

Universidade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em História
Área de Concentração: História Cultural
Linha de Pesquisa: Identidades, Tradições, Processos
Orientadora: Prof^a Dra. Eleonora Zicari Costa de Brito

**Ética, decoro parlamentar e a *dessacralização* do Senado
republicano**

Maria de Fátima Araújo Guimarães

Brasília, dezembro de 2009

Universidade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em História
Área de Concentração: História Cultural
Linha de Pesquisa: Identidades, Tradições, Processos
Orientadora: Prof^a Dra. Eleonora Zicari Costa de Brito

Ética, decoro parlamentar e a *dessacralização* do Senado republicano

Maria de Fátima Araújo Guimarães

Banca Examinadora: Prof^a Dra. Eleonora Zicari Costa de Brito (Presidente)
Prof^o Dr. Antonio José Barbosa
Prof^a Dra. Márcia de Melo Martins Kuyumjian
Prof^a Dra. Rosana Ulhôa Botelho
Prof^o Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Prof^o Dr. Emerson Dionísio G. de Oliveira (Suplente)

Brasília, dezembro de 2009

Agradecimentos

Várias pessoas colaboraram para a realização desta Tese. Entre elas merece especial agradecimento o meu companheiro Arthur que, além de ter se esforçado na obtenção de grande parte da documentação analisada, dividiu comigo os momentos de angústia e de alegria eventualmente enfrentados frente ao exaustivo trabalho que uma Tese representa. Agradeço à minha querida sobrinha Bárbara pela tradução realizada. Agradeço ainda aos funcionários da Biblioteca e do Arquivo do Senado Federal que nunca se furtaram em colaborar no fornecimento das informações a eles solicitadas. Agradeço também a minha orientadora Eleonora Zicari por ter lido e corrigido com esmero este trabalho. Muitos mais deveriam constar de meus agradecimentos, mas a opção de não relacioná-los é para evitar esquecimentos injustificáveis. A inteira responsabilidade pelo teor do trabalho, naturalmente, é da autora.

Dedicatória

Dedico esta Tese a toda minha família, minha mãe e meus irmãos e, especialmente, ao meu companheiro Arthur por sua constante ajuda e compreensão e ao Rafael, meu filho amado.

Resumo

Esta Tese trata da reconstrução da trajetória republicana do Senado Federal, com o objetivo de demonstrar como a idéia de superioridade atribuída àquela Casa reduziu-se ao longo do tempo e como o Senado brasileiro afastou-se do ‘*terreno sagrado*’ que ocupava na fase inicial de sua existência, quando era visto como um ambiente ‘sério’ e composto por ‘dignos’ senhores e, por tais características, inviolável diante de sua honradez e respeitabilidade. As reflexões aqui apresentadas basearam-se em referências teóricas de pensadores vinculados à História Cultural. A partir de tal referencial analisou-se parte da documentação disponível sobre a trajetória republicana do Senado Federal, com foco na articulação do discurso sobre ética e decoro parlamentar no período de 120 anos (1889-2009) e na explicitação de como os códigos de conduta senatoriais foram construídos e alterados ao longo desses anos. Neste estudo foram analisados alguns casos representativos de práticas conflitantes com a ética e com o decoro parlamentar que resultaram em cassações e renúncias, em perdas de mandato. Nesta reflexão enfatizou-se as características fundamentais do discurso sobre ética e decoro produzido no seio da instituição parlamentar, bem como nos segmentos representativos da sociedade civil e repercutido nos principais veículos de comunicação brasileiros. O período republicano marca o distanciamento do Senado da idéia de ‘*sacralidade*’, de um ambiente intocado ostentado anteriormente, sendo decisivo para a construção desse novo cenário os fatos inerentes ao processo de democratização verificado no País nas últimas décadas do século XX e início do século XXI (1979-2009). Com a democratização explicitaram-se as conseqüências das interferências externas e as mazelas internas produzidas pela própria Instituição. Na democracia os escândalos envolvendo senadores se tornaram frequentes, fazendo com que a idéia de ‘superioridade’ do Senado fosse minimizada e que o *status* de Câmara Alta e de casa ‘aristocrática’ aos poucos se desfizesse, confirmando assim, o que aqui se denomina como a *dessacralização* do Senado brasileiro.

Palavras-chave: Senado; República; republicano; *dessacralização*; representações; identidades; ética; decoro parlamentar.

Abstract

This thesis is about the reconstruction of the republican pathway of the Brazilian Senate. Its goal is to demonstrate how the idea of superiority attributed to that Institution has been reduced all over these years and how the Brazilian Senate strayed of the 'sacred land' that it had occupied in the beginning of its existence, when it was seen as a 'serious place' which was composed by 'dignified' gentlemen and inviolable because of those features and before its honorableness and respectability. The reflections presented here had been based on theoretical references of thinkers linked to the Cultural History. From that referential, part of the available documentation of the Federal Senate was analyzed, focusing on the speech articulation about ethics and parliamentary decorum in the period of 120 years (1889-2009) and on the explanation of how the senatorial codes of behavior were built and modified throughout these years. In this study were analyzed some representative cases of conflicting practices with the ethic and the parliamentary decorum that resulted in abrogation, renouncements and mandates losses. In this reflection, were emphasized the basic characteristics of the speech on ethics and honor produced in the bosom of the parliamentary institution, as well as in the representative segments of the civil society, and that was reverberated in Brazilian main communication channels. The republican period marks the Senate detachment from the idea of 'sacredness' and of an untouched environment that was previously flaunted, being decisive for the construction of this new scene the inherent facts to the process of democratization verified in the Country in the last few decades of 20th century and the beginning of 21st century (1979-2009). With the democratization became explicit the consequences of the external interferences and of the internal wounds produced by the Institution. In democracy, scandals involving senators became frequent, minimizing the idea of Senate's superiority and slowly undoing the status of Upper House and aristocratic house, thus confirming, what here is called the Brazilian Senate's *desecration*.

Keywords: Senate; Republic; republican; *desecration*; representations; identities; ethics; parliamentary decorum.

Sumário

Introdução	08
Capítulo 1 - A República, a Federação e o Senado brasileiro	17
1.1. A idéia de Federação e os ideais republicanos	18
1.2. O Senado no Brasil: do Império à República	30
1.3. Lidando com tradições	53
1.4. Fim da vitaliciedade	62
Capítulo 2 - Práticas e representações no Senado: da primeira fase da República ao Golpe de 1964	70
2.1. Novas formas de eleição: ‘velhos’ senadores	71
2.2. Bicameralismo	77
2.3. Novos e velhos papéis	84
2.4. Ressuscitando o Senado: a Constituinte de 45	95
2.5. Novos tempos, nova sede	109
2.6. O Golpe e a palavra cassada	119
Capítulo 3 - O Senado Federal e a Ditadura Militar	128
3.1. O Senado sob a Ditadura: vazio de poder ou caráter figurativo?	129
3.2. As eleições de 1974 e a ousadia das urnas	154
3.3. O Pacote de Abril e os senadores <i>biônicos</i>	160
Capítulo 4 - Questões de ética e decoro parlamentar no Senado republicano	171
4.1. Ética e decoro: alguns sentidos	174
4.2. Confrontando a ética e o decoro: o caso Arnon de Melo	180
4.3. A ética e o decoro parlamentar: a construção de uma idéia	197
4.4. O Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado	205
4.5. Os senadores ACM e Arruda: o escândalo do painel	219
4.6. O caso Luiz Estevão	228
4.7. Os casos Jader, Renan e Sarney	231
Conclusão	239
Bibliografia	246

Introdução

Nasce o Senado Federal no ano de 1826, no Império. A instituição chegou ao ano de 2009 enfrentando uma de suas maiores crises. São 183 anos de existência, em que a ‘*dessacralização*’ da entidade é hoje um fato. Esta tese trata da reconstrução da trajetória republicana do Senado Federal, na qual se procura demonstrar como a idéia de superioridade atribuída àquela Casa vem sendo atenuada e como o Senado vem se afastando do ‘*terreno sagrado*’ que ocupava na fase inicial de sua existência, quando era visto como um ambiente conspícuo e composto por ‘dignos’ senhores e, por tais características, inviolável diante de sua honradez e respeitabilidade.

Essas noções remontam a tradições longínquas que foram transmitidas através dos tempos dando a idéia de que no Senado se reuniam os mais experientes, os conselheiros, os anciãos, os sábios, fazendo da Instituição uma espécie de ‘templo’ de onde emanavam valores tradicionais a serem legados às gerações futuras. O Senado imperial brasileiro, ao ser composto por segmentos aristocráticos e vitalícios, de certo modo, preservava esse tradicionalismo. E, até mesmo depois de várias décadas de experiência republicana, as noções de superioridade e altivez do Senado ainda eram reproduzidas. Por exemplo, as palavras pronunciadas pelo senador Pinheiro Chagas, no ano de 1955 ilustram essas idéias: *Douta e famosa é a tribuna parlamentar (...) Vem de uma veneranda tradição, que se robusteceu através das épocas e de tantas vicissitudes. Evoca o favor dos velhos dias, recorda as lutas do passado em horas de glória e tormenta.*¹

No decorrer da República, porém, o Senado passou aos poucos a conviver com interferências externas e com mazelas internas, que cada vez mais têm contribuído para ofuscar o ar de ‘*sacralidade*’ daquele ambiente intocado, ou por assim dizer, superior. A idéia de ‘superioridade’ se desfaz e a Instituição aos poucos perde o *status* de Câmara Alta ou de uma Casa ‘aristocrática’ composta por ‘poucos e bons’, como outrora fora vista.

As reflexões aqui apresentadas foram feitas com base em referências teóricas cujo suporte encontra-se, sobretudo em pensadores vinculados à História Cultural e à História

¹ MAIA, Agaciel da Silva; Martins, Estevão C. de Rezende; Carneiro, Maria de Nazaré P.; Costa, Vinicius Becker; Dias, Walderez Maria D.; Pinha, Stelina Maria M.; Testa, Lídia Glória; e Wanzeller, Josias. (Comissão Coordenadora). *O Senado na história do Brasil*. Brasília, Senado Federal; 2002, p. 15.

Política. A partir de tal referencial foi realizada a análise documental sobre a trajetória republicana do Senado. Esta reflexão, por razões metodológicas, se assenta numa tríade: sobre como a Instituição senatorial foi pensada; sobre algumas das representações produzidas a seu respeito; e como ela foi percebida e praticada ao longo do período analisado. Ou seja, a análise do tema se faz com base nas principais representações que dão sentido a existência republicana do Senado brasileiro, pois, de acordo com a compreensão de Eleonora Zicari de Brito (...) *as representações constroem sentidos para a realidade e, por sua natureza social, são sempre plurais, muitas vezes contraditórias, representativas dos interesses dos grupos que lutam para dar à realidade o sentido resultante de sua leitura do mundo social.*² Tal pluralidade se verifica na trajetória do Senado republicano.

Nesse sentido, cabe apontar preliminarmente que a construção da idéia do Senado como um lugar ‘superior’, uma espécie de ‘templo sagrado’, pode ser vista como uma representação forjada pela própria Instituição, mas que por sua vez esteve ancorada em crenças sociais que legitimaram tal representação. Nos dizeres de Pierre Bourdieu: *Há uma retórica característica de todos os discursos institucionais, quer dizer, da fala oficial do porta-voz autorizado que se exprime em situação solene, e que dispõe de uma autoridade cujos limites coincidem com a delegação da instituição.*³ Portanto, quando os senadores se encarregam, mais em seus ritos do que propriamente em suas práticas, de construir e preservar determinados valores a respeito da Instituição e de si mesmos, eles estariam apenas respondendo ao papel a eles delegado, reforçando-o e correspondendo às expectativas criadas por essa delegação.

