas posições. No caso da Câmara alta, esse poder pode limitar-se às questões em que caiba a defesa de interesses específicos, por contraposição às “questões nacionais”, resolvidas na Câmara baixa.

Passemos à descrição dos três arranjos institucionais escolhidos como amostras da complexidade do bicameralismo em diferentes contextos. Dos Estados Unidos veio a principal influência sobre nossa ordem constitucional; daí grande parte da importância de conhecê-lo. Já estudo do quadro alemão alerta para a possibilidade de arranjos institucionais muito distintos para resolver problemas semelhantes; afinal, tal com o Senado estadunidense e o brasileiro, o *Bundesrat* existe para representar a federação. Por fim, o exemplo inglês permite acompanhar a evolução do bicameralismo em um estado unitário, além de esclarecer o sentido das segundas Câmaras em épocas mais distantes (e, de certa forma, também no Brasil do período imperial).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A análise do Senado estadunidense é particularmente interessante para nós porque a Constituição americana inspirou o bicameralismo brasileiro.

Em ambos os casos, o Congresso compõe-se de uma Câmara de representantes da nação, em que toda a população do país se encontra representada de forma tendencialmente proporcional, e uma Câmara de representantes dos estados-membros, em que cada um deles tem exatamente a mesma representação numérica. É também verdade para os dois países que o mesmo eleitorado (os mesmos eleitores, individualmente tomados) elege as duas Câmaras.

As diferenças formais entre os modelos estadunidense e brasileiro são poucas. Nos Estados Unidos cada estado-membro elege dois representantes para o Senado, com mandatos de seis anos e renovação de um terço dos mandatos a cada dois anos. No Brasil são três os representantes por estado-membro, com mandato de oito anos e renovação a cada quatro anos, alternadamente, de um ou dois terços dos mandatos.

Por outro lado, nos Estados Unidos os mandatos para a Câmara dos Representantes são bianuais. E, nela, a proporcionalidade da representação numérica dos estados-membros com relação a sua população é bastante rigorosa. Exige-se apenas um único representante como mínimo para cada estado. E a eleição é por voto distrital.

No Brasil, a Câmara dos Deputados é reeleita a cada quatro anos, por voto proporcional no interior dos estados-membros, mas a proporcionalidade da representação dos estados sofre um forte desvio pela fixação de um mínimo de oito e um máximo de setenta representantes por estado-membro.

Tanto nos Estados Unidos como no Brasil, toda a legislação deve ser aprovada, em sua totalidade, por ambas as Câmaras¹. As desigualdades entre elas, de somenos importância, dizem respeito apenas a alguma prioridade, quanto à iniciativa, para a Câmara baixa. Nos Estados Unidos essa prioridade refere-se à legislação sobre receita fiscal.

A igualdade de poderes deu lugar a certas práticas legislativas com o intuito de facilitar a passagem da legislação. Em geral, os projetos de lei são introduzidos simultaneamente nas duas Câmaras (*companion bills*), de forma a apressar a tramitação. Por outro lado, por volta de 10% dos projetos passam por comissões mistas criadas especialmente para a negociação de acordos quando as duas Casas conflitam quanto à forma final das leis (*House-Senate conference committee*).

Apesar de ser o mesmo o eleitorado de ambas as Câmaras norte-americanas (os mesmos indivíduos elegem seus membros), as diferentes formas em que os votos se traduzem em cadeiras no Congresso levam a que o Senado represente interesses diferentes dos representados na primeira Câmara. Esses interesses dispõem de real poder institucional de negociação e veto, pois a faculdade de legislar reparte-se simetricamente.

Deve ser ressaltado ainda que o poder de negociação e veto não se limita a matérias específicas, para as quais se considere mais democrática a tomada de decisões por uma determinada maioria (maioria dos estados-membros), diferente daquela representativa para os interesses mais gerais da nação.

Se bem o poder do Senado tenha fundamento na defesa da autonomia e igualdade dos estados-membros, mormente tendo em conta a precedência do pacto federativo em relação ao pacto constitucional na história americana, só uma análise concreta pode definir os interesses realmente representados na segunda Câmara em cada caso e cada momento histórico. Aliás, a defesa dos interesses das unidades federativas não foi a justificação exclusiva dos constituintes norte-americanos para uma segunda Câmara.