Por se tratar de um estudo que tem como foco uma das principais instituições políticas do Estado brasileiro, o Senado Federal, cabe observar que as análises aqui apresentadas foram formuladas a partir dos fundamentos produzidos pela História Cultural em diálogo com argumentos teóricos do que se poderia chamar de Nova História Política, pois como argumenta Jean-François Sirinelli, (...) *é na história contemporânea que têm actualmente lugar alguns êxitos importantes da história cultural. E especialmente no*

² BRITO, Eleonora Zicari de. “História, historiografia e representações” In: Márcia Kuyumjian e Thereza Negrão de Mello. (orgs.). *Os espaços da história cultural*. Brasília: Paralelo 15, 2008, p.33.

³ BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Lingüísticas: o que falar quer dizer*. 2ª ed. – São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo; (Clássicos; 4); 1998, p. 87.

*enriquecimento da história política pelo cultural.*⁴ Ainda segundo Sirinelli, *um dos eixos possíveis para que se prossiga a actual revivescência é provavelmente o das culturas políticas.*⁵

Ou seja, após um período de relativo esquecimento da História Política, proporcionado especialmente em razão de críticas ao seu reducionismo, ou mesmo por uma tendência em interpretar a história a partir de determinismos possivelmente descontextualizados, esse ramo de estudos em História vem se reabilitando e retomando um lugar de importância no campo da reflexão histórica. E complementa Sirinelli: *A partir daí, a história política, tal como acaba de ser definida, entende analisar não só comportamentos coletivos e os seus efeitos, mas também o que provém da percepção e das sensibilidades. O que a leva a interessar-se pelos fenômenos de transmissão de crenças, das normas e dos valores.*⁶ Assim, estamos diante de *uma história política enriquecida pelos êxitos recentes da história cultural*⁷, permitindo afirmar que a história política pode se converter em um rico instrumental analítico nessa reflexão sobre o Senado brasileiro, bem como das crenças, normas e valores assumidos pela Instituição em sua trajetória republicana.

A abordagem aqui utilizada da trajetória do Senado Federal contempla, entre outras coisas, a verificação da ocorrência de possíveis rupturas no que se pode denominar de processo político-legislativo, analisando-se as conseqüências das mudanças vivenciadas pela Instituição. Faz-se necessário lembrar que essa incursão privilegia, em vários momentos, uma reflexão sobre a maneira como os códigos de conduta senatoriais foram construídos e como se alteraram ao longo dos anos. Neste sentido, analisa-se como o discurso sobre ética e decoro parlamentar foi articulado no longo período de 120 anos (1889-2009). Nesta reflexão a ênfase recairá tanto no discurso sobre ética e decoro produzido no seio da instituição parlamentar, bem como naquele proferido por segmentos representativos da sociedade civil e repercutido nos principais veículos de comunicação

⁴ SIRINELLI, Jean-François. *Para uma História Cultural*. Editorial Estampa. Lisboa; 1998, p. 415.

⁵ Idem, ibidem. Para Sirinelli *as culturas políticas são fenômenos de mais forte retenção que a própria acção política e integram-se, por esse facto, numa perspectiva multidecenal. Assim, em história política, o olhar sobre o curto tempo do acontecimento pode ser cruzado com análise mais estrutural*. p. 413.

⁶ Idem, ibidem, p. 412.

⁷ Idem, ibidem, p. 413.

brasileiros. Como, por exemplo, os apelos sociais em defesa da democracia e da ética que partiram de organizações sociais como o movimento das *Diretas Já* e o *Movimento pela Ética na Política*.

A análise de alguns casos emblemáticos de quebra de decoro e desvio ético no Senado, como o episódio do assassinato de um senador ocorrido no Plenário daquela Casa em dezembro de 1963, e também o caso da violação do painel de votações protagonizado pelos senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA) e José Roberto Arruda (PSDB-DF), fato ocorrido em 2001, são elementos analíticos do que aqui se pretende demonstrar. Além disto, também são apresentadas outras evidências de condutas antiéticas, entre elas os escândalos que envolveram o senador Jader Barbalho (PMDB-PA) em desvios de recursos do Banco do Estado do Pará; o caso do senador Renan Calheiros e sua amante que teria sido financiada por empreiteiras; ou ainda, bem mais recentemente, o envolvimento do senador José Sarney (PMDB-AP) com o escândalo dos “atos secretos” que teriam beneficiado parentes seus com cargos no Senado.

Mesmo apresentando alguns aspectos do Senado no Império, a opção analítica adotada na Tese foi a de reconstruir de maneira mais acurada alguns aspectos da trajetória da Instituição desde o começo da República brasileira até os anos mais recentes, de maneira a desvelar os principais aspectos do envolvimento de alguns senadores em escândalos midiáticos, ou mais especificamente para evidenciar episódios que contribuíram para aprofundar o que aqui se denomina de processo de *dessacralização* do Senado Federal.

No Capítulo I são apresentadas e analisadas questões pontuais relativas às abordagens de alguns estudiosos do Senado imperial, bem como em relação às idéias republicanas e federalistas no Brasil. Essa análise preliminar sobre o Senado imperial tem o propósito de elucidar a base das transformações vivenciadas pelo Senado na República. Nessa abordagem sobre a fase imperial e a passagem para a República, entre outras referências fundamentais, buscou-se verificar como o jurista Rui Barbosa pensou e vivenciou a construção da República Federativa; ou ainda, como o historiador José Murilo de Carvalho, a partir do olhar de seu tempo, percebeu as principais disputas de poder que se verificaram ao longo do processo de criação e institucionalização da República em terras brasileiras.

Era próprio de Rui Barbosa considerar a força da fé, da família e da Nação, do direito e da lei, o que se revela, por exemplo, numa de suas afirmações emblemáticas: *De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.*⁸

As palavras de Rui Barbosa expressavam o seu desencanto com os parlamentares e com os primeiros governantes republicanos. O sentimento de Rui Barbosa não era solitário, e revelava como alguns dos segmentos sociais se mobilizaram para ver implantado, cada um a seu modo, o seu modelo de República.

José Murilo de Carvalho aponta pelo menos três desses movimentos republicanos: o dos proprietários de terras; o dos segmentos urbanos, formados por profissionais liberais, por jornalistas, por professores e estudantes entre outros; e o terceiro movimento era o dos militares, que em boa medida eram adeptos dos ideais positivistas. Frente a esta diversidade de modelos republicanos não seria de se surpreender que descontentamentos surgissem, pois mesmo que a opção militarista tenha sido vitoriosa, ela estava longe de produzir um consenso em torno de seus ideais. Portanto, nos dizeres de José Murilo de Carvalho (...) *foi geral o desencanto com a obra de 1889. Os propagandistas do movimento republicano rapidamente perceberam que não se tratava da república dos sonhos.*⁹

O fato é que a República fora implantada e é sabido que tal opção resultou, em grande medida, da força do Liberalismo que naquele momento expandia. Já no final de século XVIII, e em boa parte do século XIX, os ideais liberais romperam as fronteiras européias ganhando adeptos mundo afora, inclusive no Brasil. Nesse contexto, essas ideias foram associadas aos fundamentos republicanos e passaram a expressar o que havia (e ainda há) de próprio ao republicanismo, como o constitucionalismo, a descentralização e a separação de poderes. Em outras palavras, a República traduzia a idéia de um Estado de leis e de poder desconcentrado, no qual os cargos vitalícios fossem substituídos por mandatos temporários e a soberania popular pudesse ser (direta ou indiretamente) exercida. Com base

⁸ BARBOSA, Rui. *Obras Completas*, v. 41, t. 3. Senado Federal, Rio de Janeiro; 1914, p. 86.

⁹ CARVALHO, José Murilo. *A formação das almas - O imaginário da República no Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras; 1990, p. 33.

nesses fundamentos a República foi instaurada no País e a partir dela foi estabelecido, entre outras coisas, o fim da vitaliciedade no Senado brasileiro.

No Capítulo II é abordada a trajetória do Senado no período de 1930 a 1964, quando a Instituição atravessou duas fases contraditórias vivenciadas no Brasil de então: uma ditatorial, de 1937 a 1945; e outra democrática, de 1945 a 1964. A fase de restrições ao papel do Legislativo como ente fundamental à República e à democracia foi introduzida no início da década de trinta e agravada pela ditadura Vargas (1937/1945). Nos primeiros anos do governo de Getúlio Vargas a Casa teve um papel meramente ‘decorativo’. Com a efetivação do Estado Novo o Senado foi praticamente extinto e em seu lugar foi criado o Conselho Federal formado por representantes indicados pelas Assembléias Estaduais e por membros nomeados pelo Presidente da República.¹⁰ Essa etapa de ‘desaparecimento’ do Senado Federal representou, na prática, a extinção do sistema bicameral existente na estrutura do Congresso Nacional desde sua instalação.

Com o esgotamento do período ditatorial ocorrido em 1945 o País experimentou uma fase democrática marcada pela instalação da Assembléia Nacional Constituinte e pela promulgação da Carta de 1946. Com a nova Constituição o Senado Federal retomou o curso de suas atividades políticas restabelecendo uma atuação mais autônoma e ao mesmo tempo recuperou seu papel de instância articuladora da unidade federativa. Essa nova fase das atividades do Senado foi incrementada pela mudança do poder político para Brasília em 1960 e pela construção do então suntuoso palácio do Congresso Nacional, que com suas cúpulas invertidas passou a ornar a Praça dos Três Poderes na nova Capital Federal.

Contrariando essa fase de afirmação das atividades do Senado Federal, em 1963 ocorreu um dos episódios mais marcantes de sua trajetória: o assassinato do suplente de senador José Kairala (PSD-AC)¹¹ alvejado pela arma do senador Arnon de Mello (UDN AL) durante sessão legislativa. A morte do senador marcou com sangue os tapetes do Plenário do Senado, ao mesmo tempo em que manchou a reputação da Instituição, que até aquele momento não havia presenciado um ato de quebra de decoro com tamanha repercussão.

¹⁰ Ver Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, *artigo 50 e parágrafo único*.

¹¹ Kairala José Kairala era suplente de José Guimard, pelo estado do Acre.

No início da década de sessenta o Senado Federal, bem como as demais instituições republicanas atravessavam um período de fortes crises. As instabilidades fragilizavam o governo João Goulart e, ao mesmo tempo, reforçavam a retórica da ‘ameaça comunista’. As tensões políticas daquele momento interromperam a trajetória democrática iniciada no País em 1945 e deram vez ao Golpe Militar conflagrado em 1964, trazendo para a vida nacional um novo período de exceção. Essa nova fase ditatorial introduzida pelos militares cassou a palavra do Legislativo e novamente impôs ao Senado Federal uma condição de subserviência diante de um Poder Executivo fortalecido. É desse período que trata o Capítulo III desta Tese.

Sob a ditadura militar o Senado Federal reviveu, de certo modo, a experiência observada nos anos trinta, pois mais uma vez a Instituição teve que se curvar aos ditames de governantes autoritários. Contudo, há que se observar que o Senado não foi apenas uma vítima das circunstâncias, tendo em vista que o poder militar instituído em março de 1964 recebeu amplo apoio daquela Casa. O seu então presidente, senador Auro Moura Andrade (PTN-SP), pode ser lembrado como um daqueles que previamente deram suporte ao movimento no âmbito do Legislativo, quando em 15 de março de 1964, ao discursar na abertura dos trabalhos legislativos, afirmou: *O Presidente da República encontrará no Congresso, e particularmente em seu presidente, toda a compreensão, todo o apoio e toda a solidariedade que solicite dentro do que determina a Constituição do Brasil e do que nos exige a consciência de homens públicos.*¹² E pouco mais de 15 dias depois de efetivado o Golpe pelos militares, o Presidente do Congresso cumpria o *script* anunciado, ao afirmar: *Há necessidade que o Congresso Nacional, como poder civil, tome a atitude que lhe cabe, nos termos da Constituição. Assim sendo, declaro vaga a Presidência da República.*¹³ (grifo da autora)

Porém, do mesmo modo que os militares inicialmente receberam expressivo apoio, com o desenrolar de seus feitos à frente do Estado brasileiro, a ditadura aos poucos foi perdendo adeptos. Até mesmo Moura Andrade mais tarde se tornaria um de seus críticos. O

¹² ANDRADE, Auro Moura. *Um Congresso contra o arbítrio: diários e memórias – 1961-1967*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985. In <http://www.gedm.ifcs.ufjf.br/upload/documentos/37.pdf>. Acessado em 17.10.2009.