Desde o começo, a teoria política dos “pais fundadores” teve como centro a conciliação do princípio do governo da maioria com a garantia das liberdades de certas minorias, cujas vantagens de *status*, poder e riqueza não seriam provavelmente toleradas indefinidamente por uma maioria constitucionalmente desembaraçada. Essa é a motivação mais importante do princípio geral da divisão dos poderes, aplicável também à repartição do Congresso em duas Câmaras.

Dada a simplicidade das normas constitucionais, o real papel desempenhado pelo Senado só pode ser aprofundado tendo em conta a forma como efetivamente funciona. Tal funcionamento é marcado pelo número relativamente pequeno de senadores – em comparação com o número de membros da Câmara baixa – e a extensão e heterogeneidade do eleitorado que cada um deles representa.

Essa situação leva a um poder individual muito maior do senador em relação ao deputado, poder que se reflete no funcionamento concreto da Casa. Assim, por exemplo, os membros do Senado têm influência individual na programação do procedimento legislativo. Outro exemplo é a menor dificuldade para um senador ou grupo de senadores desbloquear projetos retidos por alguma Comissão.

Mas a grande diferença de poderes individuais entre senadores e deputados reflete-se principalmente na possibilidade de os senadores, individualmente ou em grupos pequenos, estenderem longamente os debates, impedindo a votação de leis apoiadas pela maioria da Casa. Na prática, um grupo muito pequeno de senadores pode deter um poder semelhante ao de toda a Casa dos Lordes inglesa, no que toca a negociar a aprovação de uma lei, com a vantagem de não serem coibidos pela pecha antidemocrática do similar britânico (que, afinal, não é eleito pela população).

É importante atender ao que há de específico nesse fato. Dissemos que uma primeira Câmara representa os interesses mais gerais da nação através do voto proporcionalmente distribuído pela população como um todo. Uma segunda Câmara privilegia interesses mais específicos. Mais precisamente, essa Câmara expressa o reconhecimento da possibilidade de um grupo, nesse caso corporificado pelo estado-membro, ter em qualquer situação um determinado peso no processo decisório nacional, independente da quantidade de pessoas nele contidas.

O que as regras de funcionamento interno do Senado trazem de novo a esse esquema é uma sobrevalorização do senador individualmente considerado. Não se trata apenas de os votos dos senadores de um estado pequeno terem o mesmo peso que os de um estado grande. As regras internas garantem a qualquer grupo capaz de eleger um senador, a possibilidade de, através dele, deter o processo legislativo por tempo considerável, de forma a negociar a defesa de seus interesses ou uma compensação pelo prejuízo acarretado pela legislação proposta.

Ainda assim, faz-se necessário um certo cuidado para não se cair em um esquematismo simplista. Não basta afirmar o caráter democrático e progressista da Câmara dos Representantes face ao conservadorismo aristocratizante do Senado. É certo que o bicameralismo obriga a que toda legislação passe pelo crivo de dois critérios distintos, contribuindo portanto para diminuir o ritmo de mudanças sociais por via legislativa. Contudo, só a análise concreta permite distinguir que Câmara está sendo, em cada caso, mais conservadora, assim como se a ponderação mais lenta está sendo favorável ou prejudicial aos interesses do país.

No caso americano, muitos observadores têm chamado a atenção para o apoio maior concedido pelo Senado a muita da legislação considerada mais progressista. Uma explicação aventada para o fato ilustra bem a necessidade de contextualizar uma instituição para compreendê-la. É que a Câmara dos Representantes é eleita por voto distrital e existem mais distritos onde o percentual de população urbana está abaixo da média do estado que distritos em que ele está acima. Na eleição para o Senado, obviamente, a representação da população urbana não sofre esse desvio para menos.

ALEMANHA

A segunda Câmara legislativa alemã apresenta-se também como um mecanismo para garantir o poder de veto e negociação de interesses distintos daqueles representados na Câmara baixa. Nessa última, o universo no interior do qual as decisões são tomadas por maioria é formado por representantes da população total do país, escolhidos proporcionalmente.

Os interesses específicos representados na Câmara alta são os das unidades que compõem a federação alemã. Um primeiro passo nesse sentido tem a ver com a composição da Câmara, onde a representação numérica dos estados não respeita rigorosamente a proporcionalidade das populações. No entanto, essa representação não reconhece total igualdade aos estados, como no caso americano, estabelecendo apenas um mínimo de três e um máximo de cinco representantes, segundo a população.

Onde o caráter federativo da segunda Câmara fica mais claro é na forma de escolha dos membros e no critério pelo qual eles exprimem seus votos.

A Câmara alta alemã é composta por membros dos próprios governos estaduais, que os designam e destituem. Além disso, enquanto os votos dos membros da Câmara baixa exprimem ponderação autônoma dos interesses da nação, os votos dos membros da Câmara alta reproduzem a posição da unidade federativa. Os representantes de uma mesma unidade votam sempre de forma idêntica, segundo a posição do governo estadual.

Por comparação com os Senados americano e brasileiro, o Bundesrat alemão fica melhor caracterizado como um Conselho Federal. Neste, a representação dos estados enquanto unidades políticas constituídas é muito mais nítida, na medida em que não se trata de a população escolher separadamente (a) os seus governantes estaduais e (b) os representantes dos estados na Câmara federativa. Uma escolha separada naturalmente possibilitaria ao eleitorado usar de critérios distintos, ou mesmo contraditórios, para cada uma delas.

O resultado dessa solução não é completamente destituído de ambigüidades. Existe um claro reforço da autonomia das unidades federadas, na medida em que um órgão importante na formulação de políticas nacionais depende diretamente, na elaboração de suas posições, das forças políticas dominantes nos estados. Por outro lado, em comparação com o caso norte-americano, a tendência alemã é de nacionalização dos temas de campanha para o governo estadual, em detrimento das questões regionais.

A Câmara alta não detém igual poder de interferência na atividade legislativa quanto a qualquer matéria. A Lei Fundamental tem em conta a diferença entre o que uma maioria nacional pode por si mesma decidir e as matérias que exigem uma interferência desproporcional das unidades federadas enquanto tais. Daí a distinção entre leis federativas, envolvendo interesses específicos dos estados, e leis simples.

Quanto às primeiras, o *Bundesrat* possui um poder de veto absoluto. Quanto às segundas, o veto pode ser ultrapassado, na Câmara baixa, por maioria simples ou maioria qualificada de dois terços, caso a oposição do Conselho Federal se tenha manifestado na mesma proporção.

O número de projetos de lei considerados de interesse dos estados, sujeitos portanto a veto absoluto, eleva-se a cerca de metade dos casos. Apesar da qualificação ser costumeiramente consensual, em caso de conflito entre as Câmaras decide o Tribunal Constitucional. Uma das causas do elevado percentual é a ampla utilização do aparelho administrativo dos estados – e não uma administração federal, como no Brasil — para a execução da legislação federal. Por outro lado, esse percentual indica a ampla aceitação da legitimidade e competência do *Bundesrat*.

À primeira vista, a atuação da segunda Câmara é essencialmente negativa, tendo lugar através de veto. O próprio poder de iniciativa legislativo é cerceado pela necessidade de os projetos oriundos do *Bundesrat* passarem pelo crivo do governo, que os pode modificar antes de mandá-los à Câmara baixa. Contudo, a prática legislativa tem desmentido essa primeira impressão.

Em caso de discordância entre as duas Câmaras, os projetos de lei podem ser negociados em uma Comissão de Conciliação, composta de onze membros de cada Casa. Sendo o projeto sujeito a veto absoluto, qualquer das Câmaras ou o governo pode solicitar a providência. Sujeito apenas a veto relativo, cabe ao *Bundesrat* solicitá-la. Por volta de 10% dos projetos passam por esse procedimento.

Uma das características da Comissão de Conciliação é a não submissão dos representantes do *Bundesrat* à direção imperativa dos governos estaduais. Assim a negociação ganha em flexibilidade, passando a existir a possibilidade de concessões mútuas para se chegar a um acordo. Isso não impede - ou até exige - que o acordo deva passar por nova apreciação de ambas as Câmaras, em votação sem debate.

Na Comissão, a posição do *Bundesrat* costuma prevalecer largamente. A razão principal é a superioridade técnica da segunda Câmara. A posição do *Bundesrat* chega à discussão com amplo apoio técnico dos quadros administrativos dos vários governos estaduais. Por via de regra, a primeira Câmara não está preparada para uma resposta à altura. Tudo isso sem contar o peso propriamente político dos estados.

Alguns analistas apontam ainda a tendência dominante na Alemanha para se considerar a atividade legislativa como eminentemente técnica. Se o próprio *Bundestag* (Câmara baixa) não privilegia o debate político na mesma medida que parlamentos como o inglês e o americano, é natural que lhe seja difícil contrapor-se a um órgão que apresenta nítida superioridade técnica.