¹³ In <http://www.senado.gov.br/comunica/museu/pron2.htm>. Acessado em 17.10.2009.

endurecimento com os opositores do regime, a tortura e as restrições às liberdades políticas implementadas pelos militares provocaram reações, entre elas no Congresso Nacional, até mesmo no Senado, que conseguiu imprimir ao governo uma expressiva derrota nas eleições de 1974, quando a oposição se saiu vencedora conseguindo reverter a maioria governista na Casa.

A ‘ousadia’ da oposição, tornando-se majoritária no Senado, levou o governo militar a adotar novas medidas autoritárias com o intuito de frear a ascensão dos opositores ao regime. Entre elas a adoção de restrições à imprensa, sendo a mais conhecida delas a denominada Lei Falcão¹⁴, que objetivava barrar o crescimento da oposição nas eleições municipais que se realizariam em 1976, como também impedir a repetição de uma derrota governista nas eleições para o Congresso em 1978, nos moldes daquela ocorrida em 1974. No rol das medidas antidemocráticas, o presidente Ernesto Geisel decretou no início de 1977 o “Pacote de Abril”, que entre as determinações impostas estabeleceu que 1/3 das vagas no Senado seria preenchido por nomes indicados e não eleitos, foram os chamados “senadores biônicos”¹⁵.

Mesmo com todas as medidas de força adotadas pelos militares, inclusive o fechamento do Congresso imposto pelo General Geisel em abril daquele mesmo ano¹⁶, no final da década de setenta a ditadura já dava claros sinais de esgotamento, apesar da distensão política, anunciada e timidamente buscada pelos militares. O último militar a ocupar a presidência, o General João Batista Figueiredo, foi compelido a promover a transição militar para os governos civis que se seguiriam. A eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral foi a fronteira entre a ditadura que sucumbia e um novo período democrático que emergia.

O processo democrático imprimido nos anos oitenta fez emergir no cenário político nacional aspectos ofuscados em tempos ditatoriais. Entre eles a evidenciação de rumorosos

¹⁴ Lei nº 6339, 1º de julho de 1976, mais conhecida como Lei Falcão, uma referência a seu mentor, Armando Falcão, então Ministro da Justiça do governo militar chefiado por Ernesto Geisel.

¹⁵ Os senadores biônicos foram instituídos pelo artigo 13 da Emenda Constitucional nº 8 de 14 de abril de 1977. Esta Emenda alterou a formação do colégio eleitoral responsável pela escolha indireta dos senadores (“biônicos”), bem como dos Governadores e vice-governadores de Estado.

¹⁶ Ver *Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977, que assim determinava: Art. 1º Nos termos do artigo 2º e seus parágrafos do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, fica decretado o recesso do Congresso Nacional.*

escândalos envolvendo a ética e o decoro. O capítulo IV desta Tese apresenta os conceitos de ética e decoro e analisa o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal instituído em 1993. Apresentam-se algumas das razões para a adoção do Código e das punições a senadores no contexto analisado. Complementarmente são analisados alguns casos conflitantes com a ética e o decoro parlamentar, tendo sido selecionados aqueles que tiveram grande repercussão na mídia e na sociedade e que, sem dúvida, abalaram a imagem do Senado.

Entre os casos analisados no Capítulo IV consta o assassinato do senador Kairala José Kairala (PSD-AC), morto no Plenário do Senado. Outro acontecimento também analisado foi a comprovada participação dos senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA) e José Roberto Arruda (PSDB-DF) na violação do painel do Senado, por ocasião da votação secreta da cassação do Senador Luiz Estevão (PMDB-DF), episódio que entrou para a história como o primeiro senador cassado por quebra de decoro parlamentar no Senado Federal, fato ocorrido em 2000. Além disto, também são apresentadas neste capítulo considerações sobre alguns dos últimos escândalos ocorridos no Senado Federal, como aqueles protagonizados pelos senadores Jader Barbalho (PMDB-PA) e Renan Calheiros (PMDB-AL) e, finalmente, sobre o recente episódio envolvendo o presidente da Casa, o senador José Sarney (PMDB-AP) que, de acordo com o que se noticiou em toda a mídia nacional, estaria envolvido no episódio dos “atos secretos”.

Além dos casos mencionados, vários outros eventos poderiam ser apontados como típicos da quebra do decoro parlamentar e da falta de ética, pois o que um dia foi a Câmara Alta do Parlamento brasileiro ultimamente tem sido uma Casa pródiga na geração de escândalos. Contudo, o foco deste estudo não são os casos atuais que fazem parte do cotidiano do Senado, mas a interpretação de algumas das práticas relacionadas à ética e ao decoro parlamentar, que contribuíram para o processo de *dessacralização* do Senado Federal.

Capítulo 1 - A República, a Federação e o Senado brasileiro

De acordo com a visão de alguns estudiosos da nossa história é possível constatar a ‘ausência’ do povo em boa parte dos grandes eventos que marcaram a vida política nacional. Ou seja, é fato que o povo não participou de forma ativa, por exemplo, na declaração da Independência do Brasil em relação a Portugal, na Proclamação da República (1889) e no estabelecimento da Federação¹, como também não esteve ativamente presente na ocasião do Golpe que instaurou o Regime Militar em 1964². Além destas ‘ausências’, o povo tampouco esteve efetivamente representado no âmbito de instituições de relevo nacional, como o Parlamento ou, mais especificamente, no Senado Federal durante quase toda a sua existência.

Todavia, a constatação da ausência do povo nos principais eventos políticos nacionais não constitui o principal objetivo deste estudo. O escopo deste trabalho é a análise do Senado brasileiro e as transformações ocorridas na dinâmica daquela Casa parlamentar com o advento da República. Particularmente as mudanças (ou possíveis permanências) que dizem respeito ao papel representado pelo Senado Federal no período republicano, especialmente no que se refere à ética e ao decoro parlamentar.

A identificação e análise dos caminhos que conduziram o Senado a mudanças em alguns dos seus traços característicos, considerando-se o formato como ele surge no Brasil, parte dos seguintes pressupostos: um Senado originalmente composto essencialmente por segmentos de elite; uma instituição tida como uma instância geradora de estabilidade; uma Câmara Alta, uma Casa Superior, uma espécie de ‘espaço sagrado’.

Como tarefa necessária a uma maior imersão naquilo que efetivamente se constitui o escopo deste trabalho, cumpre inicialmente identificar aspectos da estrutura apresentada pelo Senado ainda em sua fase imperial. Além disto, compete também apontar alguns dos argumentos adotados na construção do modelo republicano e do federalismo brasileiros. A

¹ Ver Capítulo 2 da obra de José Murilo de Carvalho: *A Formação das Almas - O imaginário da República no Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras; 1997, p. 52-53.

² No Golpe Militar de 64 há que destacar o apoio recebido pelos militares de segmentos sociais oriundos do movimento político-religioso como a TFP – Tradição, Família e Propriedade entre outros.

partir desta perspectiva tornou-se possível produzir uma reflexão sobre a trajetória do Senado Federal, e, deste modo, apresentar uma abordagem acerca de algumas representações relacionadas à senatoria. Ou seja, o estabelecimento de um olhar sobre o Senado republicano se deu a partir da reconstrução de aspectos relativos à Instituição em sua fase imperial e da identificação de algumas das idéias que fizeram parte da construção da República e da Federação no Brasil.

1.1. A idéia de Federação e os ideais republicanos

Para situar o Senado e suas transformações no período republicano é importante mencionar alguns aspectos relativos à construção da República e da Federação brasileiras. Cabe lembrar, preliminarmente, que do mesmo modo que a República se fez ‘sem a participação do povo’, a construção da Federação no Brasil também não foi uma realização efetivamente popular. É possível afirmar que a Federação teve a elite brasileira como sua principal articuladora e, sem grandes traumas (e de cima para baixo), este segmento transformou um “Império Unitário” em uma “República Federativa”.

Além de ‘elitista’, a formação da República Federativa do Brasil acabou percorrendo um caminho diverso daquele que, em geral, é trilhado nos processos de construções federativas. Em muitos outros casos é comum que primeiramente surjam unidades autônomas (os estados) para depois se unirem formando uma Federação (fato que não impede que, no plano organizativo, alguns deles também possam ser entendidos como obras de elites). Assim foram criados, por exemplo, o Estado norte-americano³ e o alemão⁴. No caso brasileiro, o processo de formação da República Federativa foi articulado de cima, sendo uma obra de segmentos intelectualizados, ou das elites e, diferentemente dos exemplos acima mencionados, aqui o poder central se fez primeiro, para posterior formação das unidades “autônomas” que constituiriam a República federativa.

³ Sobre o processo de formação do federalismo nos Estados Unidos é fundamental consultar a obra *O Federalista* produzida no século XIX por HAMILTON, Alexander; MADISON, James; e JAY, John. São Paulo Editora Russell. 2ª ed. 2005; p.9.

⁴ A formação do Estado alemão mostra uma unidade forjada também do alto, mas naquela experiência havia um precedente de forte autonomia dos Estados que, primeiramente, constituíram a Confederação Germânica para em seguida estabelecerem a unificação sob a batuta prussiana. Ver: Neré, Jacques. *História Contemporânea*. Rio de Janeiro. Editora Bertrand Brasil; 1991, p.142-151.

Tal processo, mesmo tendo ocorrido no âmbito de segmentos elitizados, não transcorreu sem divergências.⁵ Entre os segmentos que discutiam as idéias federalistas e republicanas havia discordância, inclusive, sobre a natureza organizativa do Império. Havia, de um lado, o entendimento de que até o século XIX o Brasil era organizado na forma de um Império unitário, no qual as províncias não possuíam qualquer autonomia sendo totalmente vinculadas ao poder central e dele dependentes. Desse modo, a federação seria inviabilizada pela inexistência prévia de “estados” que se uniriam para constituí-la. Sendo assim, a idéia de federação parecia não fazer sentido, pois, entre outros conceitos, uma Federação seria *uma união política feita por nações ou estados*.⁶ Ou, em outras palavras, uma Federação *consiste na reunião de vários estados numa só nação, conservando eles autonomia fora dos negócios de interesse comum*.⁷

Se os conceitos de federação fossem tomados ao pé da letra, como expostos acima, de fato não poderia ter sido criada uma Federação no Brasil, pois ao longo da história imperial e até mesmo na segunda metade do século XIX, quando os ideais republicanos ganharam relevância, havia uma forte presença do poder central que controlava as províncias privando-as da autonomia necessária para se forjar uma associação.

Porém, a existência de controle do poder central sobre as províncias era uma idéia combatida por segmentos que não viam o poder imperial como uma estrutura unitária e forte. Por exemplo, havia o entendimento de que as províncias se constituíam numa espécie de “unidades independentes” que compunham o todo nacional. Acreditava-se na idéia de que havia no Brasil, desde as capitanias hereditárias coloniais até o estabelecimento das províncias imperiais, uma relativa autonomia e independência dos poderes locais que

⁵ “Os movimentos intelectuais e políticos que se moldaram no Brasil, após a independência, construíram alternativas variadas para a organização do novo país. Unidade ou fragmentação? Monarquia ou república? Todavia, à medida que se confrontavam, os projetos diferenciados terminavam por operar e suturar as feridas, em nome de uma unidade ideológica.” PIRAJÁ, Juliano de Almeida. *O Teatro de Vianna. Aspectos da cultura política brasileira no segundo reinado*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília. Brasília, 2006, p. 11.

⁶ Ver FREIRE, Laudelino. *Dicionário de Língua Portuguesa*. Apud TORRES, João Camillo de O. In: *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo. Companhia Editora Nacional; 1961. p.18.

⁷ Idem, *ibidem*, p.18.

possibilitava o estabelecimento da associação das unidades provinciais e a constituição da Federação.⁸

Porém, mais que uma simples divergência conceitual acerca da natureza do Império, ou seja, se havia ou não unidades provinciais aptas a constituírem uma Federação, as diferenças refletiam o jogo de poder travado entre forças locais (centrífugas) e forças monarquistas (centralistas) existentes naquele contexto. O embate entre essas forças era uma das marcas da política brasileira desde os tempos coloniais até o fim do Império e que, de certo modo, não desapareceu com o término do sistema imperial, mas permaneceu subjacente ao cenário político nacional após a instauração da República. A reflexão abaixo, produzida por José Murilo de Carvalho, é bastante elucidativa sobre o embate entre forças locais e centrais:

A colônia portuguesa na América caracterizou-se, no que se refere à organização política e administrativa, por fraca presença do poder metropolitano e por frouxa ligação entre as várias regiões que a compunham. Apesar desta tradição, o País independente, que surgiu em 1822, optou por um regime monárquico e por forte centralização política e administrativa. Mas as forças centrífugas não foram abafadas e voltaram com pleno vigor após a Proclamação da República em 1889. A tensão entre as duas correntes opostas gerou durante o Império um rico debate sobre a relação entre federalismo e centralização, de um lado, e liberdade e despotismo, de outro.⁹

Nota-se que vem de longe essa disputa entre forças locais e centrais. Como bem mostra José Murilo de Carvalho, o Brasil vivenciou tanto momentos de “frouxidão” do poder central sobre as forças locais, como momentos de extrema preponderância da Coroa sobre as províncias. Ao lado de reflexões como a de Carvalho, observam-se outras que tendem a atenuar ainda mais a idéia de centralismo político à época do Império. Esta é a posição, por exemplo, de Miriam Dolhnikoff, que chama a atenção para o *papel decisivo* das províncias *na construção do novo estado e na definição de sua natureza*. Segundo a

⁸ Sobre as diferenças de interpretação acerca do processo de construção da Federação brasileira ver: CARVALHO, José Murilo. *Pontos e bordados. Escritos de história e política*. Belo Horizonte. Editora UFMG; 1998, p.155-182.

⁹ CARVALHO, José Murilo. *Pontos e bordados*. Op. cit; p.155.

autora, as elites provinciais tiveram participação ativa *nas decisões políticas, fosse na sua província, fosse no governo central.*¹⁰

Ao largo dessas diferentes concepções acerca dos poderes locais e do poder central, cumpre observar que, no desenrolar das lutas de construção do Estado brasileiro e nos debates sobre a Federação e a República, não é possível afirmar com precisão qual idéia teria se desenvolvido primeiro no Brasil, se a idéia federalista ou a republicana. Parece, contudo, que os debates sobre o federalismo ganharam consistência mais cedo por aqui que a retórica republicana. Por exemplo, já se falava no século XVIII em uma “Monarquia Federal”¹¹, que seria uma espécie de poder monárquico limitado por uma Constituição e convivendo com poderes provinciais e municipais. A defesa de tais idéias representava uma aspiração por maior descentralização e, conseqüentemente, pelo estabelecimento de certos limites às ações do poder central. Buscava-se, portanto, aumentar as autonomias locais e, ao mesmo tempo, preservar a Monarquia. Desse modo, aparentemente o debate específico sobre o federalismo no Brasil se apresentou primeiro que as idéias republicanas, sendo notória, contudo, a influência do republicanismo na consolidação dos ideais federalistas.

Mas independentemente de qual idéia tenha se fortalecido primeiro (Federação ou República), e a despeito da existência ou não de unidades relativamente autônomas ou independentes, a Federação foi instituída e a República proclamada em novembro de 1889. As antigas províncias foram alçadas a estados e passaram a constituir a República Federativa do Brasil. E, ainda segundo José Murilo de Carvalho, o período que se seguiu à Proclamação foi marcado pela forte presença das forças “centrífugas”, em detrimento dos segmentos “centralistas”:

A experiência do federalismo na Primeira República (1889-1930) foi exemplar. Existe quase um consenso na literatura quanto ao fato de ter sido este período o ponto alto do poder das oligarquias rurais na história independente do País. Fala-se na “república oligárquica”, na “república dos coronéis”. A federação permitiu a mobilização das oligarquias locais e algumas delas tiveram êxito em organizar-se dentro dos Estados e montar partidos únicos

¹⁰ DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005, p. 14.

¹¹ Sobre esse possível federalismo monárquico ver Carvalho, J. M. *Pontos e bordados*. *Op. Cit.* p. 164.

sólidos, instrumentos ágeis na manutenção da ordem e na negociação com o governo federal. O sistema de negociação entre as elites, que começava no município, passava pelo Estado e chegava ao governo federal, foi descrito em texto clássico de Vitor Nunes Leal. Cumpriu-se a profecia de Uruguai quanto ao perigo do domínio do despotismo privado.¹²

Na linha de frente do debate federalista e republicano encontrava-se o jurista Rui Barbosa, um dos grandes entusiastas da República e da Federação brasileiras. Como figura de destaque naquele contexto Rui Barbosa foi o principal responsável pela elaboração da primeira Carta Constitucional republicana. O jurista sabia da fragilidade das províncias e de sua dependência em relação à Monarquia imperial. Ainda assim defendeu uma Federação nos moldes daquela que havia sido instituída nos Estados Unidos. Contudo, Rui Barbosa era ciente das diferenças existentes entre aquele país e o Brasil. Sabia da forte autonomia dos poderes locais norte-americanos e da grande dependência das províncias brasileiras em relação ao poder central (à Coroa). Mesmo assim defendeu o federalismo republicano por acreditar que ao romper com o centralismo imperial a Federação se comprometeria com as liberdades individuais e, conseqüentemente, com o aprofundamento da autonomia dos estados federados.¹³

A visão de República Federativa de Rui Barbosa teve como inspiração o modelo republicano adotado nos Estados Unidos, cujo teor está exposto na obra *O Federalista*, produzida no século XIX por Alexander Hamilton, James Madison e por John Jay, considerados os fundadores do federalismo naquele país. O modelo norte-americano, por sua vez, foi influenciado pelas idéias de Montesquieu que têm como fundamento básico um tipo de federalismo liberal-representativo. Liberal por exaltar, entre outros aspectos, as liberdades individuais, e representativo porque as decisões políticas caberiam aos

¹² Idem, *ibidem*; p. 181-182.

¹³ Sobre as impressões de Rui Barbosa a respeito das condições de criação da República Federativa do Brasil ver: TORRES, João Camillo de O. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

representantes do povo e não mais ao povo diretamente como ocorria nas repúblicas antigas.¹⁴

Mesmo tendo este modelo de federalismo como inspiração, Rui Barbosa chegou a declarar que pretendia ver estabelecida uma federação à brasileira, original, conforme atestam suas próprias palavras:

Queríamos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que deve saná-la impregnando-a no ambiente da união, uma federação, em suma, encerrada implacavelmente no princípio da soberania dos Estados presos à forma federativa (...).¹⁵

A forma como se precipitou o estabelecimento da República e da Federação brasileiras causou amplos descontentamentos, particularmente em Rui Barbosa. Seu desapontamento com as mudanças se deveu, principalmente, pela forma como o novo sistema de poder fora instaurado. No seu entender a República teria vindo sem a chancela popular, o que de certo modo o frustrou, pois pregava o estabelecido de um modelo republicano que fosse ‘respaldado’ socialmente.¹⁶ Com este respaldo Rui Barbosa acreditava ser possível assegurar o fim do centralismo monárquico e garantir as ‘sonhadas’ liberdades individuais, além de preservar a integridade da “nação”¹⁷ e afastar o país do risco de uma fragmentação.

Outro motivo da aparente frustração de Rui Barbosa com a República brasileira foi a forte descentralização experimentada pelo Regime logo nos primeiros anos após a Proclamação. Curiosamente a República havia sido proclamada pelos militares positivistas,

¹⁴ Os argumentos de José Murilo de Carvalho são bastante elucidativos no sentido de evidenciar a influência dos *founding fathers* americanos no processo de construção da República Federativa Brasileira, bem como as influências montesquianas recebidas pelos federalistas daquele país. Ver: Carvalho, J. M. *Pontos e bordados*. *Op. Cit.* p. 170-173.

¹⁵ BARBOSA, Rui. *Obras Escolhidas*. Apud TORRES, João Camillo de O. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961, p. 21-22.

¹⁶ Este descontentamento de Rui Barbosa fica bastante evidenciado em suas palavras expressas n’*O Federalista*. Ver: BARBOSA, Rui. *Obras Escolhidas*. Apud TORRES, João Camillo de O. (*Op. cit.*).

¹⁷ Cumpre observar que mesmo que Rui Barbosa e outros pensadores se referissem ao Brasil do final do século XIX como “nação”, o que estava em jogo, mais que um sentimento de nação, era a garantia de unidade e integridade, principalmente territorial, do país.

adeptos de um modelo republicano centralizador. Mas, apesar disto, aos poucos o regime foi se transformando de maneira a garantir uma grande autonomia aos poderes locais. Esta forte descentralização empreendida pelas oligarquias rurais ocorrida ainda nos primeiros tempos da República deixaria Rui Barbosa bastante insatisfeito, como explicitado por ele próprio:

Nós (...) que passamos da centralização imperial a um regime de federação ultra-americana, isto é, que passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase absoluta, nós vociferamos ainda contra a avareza das concessões do projeto que, oferecendo-nos uma descentralização mais ampla que a dos Estados Unidos, incorre, todavia, no vício de não no-la dar tão ilimitada quanto a imaginação sem margens dos seus teóricos. (...) Ontem de federação não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste.¹⁸

A “excessiva” descentralização e a forma como foi proclamada a República em 1889 constituíam os principais motivos do desencanto de Rui Barbosa com o modelo instituído. Causava a ele estranheza uma proclamação feita de cima para baixo e sem participação significativa da sociedade. Esta forma de estabelecimento da República Federativa ficaria conhecida por muitos como “Federação outorgada”. Contudo, Rui Barbosa não poderia ser classificado como um adepto de uma república popular, nos moldes de uma república jacobina, mesmo porque seu perfil não era este, afinava-se mais com a via da moderação. Mas, mesmo sendo um liberal moderado, a ausência das províncias e da sociedade civil no evento caracterizaria a Proclamação da República essencialmente pelas cúpulas militares, o que lhe causou incômodo:

Tivemos União antes de ter Estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas... Quer dizer que, historicamente, a Federação foi adotada no Brasil, por uma ordem do poder central, num instrumento feito sem qualquer participação das províncias. Que ignoraram o fato de andarem algumas pessoas procurando mudar o regime político brasileiro. Estamos, pois, em presença de uma situação verdadeiramente incômoda – se Federação quer dizer, conforme os dicionários, associação de entidades separadas, como adotamos tal regime através de um ato discricionário do poder central? (...).¹⁹

¹⁸ BARBOSA, Rui. *Obras Escolhidas*. Apud João Camillo de O. Torres. *Op. Cit.*, p. 23.