Em um caso especial, o processo legislativo é subtraído à ação da Câmara baixa. Se o governo não consegue passar a legislação que propõe mas o *Bundestag* tampouco consegue substituir o governo, este pode, com a permissão do *Bundesrat*, requerer ao Presidente que declare o estado de emergência legislativa. Caso o Presidente aceite o requerimento, a proposta de legislação encaminhada pelo governo nesta situação dependerá apenas da análise e aprovação pelo *Bundesrat*. Durante o período de vigência do estado de emergência legislativa a Câmara alta acaba por atuar praticamente como uma Câmara única.

A superioridade específica da primeira Câmara manifesta-se na formação e possibilidade de dissolução do governo federal. Como representante do povo da nação, o órgão que reflete proporcionalmente as posições políticas da população tomada como um todo deve ser o ponto de partida para a formação do governo da nação. O *Bundesrat*, como órgão de defesa de interesses específicos, funciona por contraposição aos órgãos de representação geral, não participando diretamente de sua formação ou dissolução.

É de realçar ainda a diferenciação das Câmaras em termos de representação partidária. Em um sistema parlamentarista, o governo é exercido pelo partido que consiga, por si mesmo ou em aliança, o controle da Câmara representativa da nação. Representa, portanto, a composição de forças partidárias no nível nacional.

Uma Câmara como o *Bundesrat* representa uma composição partidária muito mais fragmentada. Em primeiro lugar, porque a posição dos partidos não coincide rigorosamente no nível nacional e no nível estadual. Um caso extremo é o do CSU, aliado bávaro do partido nacional CDU.

Em segundo lugar, porque os governos estaduais muitas vezes têm origem em alianças que refletem o equilíbrio partidário específico de cada estado. A posição dos representantes dos governos estaduais no *Bundesrat* pode refletir uma conciliação de pontos de vista que resulta diferente de qualquer posição partidária.

INGLATERRA

A Câmara dos Lordes pode ser uma excelente entrada para o estudo do funcionamento de uma segunda Câmara na atividade legislativa. Sua antigüidade conjuga-se com um gradual processo de mudanças para torná-la como que um laboratório onde pode ser observado ponto por ponto o desenvolvimento de uma instituição política e sua adaptação a novos ambientes.

Em primeiro lugar, a Casa dos Lordes exemplifica o caráter original de uma Câmara alta. Em relação à Câmara baixa, sua função histórica foi sempre a de funcionar como uma espécie de travão aos interesses mais progressistas representados na última.

Como se sabe, o Parlamento inglês surge da necessidade de negociação entre o monarca e os detentores de riqueza para que o financiamento das despesas do Reino fosse tanto quanto possível pactuado. No entanto, desde muito cedo - estamos falando do século XIII / XIV - essa mistura de confronto e conjugação de interesses demonstrou-se, não bi, mas tripartita.

Os grandes barões e os líderes da Igreja, de um lado, os representantes dos núcleos urbanos, de outro. Essa a subdivisão que se estabelece no Parlamento. O primeiro grupo constitui a Câmara dos Lordes. O segundo grupo constitui a Câmara dos Comuns, ou seja, dos representantes das comunas (*communes*). Em outros termos ainda, aristocracia fundiária e burguesia ascendente.

Essa análise esquemática exige, pelo menos, uma especificação. Devido à precoce aproximação entre aristocracia e alta burguesia na Inglaterra, é possível supor que, já no século passado, a Câmara alta aparecia como uma proteção para as classes abastadas como um todo, frente aos perigos de um processo de democratização sujeito a descontinuidades. Tal suposição parece confirmada pelo fato de serem 70% os pariatos hoje representados naquela Casa cuja origem é posterior ao ano de 1800.

Realmente, o processo acabou por levar à clara supremacia da Câmara dos Comuns a partir do segundo decênio deste século. Contudo, tão gradual ele foi, que um dos países considerados democráticos por excelência se permite ainda possuir um corpo legislativo, dotado de alguns poderes efetivos, apesar de não eleito.

Para uma análise mais apurada da inserção institucional da Câmara dos Lordes, vale a pena observar mais de perto a evolução da democracia inglesa e o modelo democrático que acabou por se estabelecer ali.

Oficialmente, o Parlamento, órgão supremo do Estado, é constituído pelo soberano, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns. É o local onde esses vários entes, representativos de aspectos diversos da nação, se reúnem para debater os problemas nacionais. Contudo, das três entidades que o constituem, apenas a Câmara dos Comuns é democraticamente eleita. Portanto, o processo de democratização deu-se naturalmente pela concentração de poderes nesta Casa.