¹⁹ Idem ibidem, p. 21-22.

E complementa:

Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos os nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é talvez o único benefício sem mescla que a monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que seu espírito centralizador tendia a dissolver a União pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto êle.²⁰

Havia nestas palavras um forte sentimento em defesa da unidade do País, unidade esta representada na “União”. Nota-se com isto uma ambigüidade nos desejos de Rui Barbosa quanto ao modelo de federação desejado. Se por um lado manifestava preferência por um poder central mais ameno, menos intervencionista, havia também, por outro lado, o desejo de se preservar a unidade nacional e resguardar o Brasil do ‘egoísmo’ particularista das forças locais. Contudo, os descontentamentos manifestados por Rui Barbosa não foram suficientes para afastá-lo do poder, pois ainda assim se comprometeu com os primeiros momentos da gestão republicana tornando-se Ministro da Fazenda do Governo Provisório por um período de quatorze meses (15/11/1889 a 20/01/1891).

Rui Barbosa chegou a assumir que não tinha a República como aspiração primeira. O que desejava era um poder descentralizado, ou menos interventor no que tange às liberdades individuais. Afirma o autor:

Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação.²¹

Portanto, mais que republicano, Rui se dizia federalista. Entendia que a Federação acabaria com a centralização exacerbada do Poder Executivo e promoveria uma maior autonomia aos Estados que comporiam a União. Esta união federativa deveria ser capaz de

²⁰ Idem, *ibidem*, p. 22-23.

²¹ Idem, *ibidem*, p. 23.

preservar a unidade do país sem sufocar as liberdades, tanto das unidades federadas quanto as liberdades dos indivíduos que as compunham.

A consolidação da República Federativa não encerrou os debates no seio das elites locais em relação ao perfil que se desejava para o Estado brasileiro. Além das marcas das divergências anteriores, por exemplo, sobre qual seria a forma mais adequada ao País, se Monarquia ou República, continuavam existindo diferenças no seio das próprias elites quanto ao modelo de República a ser implementado e também quanto ao tipo de Federação que deveria ser adotada. Havia segmentos que desejavam estabelecer uma República que preservasse o máximo possível de centralização e que, na prática, não se diferenciasse muito do sistema monárquico (imperial). Muitos dos partidários desta idéia não eram de todo contrários ao sistema monárquico. Mais que a Monarquia, o que parecia incomodá-los era o excessivo centralismo representado na figura do Imperador, e a ‘fragilidade’ de algumas instituições vigentes na fase final do Império, principalmente o Exército.

O Marechal Deodoro, por sua vez, mesmo sendo considerado um dos “pais” da República brasileira, foi acusado de monarquista até o último suspiro da Coroa. Segundo José Murilo de Carvalho explica em sua obra *A Formação das Almas*²², no controvertido episódio conhecido como a *guerra dos vivas*, Deodoro teria sido acusado de ter dado vivas ao imperador ao adentrar o Quartel General no dia da Proclamação.²³ Mas, sendo ou não verdadeira a posição de Deodoro no evento mencionado, o que é sabido é que o Marechal estava naquela ocasião mais descontente com as condições vivenciadas pelo Exército que com a Monarquia imperial propriamente dita. Ainda segundo José Murilo de Carvalho, a atuação de Deodoro na Proclamação representou um ato corporativo por parte dos militares. Para o autor, *esse grupo não tinha visão elaborada da república, buscava apenas*

²² Ver CARVALHO, José Murilo. *A Formação das Almas - O imaginário da República no Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras; 1990.

²³ Este é um assunto frequentemente mencionado quando se trata da Proclamação e mais uma vez foi lembrado por Ferrari em recente pesquisa: <<Segundo Lilia Schwacz, outras interpretações atribuíam ao próprio Deodoro, barretina em punho, o ‘viva à república’ que fortaleceria o herói como fundador do regime, em frente ao Quartel General, agitando as tropas. Contudo, a historiadora ressalva essa hipótese: o general teria, segundo ela, aclamado ‘vivas’ ao Imperador, ato ‘regimental [que] significava unificação do Exército e certa cautela com a separação’>>. FERRARI, Pedro Felipe Marques Gomes. *Às voltas com a República: gesto proclamatório e práticas do espaço no cenário do Rio de Janeiro (1844-1889)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília. Brasília, 2008, p. 17.

*posições de maior prestígio e poder, a que julgava ter o Exército direito após o esforço de guerra contra o Paraguai.*²⁴

O posicionamento de Deodoro da Fonseca, assim como o de Rui Barbosa, em boa medida anunciava as inquietações que ocorriam naquele momento de desgaste do Império. E, mais que isto, representava o amplo confronto existente entre os vários grupos das elites que, direta ou indiretamente, disputavam o poder naquele momento.

José Murilo de Carvalho aponta a existência de três importantes correntes que naquela ocasião disputavam hegemonia no processo de construção da República: *o liberalismo à americana, o jacobinismo à francesa, e o positivismo.*²⁵

Com o *liberalismo à americana* estava o grupo dos que desejavam maior autonomia para as províncias (para os poderes locais). Este grupo era formado, principalmente, pelas elites rurais paulistas, mineiras e gaúchas ansiosas por verem seus interesses econômicos libertos das interferências do poder central.²⁶ Afinados com o discurso liberal-individualista, formulado por pensadores como Montesquieu e Benjamin Constant, pregavam o máximo de autonomia, não apenas aos indivíduos, mas fundamentalmente, aos Estados federados. Queriam um forte federalismo e liberdade para expandir seus negócios com o estrangeiro sem restrições por parte da União.

A corrente identificada com o *jacobinismo à francesa*, segundo José Murilo de Carvalho, se inspirava em um outro tipo de liberdade. Sua base era o modelo antigo de república, nos moldes daquela experimentada em Atenas e em Esparta. A *liberdade à antiga* era fundada nas idéias de participação popular direta e em valores coletivos. Rejeitavam, portanto, a república moderna individualista e representativa. Os defensores desse jacobinismo republicano eram, além de pequenos proprietários, os segmentos urbanos compostos de profissionais liberais, jornalistas, professores e estudantes. Como afirma José Murilo, *os partidários da liberdade à antiga formavam um grupo pequeno, embora*

²⁴ CARVALHO, José Murilo. *A Formação das Almas – o imaginário da República no Brasil*. Op. Cit., p. 39.

²⁵ Idem, *ibidem*, p. 9.

²⁶ Idem, *ibidem*, p. 24.

*agressivo. A maior parte desse grupo de descontentes percebia a dificuldade, se não a impossibilidade de se fazer a república na praça pública.*²⁷

A terceira corrente republicana destacada por José Murilo de Carvalho é a dos *positivistas*. Para este segmento não interessava nem a alternativa americana nem a jacobina. Condenavam a Monarquia escravista e defendiam o “progresso” por intermédio de uma espécie de “ditadura republicana”, com base em um Executivo forte. Esse grupo sabia da importância do Estado como instrumento de transformação, por isto defendia um modelo republicano concentrador, no qual o Estado fosse o instrumento preparador da *sociedade positivista baseada na harmonia das relações sociais*.²⁸ Além disto, os positivistas falavam de progresso técnico, de separação entre Estado e religião e da inclusão de segmentos operários à moderna sociedade, entre outros tópicos. A defesa de tal modelo recebeu apoio de professores, de estudantes, e, particularmente, de militares. Segundo José Murilo, o que se tornava relevante é que *a idéia de uma ditadura republicana tinha para eles [os militares] um forte apelo*.²⁹

Tanto entre as elites, como em outros segmentos sociais, o que não faltava era divergências sobre a forma que o Estado brasileiro deveria assumir. O grupo dos positivistas, formado essencialmente pela ala dos militares, foi o que conseguiu implementar o modelo inicial da república brasileira. Mas, até mesmo entre esse segmento houve divergências, e, ainda como afirma José Murilo de Carvalho, em vez de uma proclamação houve “*proclamações*”, cada uma delas expressando o modelo defendido pelos principais nomes que forjaram a República: Deodoro da Fonseca, Benjamin Constant, Quintino Bocaiúva (este era civil, embora militarista) e Floriano Peixoto.³⁰

As *proclamações* apontadas pelo historiador revelam as disputas de poder então existentes e nelas a expressão das tantas repúblicas desejadas, o que evidencia as diferenças também ocorridas no cerne dos grupos militares que efetivamente estabeleceram a República.

²⁷ Idem, *ibidem*, p. 26.

²⁸ Idem, *ibidem* p.31.

²⁹ Idem *ibidem* p. 28.

³⁰ Um detalhamento maior sobre as “proclamações da República” é feito por José Murilo de Carvalho na obra *A formação das almas – o imaginário da República no Brasil*. *Op cit.*, p. 35.

Mesmo com a expressão vitoriosa de um grupo, o dos militares, a República nascente não foi capaz de apontar um rumo que superasse as históricas divergências existentes e unir o Brasil em torno de uma só representação de República. Além das contradições manifestadas no âmbito militar, os demais movimentos republicanos ainda persistiam. Por exemplo, os liberais adeptos do modelo americano queriam, a seu modo, tirar proveito do novo regime e continuavam lutando para ampliar as liberdades individuais. Os jacobinos, por sua vez, também continuavam perseguindo os ideais de uma república social. Afora esses grupos organizados, cabe ainda mencionar o papel dos segmentos populares nesse contexto. É sabido que não houve uma mobilização social pela República e isto confirma o perfil elitista do sistema instaurado naquele momento. A ‘ausência’ popular tornava frágil o novo modelo de Estado que se erguia, pois uma república sem povo é, no mínimo, algo contraditório. Mas, talvez para amenizar tal contradição, os arautos da República brasileira eventualmente se referiam ao povo, nem que fosse para lembrá-lo de seu papel de agente legitimador do novo Regime.

Frente à diversidade de interesses, as primeiras décadas da República foram marcadas por intensas disputas de poder, normalmente pautadas pelo confronto entre dois possíveis modelos político-administrativo para a República emergente: um que defendia um maior grau de intervenção do poder central, este representado pelos militares; e o outro que reivindicava mais autonomia aos poderes locais e tinha nos segmentos oligárquicos seus principais defensores. Além disto, merecem destaque as disputas relativas à titularidade do poder, ou seja, se o poder deveria estar nas mãos de civis ou de militares.

A trajetória republicana brasileira mostra que, ainda hoje, não foi consolidado um modelo capaz de fazer convergir os diferentes interesses das elites (ou mesmo dos segmentos populares) para uma só República Federativa. Desse modo, vez ou outra afloram disputas por algum modelo político-administrativo que se pretende ver adotado. Entre outros vários exemplos que envolvem disputas dessa natureza podem ser citados: o movimento que instituiu o Estado Novo em 1937, quando foi estabelecido um poder civil centralizado em substituição ao modelo de forte descentralização e amplo domínio das oligarquias vigente até então; os movimentos políticos de cunho democratizante que culminaram na implantação da Carta constitucional de 1946 e na atenuação da expressão do poder central; ou o fechamento político ocorrido em 1964, que se caracterizou pelo retorno

dos militares ao poder e o estabelecimento de um regime de forte centralização. Estes exemplos revelam, entre outros aspectos, a inexistência de consenso entre as elites brasileiras sobre qual República e qual Federação adotar.

Este breve panorama exposto acima, referente à instauração da República e da Federação no Brasil, auxilia na compreensão acerca das mudanças ocorridas nas instituições brasileiras com o advento da República e na aferição das reverberações dessas mudanças no âmbito do Senado Federal.

1.2. O Senado no Brasil: do Império à República

As mudanças vivenciadas pelo Senado republicano brasileiro constituem parte de uma trajetória de transformações que acompanham a vida política nacional. Cabe aqui mostrar como a República interferiu na vida do Senado, particularmente no que diz respeito a sua imagem, prerrogativas, composição e seu papel. Contudo, para falar do Senado republicano, cumpre lembrar aspectos da história dessa instituição no período imperial, de modo a tornar possíveis algumas análises de base comparativa.

A história do Senado no Brasil teve início no período imperial. Desde 1824 a Constituição já previa o funcionamento da Instituição, mas a primeira Sessão só viria a ocorrer efetivamente em maio de 1826. Desse modo, dois anos de intervalo separaram a criação legal do Senado de seu efetivo funcionamento. Esse período foi marcado por expressivas disputas políticas no cenário brasileiro. Mas, apesar das instabilidades, no dia seis de maio de 1826, após algumas reuniões preparatórias, ocorreu a Sessão inaugural do Senado brasileiro. O ato reuniu em sessão conjunta as duas futuras casas legislativas que formariam a Assembléia: a Câmara dos Senadores e a Câmara dos Deputados.

O intervalo entre 1824 e 1826 foi marcado por instabilidades internas e externas que afetaram o País. Internamente as principais divergências decorriam de movimentos de caráter anti-absolutistas que se opunham ao centralismo do Império encarnado na figura de D. Pedro I. No lugar de um poder absoluto cresciam as forças liberais e republicanas que lutavam para ver tais idéias implantadas no Brasil. Entre os vários distúrbios enfrentados por D. Pedro I dois deles foram bastante significativos: a *Confederação do Equador* e a *Guerra da Cisplatina* (ocorrida no período de 1825 a 1828). Ambos os movimentos

ameaçavam a integridade nacional e contribuíam para aprofundar as instabilidades do Império.

As turbulências políticas internas e as disputas territoriais com os vizinhos do sul dificultavam significativamente o processo de consolidação do País e, conseqüentemente, de seu território, ou seja, no que tange aos seus limites territoriais o Brasil ainda não estava plenamente consolidado, haja vista os confrontos que ocorriam à época, sendo a disputa pela região da Cisplatina um dos mais expressivos deles. As adversidades pareciam não deixar D. Pedro I seguro a ponto de instalar a casa legislativa e conferir a ela algumas prerrogativas para que funcionasse, ainda que estas prerrogativas não fossem muito amplas. Diante disto pairava um certo temor de que o poder imperial perdesse o controle absoluto da situação política nacional e deixasse de ser um poder estável e duradouro como toda monarquia aspira ser.³¹

Em 1826, porém, a situação política interna parecia estar sob relativo controle, os movimentos anti-absolutistas pareciam estar um pouco mais ‘calmos’ ou, pelo menos, não pareciam tão exaltados. Mas por trás dessa calma aparente, ainda persistia uma insatisfação latente no País com a postura considerada centralizadora de D. Pedro I. Somava-se a este quadro a derrota na Guerra da Cisplatina, (que resultou na perda da região), fato que contribuiu para tornar a situação do Imperador ainda mais instável. A guerra e o aumento de gastos por ela gerados, somados à impopularidade do Imperador, podem ser vistos como fatores que acabariam pressionando a favor da instalação do Parlamento. Paradoxalmente ao receio inicial frente à sua instalação, o Poder Legislativo poderia vir a respaldar as ações da Coroa, principalmente no Senado, que seria formado por pessoas escolhidas pelo Imperador e poderiam, ao mesmo tempo, legitimar e estabilizar o poder. Assim, no dia seis de maio de 1826, ao meio dia, no paço do Palácio Imperial na cidade do Rio de Janeiro foi realizada, com grande pompa, a Sessão de instalação do Senado e da Câmara. A sessão contou com a presença solene do Imperador abrindo os trabalhos legislativos. Conforme

³¹ Ver BASBAUM, Leôncio. *História Sincera da República - das origens a 1889*. São Paulo. Editora Alfa-Omega; 1976; p. 231-270. Esta obra de Basbaum trás relevantes informações sobre a situação do Império em sua fase final.

consta nos registros da história do Senado, participaram da sessão trinta senadores e cem deputados provinciais.³²

A presença de D. Pedro I na inauguração dos trabalhos não pode ser vista simplesmente como mera expressão de uma formalidade, pois o ato parecia representar naquele contexto uma espécie de autorização para que o Legislativo passasse a funcionar. Isto mostra que o Senado brasileiro, como uma das casas legisladoras, não foi instituído como um poder independente e relativamente autônomo. E, mesmo que os problemas vivenciados pelo Império naquele momento tenham contribuído para a instalação do Congresso, a preponderância da Coroa sobre o Poder que emergia era evidente. Sua instalação parece ter sido mais um ato de concessão que propriamente a afirmação de um Poder independente.

No momento da instalação do Congresso brasileiro (e particularmente do Senado), a força do Executivo ainda se manifestava de maneira inquestionável pela presença da figura do imperador na cena política. O ímpeto centralizador e a verve autoritária de D. Pedro I (talvez compatíveis com o poder à época) imperavam sobre o Legislativo que se instalava. As palavras proferidas por D. Pedro I no discurso inaugural da casa legislativa explicitam a primazia do poder central:

Augustus e Digníssimos Representantes da Nação Brasileira
(...) Em 12 de Novembro dissolvi a assembléia constituinte, bem no meu pezar, e por motivos, que vos não são conhecidos. Prometi ao mesmo tempo um projeto de constituição; este foi aceito, e jurado; e hoje é a constituição política, que rege este Império, e em virtude da qual se acha reunida esta assembléia.
(...) Todo o Império está tranqüilo, excepto a província Cisplatina.
(...) A província Cisplatina é a única que não está em socego, como já disse, pois homens ingratos, e que muito deviam ao Brazil, contra ele se levantaram, e hoje se acham apoiados pelo governo de Buenos-Ayres, actualmente em luta contra nós.
No dia 21 de Abril do ano corrente, anniversário do embarque de meu pai D. João VI para Portugal, recebo a infausta, e inopinada notícia de sua morte: uma dor pungente se apodera do meu coração (...), quando menos o esperava, legítimo Rei de Portugal, Algarves, e seus domínios, se me apresenta repentinamente; ora a dor, ora o dever ocupam o meu espírito; mas pondo tudo de parte, olho aos interesses do Brazil.

³² Informações extraídas do site oficial do Senado Federal: www.senado.gov.br/comunica/história. Acesso em 29 de janeiro de 2009.

(...) É o que cumpre fazer a bem da minha honra e do Brazil. Agora conheçam (...), alguns brasileiros incrédulos, que o interesse pelo Brazil, e o amor de sua independência é tão forte em mim, que abdiquei a coroa da monarquia portuguesa, que me pertencia por direito indisputável, só porque para ao futuro poderia comprometter os interesses do Brazil, do qual sou defensor perpétuo. (...) Bem sei que estas muitas reflexões não são necessárias a esta assembléia composta de tão dignos senadores, e deputados, mas servem a satisfazer o zelo, amor e interesse, que realmente tenho pelo Império do Brazil, e pela execução da constituição (...).³³

As palavras do Imperador são, do início ao fim, uma demonstração do poder que exercia como dirigente de todo o Império unificado do Brasil, do qual não desejava abrir mão de nem uma fatia sequer. Mas as instabilidades internas e externas, especialmente o episódio da guerra Cisplatina, o afrontavam e para enfrentá-las passava a contar com uma Casa legislativa e dela não esperava outra coisa que não fosse um respaldo que o fortalecesse. Assim, naquele momento o Imperador resolveu instalar de forma ‘definitiva’ o Senado e a Câmara no Brasil.

Verifica-se, portanto, que o Legislativo brasileiro não é um Poder originalmente independente, sua relativa independência é algo que vem sendo construído aos poucos no Brasil. Embora já se falasse em poderes *independentes e harmônicos* desde a Constituição imperial³⁴, a harmonia e a independência dos Poderes continua sendo um tema controverso. Formalmente, tanto a Carta Imperial como as demais Constituições republicanas brasileiras ratificaram este fundamento. A Constituição de 1934, em seu artigo 3º, estabelecia o Legislativo como um poder “independente”³⁵ e recentemente a Constituição Federal de 1988 definiu em seu Art 2º que, *são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*. Mas, apesar do Legislativo aparecer formalmente como um Poder independente desde a Constituição de 1824 e ainda que esse

³³ *Anaes da sessão* de 6 de maio de 1826. Senado Federal. Brasília. Tomo I; p. 36.

³⁴ A Constituição de 1824 estabelecia: *Art. 9º: A divisão e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece. Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Judicial. Art.11. Os representantes da Nação brasileira são o Imperador e a Assembléia geral. Art. 12. Todos estes Poderes no Império do Brasil são delegados da Nação.*

³⁵ A Constituição de 1934 estabelecia: *Art. 3º. São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.* (grifo da autora)

preceito tenha sido confirmado pela atual Carta Magna, é factível afirmar que tal fato ainda não está plenamente consolidado no cenário republicano, haja vista as freqüentes reclamações que partem do Congresso ao considerar como interferência o uso excessivo de Medidas Provisórias editadas pelo Executivo.

Há de se perguntar, contudo, até que ponto os Poderes do Estado podem ser efetivamente independentes uns dos outros? Como seria possível, ao mesmo tempo, harmonizar e tornar independentes tais poderes? As respostas definitivas para tais indagações não são simples. Cabe observar, no entanto, que as atribuições do Estado têm se tornado cada vez mais complexas, particularmente com o advento dos Estados Modernos, que ampliaram sua extensão e população. Administrar Estados com tal magnitude, além de exigir capacidade de gestão por parte dos atores públicos, é uma tarefa que passou a requer, cada vez mais, o auxílio de estudos que investiguem a natureza e o funcionamento do poder político. Nesse sentido, uma das concepções teórico-filosóficas que tem servido de base para a organização dos poderes do Estado, desde a sua fase moderna até a contemporaneidade, é a Teoria da Separação de Poderes de Montesquieu³⁶.

Montesquieu condenava os poderes concentrados, nos quais uma só pessoa fosse, ao mesmo tempo, o ‘dono’ ou responsável por todas as decisões políticas. Ao propor a separação de poderes o iluminista francês (um dos ícones do pensamento liberal) defendia uma forma de Estado descentralizado, conhecido atualmente como modelo de *check and balance*, no qual um poder possa limitar os excessos do outro, proporcionando a máxima de que o poder freia o poder. Montesquieu contribuiu para a proliferação de Estados formados de três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, cada um com suas atribuições específicas e com uma parcela de poder ‘suficiente’ para impedir possíveis excessos ou interferências de um sobre o outro, todavia, sem se esquecer que, mesmo separados, a eficácia do Estado em sua totalidade depende do funcionamento integrado dos poderes que o compõem.

A partir da influência do modelo *montesquiano*, o que se verifica é que cada país experimenta, a seu modo, formas próprias de aplicar tais preceitos. Alguns apresentam um

³⁶ Sobre a Teoria da Separação de Poderes ver a obra de Montesquieu, *O Espírito das Leis*. São Paulo. Ed. Martins Fontes, s/d.

rigor maior nesta separação, atribuindo a cada poder um papel específico e uma relativa independência, buscando com isto evitar maiores interferências de um poder sobre o outro. Este tipo de separação de poderes, em tese mais rígida, é próprio das repúblicas presidencialistas, como ocorre, por exemplo, no Brasil e nos Estados Unidos. De outro modo, nos lugares onde são adotados sistemas parlamentaristas de governo, a separação e a independência de poderes não é tão demarcada. Nestes casos ocorre uma forte relação de interdependência entre os poderes, já que o Executivo emana do Legislativo, como se verifica na Inglaterra, por exemplo.