Não cabe aqui estendermo-nos a respeito da progressiva separação entre chefe de governo e chefe de Estado, cujo ápice tem lugar com a concentração do poder executivo no gabinete, chefiado pelo primeiro-ministro e responsável apenas perante a Câmara dos Comuns. Repare-se na exclusão da responsabilidade perante a Câmara alta, aspecto central da inferioridade desta no que toca à distribuição de poderes.

Um passo importante na subtração de poderes à Câmara dos Lordes teve lugar na década de 70 do século passado, quando sua antiga competência enquanto tribunal de última instância lhe foi retirada. Apesar de uma difícil negociação ter levado à localização formal da Corte de Apelação como parte da Câmara, substantivamente sua função jurisdicional é executada por um corpo autônomo de juizes profissionais.

Além da localização do poder executivo no gabinete, que emana da Câmara dos Comuns e é responsável apenas perante ela (preponderância da Câmara dos Comuns quanto à execução), há que acentuar a independência apenas relativa do poder judiciário, pois este não possui nenhum controle, nomeadamente de constitucionalidade, sobre os atos do Parlamento (preponderância quanto à jurisdição). Para que o percurso da concentração de poderes na Câmara dos Comuns fique completo, falta mostrar a subtração de poderes legislativos à segunda Câmara em favor da primeira.

Os Atos sobre o Parlamento de 1911 e de 1949 executaram essa tarefa. Nos termos da seção 2 do Ato de 1911, tal como emendado pelo Ato de 1949, um projeto que tenha sido aprovado pela Casa dos Comuns em duas sessões sucessivas (sejam ou não do mesmo Parlamento) e que, tendo sido remetido à Casa dos Lordes pelo menos um mês antes do fim da sessão, for rejeitado por esta em cada daquelas sessões (e rejeição inclui falência em passar de forma pactuada) deve, ao ser rejeitado pela segunda vez, e a menos que os Comuns decidam o contrário, ser apresentado para Royal Assent.

Para que o Ato se aplique, deve passar um ano entre a segunda leitura do projeto nos Comuns na primeira das sessões e sua aprovação pelos Comuns na segunda sessão. E o projeto deve ser substancialmente o mesmo em cada sessão, exceto por poder incorporar emendas feitas pelos Lordes na primeira sessão antes de rejeitarem-no.

Na prática, os preceitos dos Atos sobre o Parlamento significam que um projeto ao qual os Lordes se oponham não poderá ser aprovado em menos que treze meses a partir da primeira segunda leitura do mesmo na Câmara dos Comuns. O atraso efetivo que os Lordes podem provocar é menor que treze meses, visto o período incluir o tempo necessário para que o projeto ultrapasse todos os estágios internos à Câmara dos Comuns após a segunda leitura. Mesmo assim, se for apresentado ao fim do Parlamento o projeto pode perder-se.

Como os governos geralmente estão ansiosos para que a legislação proposta chegue à promulgação rapidamente, o normal é que aceitem emendas negociadas em lugar de esperar pelos prazos procedurais para garantir a aprovação completa do projeto.

A diminuição radical dos poderes da Câmara dos Lordes tem um significado preciso para a abordagem aqui proposta do papel de uma segunda Câmara. Já foi visto que uma questão central da teoria democrática é a determinação de que maioria deve decidir o quê. Ora, a concentração de poderes na Câmara dos Comuns indica que a maioria ali formada detém um poder praticamente incontrastável na política nacional.

Além de não reconhecer independência ao executivo ou ao judiciário, e de ter sob controle o processo legislativo, a Câmara dos Comuns, nomeadamente o partido nela maioritário, não divide seu poder com entidades federais. A Inglaterra é um Estado unitário. Tudo isso com o agravante de o sistema de voto distrital inglês propiciar a formação de maioria parlamentar desproporcional à real votação do partido vencedor.

Evidentemente, o sistema democrático não aceita qualquer tentativa de contrabalançar esse poder desproporcional da maioria parlamentar através do poder de negociação e veto de uma minoria tal qual a tradicionalmente representada na Câmara dos Lordes. Tal minoria caracteriza-se basicamente por representar interesses conservadores, ligados a classes economicamente dominantes, sem ao menos passar pela chancela popular do voto.