A realidade é que, ainda que existam diferentes formas de aplicação do modelo de separação de poderes, o sistema proposto por Montesquieu tem proporcionado estruturas de Estado mais descentralizadas, particularmente no Ocidente. Com isto, ao invés de um poder concentrado (em geral nas mãos do monarca) passou-se a conceber a divisão das tarefas consideradas primordiais do Estado, que seriam: legislar, executar políticas públicas e fazer a justiça. Desse modo, da Revolução Francesa para cá, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário passaram a representar a clássica tripartição de Poderes que compõe a maioria dos Estados ocidentais, a brasileira inclusive.

A separação de poderes concebida no Brasil, particularmente na fase imperial, não se estabeleceu de um modo que fosse capaz de aplacar a supremacia do Executivo sobre os demais poderes. Nem com a chegada da República a força do Executivo foi reduzida de modo a promover um verdadeiro equilíbrio entre os poderes do Estado. Assim, desde que o Legislativo foi implantado em 1826 até os tempos republicanos mais recentes, são frequentes os episódios de intervenção do Executivo sobre os outros poderes, especialmente sobre o Legislativo. Houve momentos em que o Congresso Nacional foi fechado por determinações “superiores”, como ocorreu, por exemplo, em 1937 por ordem de Getúlio Vargas.

Outro exemplo emblemático dessas intervenções foi o famoso Pacote de Abril, decretado pelo general Ernesto Geisel em 1977. O Pacote estabeleceu, entre outras coisas, que 1/3 das vagas no Senado deixasse de ser ocupado por senadores eleitos, passando essas cadeiras a serem ocupadas por indicação. Esses senadores ficaram conhecidos como ‘*senadores biônicos*’ (este assunto será tratado adiante em capítulo específico nesta Tese).

Além desses exemplos de imposição do Executivo sobre o Legislativo, vários outros episódios dessa natureza podem ser lembrados, destacando-se as medidas estabelecidas pelo Ato Institucional nº 5 ou AI-5, como ficou conhecido. Este Ato foi decretado em 13 de dezembro de 1968 pelo então presidente, o general Costa e Silva e representou um dos instrumentos mais autoritários já utilizados pelo Executivo brasileiro.

Todos os episódios de intervenção do Executivo sobre o Legislativo revelam que tais práticas não são novas no Brasil. As interferências de dirigentes civis ou de militares sobre o Legislativo representam apenas uma espécie de continuidade de algo inaugurado ainda no período imperial e que se tornou recorrente na história da República. Mas apesar dessa conhecida supremacia do Executivo, o Congresso Nacional vem aos poucos ampliando sua independência e se posicionando de forma mais ativa frente aos demais poderes, especialmente nesses últimos vinte anos. E, até mesmo o Senado, reconhecido como uma Casa conservadora, também vem apresentando condutas mais independentes.

Diferentemente da Câmara, o Senado demorou mais tempo para ampliar sua independência frente ao Executivo. Isto se explica, em boa medida, pela trajetória da Instituição que, especialmente no período imperial, apresentou uma forte ligação (ou quase subordinação) àquele Poder. No Império todos os candidatos ao Senado, ainda que fossem eleitos em suas províncias, só se efetivavam no cargo depois de passarem pelo crivo da escolha pessoal do Imperador.³⁷ Desse modo, a escolha se dava entre aqueles que guardassem afinidades com o Regime e que pudessem assegurar sua continuidade. Portanto, pertencer aos segmentos sociais aristocráticos era condição essencial para se tornar senador vitalício no Império.

A escolha dos membros do Senado observava os aspectos legais prescritos na Constituição imperial, especialmente aqueles que constavam nos artigos 40 a 51. Entre os critérios constitucionais então existentes, a idade mínima de 40 anos e renda superior a 800 mil réis se constituíam exigências essenciais aos que pretendiam se tornar senadores vitalícios. Mas, apesar do que estabelecia a Carta, a escolha dos senadores se dava, em

³⁷ Sobre a definição dos nomes dos senadores a Constituição Imperial assim definia: *Art 43. As eleições serão feitas pela mesma maneira que a dos deputados, mas em listas tríplexes, sobre as quais o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista.*

última instância, de acordo com a preferência pessoal do Imperador a um dos nomes que compunham a lista trílice fornecida pelas Províncias.

A escolha exercida pelo imperador, portanto, era de base pessoal, como ocorre nos poderes tradicionais, conforme as tipologias weberianas³⁸ sobre o poder. Nesse sentido, os laços entre o Imperador que os escolhia e os senadores por ele escolhidos eram fortemente forjados em argumentos de pessoalidade, gratidão e lealdade, algo que restringia os possíveis espaços de discórdia. Todavia, isto não quer dizer que os senadores fossem meros reprodutores das vontades da Coroa, alguma possibilidade de desacordo havia, principalmente porque depois de nomeado o senador podia se pronunciar sobre qualquer tema sem correr o risco de ser destituído da função, pois a vitaliciedade lhe assegurava o mandato e a Constituição garantia a inviolabilidade dos mandatos. Apenas poderiam ser afastados de suas funções os senadores que fossem denunciados judicialmente após autorização de seus pares.³⁹ Mas, ainda que fossem estáveis, os confrontos entre senadores e o Imperador não eram freqüentes, pois era mais comum que o clima de cordialidade prevalecesse entre as partes.

Essa forma de escolha pessoal dos membros do Senado imperial, de certo modo, guarda alguma semelhança com a maneira como outros Estados tradicionais selecionavam os membros de suas Câmaras Altas. Na Inglaterra, por exemplo, os assentos na Câmara dos Lords eram (e ainda são) confirmados pela realeza e reservados aos membros da nobreza. No Senado imperial brasileiro, por sua vez, os títulos nobiliárquicos também tinham sua importância no momento de se escolher um senador, embora nem todos possuíssem tais credenciais, pois além dos títulos, muitos dos que conquistavam uma cadeira de senador eram funcionários graduados da administração imperial ou eram membros da magistratura. Os lordes na Inglaterra, assim como os senadores no Brasil, deveriam ser figuras ‘especiais’, oriundas de segmentos sociais seletos. Deveriam ser pessoas mais velhas e

³⁸ Sobre as tipologias de poder, também conhecidas como formas de *dominação legítima*, ver a obra de Max Weber: *Economia e Sociedade*. Brasília. Ed. UnB; 1991. Nesta obra Weber fala das formas de *dominação Tradicional*, *Carismática* e *Racional Legal*. A *dominação Tradicional* é aquela em que o poder é passado de geração a geração e tem a tradição (costumes) como sua fonte de legitimação. A *dominação Carismática* encontra na figura de um líder a fonte de legitimidade do poder que exerce. A *dominação Racional Legal*, por sua vez, encontra-se ancorada em um aparato normativo jurídico (leis) que, a partir de relações de impessoalidade, sustentam a legitimidade do poder.

³⁹ Ver Constituição Imperial artigos 26 e 27.

aptas a atuar nas grandes questões internas e externas do Estado, com capacidade para garantir a estabilidade e conservar o poder.

Contudo, apesar de apresentar algumas semelhanças com outras Câmaras Altas, o Senado brasileiro pode ser considerado singular em sua historicidade. As práticas introduzidas a partir de seu efetivo funcionamento em 1826 deram à Instituição características que lhes são próprias. No entanto, cabe ressaltar que mesmo em sua especificidade, o Senado guarda alguns traços que fazem lembrar outras experiências senatoriais como, por exemplo, o modelo inglês citado.

Como mencionado anteriormente, o Senado do Brasil foi instalado em 1826 em um cenário de conflito com países vizinhos. Isto contribuiu para a consolidação da Casa como uma instância responsável por respaldar e validar não apenas os grandes temas nacionais, mas também para tratar dos assuntos de interesse externo do Estado. Por exemplo, naquela ocasião D. Pedro I precisou do aval do Senado, entre outras coisas, para solucionar o conflito na região da Cisplatina (citado anteriormente). D. Pedro II também precisou, mais tarde, do apoio dos senadores para enfrentar outros temas importantes, como foi o caso da questão escravista (especialmente o tráfico negroiro).⁴⁰ E, do mesmo modo, ainda hoje o Senado se apresenta como instância responsável pelos grandes temas das agendas internas e externas do Estado como, por exemplo, autorizar operações internacionais de natureza financeira para todas as instâncias do Poder Executivo brasileiro.⁴¹

Os grandes temas político-administrativos do Estado, bem como as questões externas, se constituem em atribuições primeiras do Senado, desde a sua fase imperial até a instalação do modelo federativo e republicano. Desde que foi instituído pela Constituição imperial, já constavam como papel exclusivo daquela Instituição as seguintes atribuições:

⁴⁰ Neste caso, especificamente, D. Pedro II contou com a aprovação da Lei 3353, de 13 de maio de 1888, conhecida como *Lei Áurea*, como forma de atenuar os conflitos (internos e externos) sobre a escravidão. A Princesa Isabel, senadora do Império, teve importante participação no processo de aprovação da lei abolicionista. Esta lei viria a ser promulgada por ela mesma na ocasião em que assumiu a regência em um momento de ausência de pai. Ver www.senado.gov.br/comunica/180anos. Além desta fonte outra importante referência a respeito do processo abolicionista brasileiro é a obra *Pontos e Bordados* (Op. cit), de José Murilo de Carvalho. Para este autor “o obstáculo intransponível que a escravidão colocava no caminho da construção da nação brasileira, do corpo de cidadãos, tornava-se particularmente forte para parte da elite política, a Coroa à frente. Ver: *Pontos e Bordados*. Op. Cit., p 57.

⁴¹ Ver *Constituição Federal* de 1988, artigo 52; número V.

Art. 47 (...)

I - Conhecer dos delitos individuais, cometidos pelos membros da Família Imperial, ministros de Estado, conselheiros de Estado e senadores; e dos delitos dos deputados, durante o período da Legislatura.

II - Conhecer da responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado.

Portanto, desde o início de seu funcionamento constam entre as competências do Senado as funções de autorizar, acompanhar e responsabilizar as ações dos dirigentes mais graduados do Estado. Isto se aplicava até mesmo quando se tratassem dos atos do Imperador (como passou a se aplicar também aos presidentes da República). As mencionadas competências do Senado explicam o fato de o imperador selecionar com especial zelo os nomes que iriam exercer a função de senador vitalício.

Além das grandes questões de Estado, constava entre as funções exercidas pelo Senado a possibilidade de um certo acompanhamento das ações dos deputados. Frente a tal prerrogativa os deputados tornavam-se passíveis de serem denunciados pelos senadores (*Art 48, Constituição da 1824*) caso cometessem alguma irregularidade no exercício de seus mandatos. Esta prerrogativa colocava o Senado em uma situação de relativa superioridade frente à Câmara dos Deputados, o que reforça a idéia de que o Senado atuava como uma Câmara Alta. Quanto aos senadores, desde que não se tratassem de casos da alçada da Justiça Comum, o controle de possíveis casos de desvios de conduta era de responsabilidade deles próprios. Por exemplo, nos crimes de responsabilidade um senador eventualmente só seria punido por decisão dos membros da própria Casa, ou seja, por seus pares.

É possível inferir que as atribuições especiais do Senado, como a responsabilidade que exercem sobre os grandes temas da política interna e externa, contribuíam para tornar bastante seletivo o acesso à Casa. Os senadores deveriam ser figuras também consideradas “especiais”. Assim, desde o Senado imperial, e de certo modo até os dias atuais, os senadores deveriam atender aos requisitos básicos para o acesso ao posto, ao mandato de senador. Entre as principais exigências, formais ou não, para se tornar um senador é possível considerar a origem social, a renda, a instrução, a idade e a nacionalidade. Cabe observar, no entanto, que cada um destes ‘critérios’ de seleção é percebido com base nos significados que possuem nos diferentes contextos. Por exemplo, os títulos de nobreza

reservados a um pequeno segmento social e de onde se originavam muitos dos senadores imperiais, desde a fase final do Império já vinham perdendo relevância, e com o advento da República o que passou a ser mais importante para o acesso ao mandato foi a ‘capacidade eleitoral’ do candidato e não mais o fato de pertencer a um segmento social específico.