No entanto, é certo que o processo de democratização através da concentração de poderes na Câmara dos Comuns, tendo embora chegado muito longe, não foi suficiente para eliminar por completo a Câmara dos Lordes. Certamente isso se deve em grande parte à força de interesses conservadores. Não por isso deixa de ser verdade que algo se deve também a um sentimento disseminado de perigo face à excessiva concentração de poderes, nas mãos de uma mesma maioria, para a decisão de praticamente todas as questões nacionais.

A tendência mais recente tem sido de preocupação por parte dos Lordes para encontrar meios de legitimação em uma sociedade democrática. Isso implica que a própria Câmara encontrou espaço na sociedade para reafirmar-se como órgão legítimo de representação. Essa consciência é correlata da disseminação na sociedade da sensação de que a sua democracia corre o risco de tornar-se uma partidocracia, sensação corroborada pela opinião acadêmica.

Um exemplo de iniciativa simpática da Câmara alta reside no televisionamento de debates entre os Lordes. Aliás, a possibilidade de debater sem pressão contínua do eleitorado ou da liderança partidária é apontada como um dos méritos da segunda Câmara. Desse forma, apesar de serem muito escassos os projetos iniciados pela Câmara dos Lordes que chegam a tornar-se lei, a Câmara alta acaba por ter a iniciativa da abordagem de questões polêmicas, acontecendo muitas vezes de a questão chegar à Câmara baixa e aí dar lugar a legislação.

Mas o ponto central no processo de inversão da posição de ilegitimidade da Câmara dos Lordes tem a ver com a criação de pariatos não hereditários através do Ato sobre os Pariatos Vitalícios de 1958. Esse Ato veio conjugar-se com a já antiga convenção de o soberano conferir pariatos apenas por indicação do primeiro-ministro.

A esses dois aspectos somou-se ainda a decisão do governo Wilson (trabalhista) de não mais propor a criação de pariatos hereditários, decisão que se mantém tendencialmente válida, embora, para surpresa geral, tenha sido ocasionalmente quebrada pelo governo Thatcher.

Note-se que com o passar do tempo essa conjugação de fatores veio a modificar radicalmente a face da Câmara dos Lordes. A escolha dos novos pares é feita por um órgão com representatividade democrática (o governo), os Lordes vitalícios são em sua generalidade figuras respeitadas da vida pública inglesa, menos presos a vinculações partidárias e freqüentemente com capacidade técnica relevante em alguma área. Para completar o quadro, a maioria absoluta dos Lordes hereditários não freqüenta as sessões da Câmara.

Nada disso elimina o fato de que a Câmara dos Lordes possui uma quantidade enorme de membros que não podem apresentar nenhum tipo de legitimação democrática, conservadores em sua maioria, tanto no que toca à visão da sociedade quanto à filiação partidária. No entanto, a assimilação de novos valores torna mais difícil a sua dissolução.

Por outro lado, novos passos no sentido de sua democratização, como a transformação de todos os pariatos em vitalícios, encontra resistência na Câmara dos Comuns, que teme conceder legitimidade à Câmara alta, ocasionando talvez uma inversão no sentido de reforço de sua capacidade legislativa.

O que existe hoje na Inglaterra é uma segunda Câmara fraca. Alguns autores chegam a duvidar de um real bicameralismo, pois este exigiria um real poder de veto por parte da Câmara alta.

Apesar de formalmente o poder de iniciativa legislativa pertencer a ambas as Câmaras, e de todos os projetos deverem em princípio passar de forma idêntica em ambas, a verdade é que os efeitos dos Atos sobre o Parlamento são mais deletérios para a Câmara dos Lordes do que parece à primeira vista. Ainda mais quando essa Câmara vive sob permanente ameaça de ultrapassar a linha do que a população considera aceitável de uma Câmara não eleita.

NOTA DE REFERÊNCIA

¹ Na verdade, existe um mecanismo regimental que faz com que, no caso do Congresso brasileiro, essa afirmação não seja completamente verdadeira. Um projeto de lei, após passar pela primeira Casa, vai à segunda para ser revisado; se aprovado, com emenda(s), na Segunda Casa, volta à primeira, que pode aceitar ou não a(s) emenda(s); se a primeira Casa não aceita a(s) emenda(s), a parte emendada do projeto é aprovada tal como originalmente saiu dela, sem que, portanto, em nenhum momento a Casa revisora tenha se pronunciado a seu favor.