A origem social dos senadores, por si só, não se constituía um critério formal de seleção para o cargo, isto se verificava tanto no período do Império como atualmente. Mas apesar disto, guardadas as exceções, o acesso a uma cadeira no Senado se reservava (e ainda se reserva) essencialmente aos estratos sociais mais elevados, e, ainda que não se constituísse como uma regra expressa, a escolha dos senadores do Império recaía sobre os candidatos oriundos de segmentos sociais elitizados, sendo que a maioria era constituída de homens com títulos nobiliárquicos, de grandes proprietários ou de bacharéis.⁴² As regras utilizadas na seleção daqueles senadores (definidas constitucionalmente), como os critérios de renda e de instrução, indiretamente estabeleciam o perfil dos candidatos por origem social, pois era justamente nos segmentos de maior renda que também se encontravam os indivíduos com maior nível de escolaridade.

A escolha feita pelo Imperador dos nomes para o Senado se dava com base nesses critérios e, em boa medida, preservava o objetivo de se manter o poder sob o controle dos segmentos aristocráticos e da nobreza que tradicionalmente desempenharam esta função. Nesse sentido, as palavras de Machado de Assis ilustram o perfil daqueles homens:

Para avaliar bem a minha impressão diante daqueles homens que eu via ali juntos, todos os dias, é preciso não esquecer que não poucos eram contemporâneos da Maioridade, alguns da Regência, do primeiro reinado e da Constituinte. Tinham feito ou visto fazer a história dos tempos iniciais do regímen (...). Achava-lhes uma feição particular, metade militante, metade triunfante, um pouco de homens, outro pouco de instituição.⁴³

⁴² Dos 73 nomes de senadores existentes na fase final do Império, quando os títulos nobiliárquicos já vinham perdendo expressão, havia 30 senadores de origem nobre (condes, viscondes, barões e marqueses), 53 eram bacharéis (alguns acumulavam títulos de nobreza com a formação em direito), os demais eram engenheiros, médicos, militares entre outros. Ver os registros biográficos dos senadores do Império disponível na página do Senado Federal: www.senado.gov.br/comunica/historia. Acesso em 31 de janeiro de 2009.

⁴³ ASSIS, Machado de. *O Velho Senado*. Brasília: Senado Federal (Coleção Milton de Campos: vol. 1); 1989 p.152-153.

Ainda como lembra Machado de Assis, em sua obra *O Velho Senado*⁴⁴, aqueles homens deveriam vivenciar o poder, e estar imbuídos de ‘bem’ representar o Senado e o Império. Eram pessoas, é certo, mas ao mesmo tempo deveriam incorporar a Instituição. A maioria dos senadores (como já dito) era composta de membros oriundos da aristocracia rural e da elite intelectual da época. Essa elite intelectual era integrada por altos funcionários do judiciário e por membros da magistratura formada em Portugal, particularmente na Universidade de Coimbra.

A Constituição imperial outorgada em 22 de abril de 1824 definia o perfil dos senadores nos seguintes termos:

Art. 45. Para ser Senador requer:

(...)

III – que seja pessoa de saber, capacidade, virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços à Pátria.

IV – Que tenha rendimento anual por bens, indústria, comércio ou empregos, a soma de 800 mil réis.

Art. 27. Nenhum Senador ou Deputado, durante sua deputação poderá ser preso por autoridade alguma, salvo por ordem de sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital.

Art. 28. Se algum senador for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções.

Em resumo, ao se estabelecer tais critérios para se ter acesso ao mandato de senador buscava-se com isto reservar os *espaços de poder* a segmentos que não oferecessem ‘perigo’ e que, de certo modo, preservassem o poder sob o controle dos ‘mesmos’ grupos que tradicionalmente o exerceram. Assim, a autoridade de falar e agir como senador permaneceria com os mesmos segmentos que “sempre” estiveram no poder, perpetuando, desse modo, uma espécie de ‘reserva de mercado’ para o exercício da função.

No Império brasileiro (como também na República) a escolha e a atuação dos senadores obedecia a determinados ritos e procedimentos, que eram institucionalizados e, de algum modo, respaldados socialmente para que fossem legítimos. Pierre Bourdieu observa que é a investidura patrocinada pela Instituição (neste caso a instituição parlamentar) que, legitimada socialmente garante à autoridade (no caso os senadores)

⁴⁴ Idem, *ibidem*, p.153-154.

proferir seu discurso a partir do lugar que ocupa. É o que esse autor denomina como “*linguagem autorizada*”⁴⁵. Ou seja, o patrocínio da Instituição dava (e ainda dá) ao senador o direito de se pronunciar e a chancela para o exercício do mandato.

No Império, por exemplo, era esperado que, depois de ‘eleito’, o nome escolhido partilhasse com os demais senadores valores (na medida do possível) semelhantes. Nesse sentido, era importante que ‘todos’ defendessem o Regime (o Império) e o Senado. E, quanto à imagem do senador, era necessário que fossem vistos como homens ‘de bem’, que possuíssem formação acadêmica ‘exemplar’, que fossem assíduos às sessões, e, além disto, que se portassem de modo distinto, tanto no ambiente interno do Senado como fora dele, como recomendam os Atos expeditos pela Mesa da Casa ao longo dos tempos ou ainda conforme estabelece o atual Código de Ética e Decoro Parlamentar.⁴⁶ Esperava-se que os senadores do período imperial fossem pessoas que assegurassem estabilidade ao Regime e zelassem pela instituição à qual pertenciam. Isto, de certo modo, ainda é esperado dos senadores republicanos.

A Carta Constitucional do Império, além de exaltar o “saber” como uma qualidade imprescindível a um senador, proclamava também que os membros do Senado fossem indivíduos de “capacidade” e “virtudes”, além de serem pessoas com relevantes serviços prestados à Pátria. Desse modo, os profissionais liberais ou os altos funcionários da Coroa, como os Ministros, por exemplo, constituíam o conjunto dos potenciais ocupantes das vagas oferecidas pela Instituição.

O Quadro I ilustra como era a composição do Senado imperial, em comparação com formações mais recentes do Senado republicano, em termos das profissões dos senadores. Os dados indicam a preponderância de camadas da elite social brasileira no corpo da Instituição tanto em um período quanto no outro. Escolhidos pelo Imperador a partir de lista tríplice os senadores vitalícios imperiais formavam uma espécie de grupo de apoio aos trabalhos políticos da corte. Essa elite, de certo modo, reproduzia uma velha tradição dos

⁴⁵ Sobre esse tema ver BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Lingüísticas: o que falar quer dizer*; prefácio Sérgio Miceli. 2ª ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; (Clássicos; 4): 1998.

⁴⁶ SENADO FEDERAL. *Código de Ética e Decoro Parlamentar*. Brasília: Senado Federal. Resolução nº 20, de 1993.(doc).

senados antigos que, por sua vez, também buscavam nos segmentos elitizados da sociedade os ‘grandes homens’ que comporiam os quadros senatoriais. Como já foi dito anteriormente, a escolha dos primeiros senadores pelo Imperador, de algum modo, lembra a forma de seleção dos membros da Câmara Alta inglesa, composta de ‘*honoráveis senhores*’, escolhidos pelo rei.

Os dados revelam que a escolha do senador no Império se dava, preferencialmente, entre aquelas pessoas que tinham formação em Direito, pois este era o curso de maior destaque nos meios acadêmicos e na sociedade à época. Curiosamente o perfil da formação acadêmica não se alterou muito com os senadores eleitos na República, pois continuou sendo expressivo o número desses bacharéis. No Império, porém, eles formavam um número ainda maior na Casa, chegando a compor mais da metade de seus membros.

QUADRO I - COMPOSIÇÃO DO SENADO POR PROFISSÕES (%)

O Senado Imperial (1826-1889) ¹		O Senado de 1975-1978 ²		O Senado na República (1995-2010) ³	
Profissões	(%)	Profissões	(%)	Profissões	(%)
Magistrados	36,17	Advogados	43,68	Advogados	30,29
Advogados	14,04	Engenheiros	11,49	Engenheiros	17,50
Fazendeiros	10,63	Médicos	9,20	Economistas	10,07
Militares	9,36	Pecuaristas ⁴	9,20	Médicos	7,60
Padres	6,38	Jornalistas	6,90	Professores	7,50
Professores	4,68	Industriais ⁵	6,90	Empresários	6,30
Comerciantes	4,25	Militares	4,60	Administradores	5,60
“Políticos”	3,82	Comerciantes	3,45	Jornalistas	3,80
Func. Públicos	3,83	Economistas	2,29	Funcionário Público	1,26
Médicos	3,13	Servidores Públicos	2,29	Enfermeiro	1,26
Engenheiros	1,71			Arquiteto	1,26
Diplomatas	0,86			Radialista	1,26
Jornalistas	0,43			Sociólogo	1,26
				Metalúrgico	1,26
				Agricultor	1,26
				Músico	1,26
				Aposentado	1,26 ⁶

FONTE: CARVALHO, J.M. (2003) e Site do Senado Federal (www.senado.gov.br/sf/).

(1) Os dados referentes ao período imperial foram extraídos da obra *A Construção da Ordem - Teatro de Sombras*, de José Murilo de Carvalho. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira: 2003; p. 105.

(2) Os dados referentes ao período de 1975-1978 referem-se à 45ª Legislatura e foram extraídos de http://www.senado.gov.br/sf/senadores/senadores_periodos_historicos.asp?li=45&lf=45&lcab=1975-1978.

(3) Os dados atuais, do período republicano (da 50ª a 52ª Legislaturas), foram organizados pela autora a partir de informações contidas na publicação *Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho: 180 anos de história viva: 1826-2006; Brasília, 2006*.

(4) Inclui os que indicaram Agropecuarista, Proprietário Rural e Usineiro.

(5) Inclui os classificados como Empresário e Banqueiro.

(6) Nos casos de senadores identificados com mais de uma profissão considerou-se a primeira como sendo a principal delas.

É possível inferir que entre os ‘Magistrados’, subconjunto majoritário dos Senadores no período Imperial, elevado percentual (ou até mesmo a sua integralidade) possuía formação na área de Direito. Na hipótese de todos serem advogados (e isso é o mais plausível neste caso), ao serem somados aos catalogados como ‘advogados’ elevaria o percentual para a casa dos 50,2%. Observe-se que no período de 1975-78 este percentual fica em 43,7%; e mais recentemente (1195-2010) os bacharéis permanecem com ocupação próxima a 1/3 das vagas de Senadores da Casa (30,3%).

Quando se trata da presidência do Senado o número de bacharéis era ainda mais expressivo. No período que compreende os anos de 1826 até 1930, por exemplo, dos trinta e dois senadores que presidiram a Casa, vinte e quatro eram bacharéis em direito, os demais eram militares (4), matemáticos (2), padre (1) e médico (1).⁴⁷

Mesmo não se admitindo formalmente uma seleção dos senadores por origem social ou por área de formação acadêmica específica, o que se verifica é que isto se constituía uma prática recorrente. Ao serem estabelecidos critérios de renda e de instrução para o acesso à senatoria, como aqueles presentes na Constituição do Império, já se traçava o perfil de senador que era desejado. A partir daqueles critérios a ampla maioria da população, de antemão, já estava excluída da possibilidade de vir a ser eleita e indicada. Portanto, ainda que não fosse explicitamente admitida a exclusão de qualquer cidadão por sua origem social, as exigências específicas de renda e de instrução para as candidaturas ao Senado, por si só, já deixavam amplos segmentos sociais fora da disputa.

Não é novidade que tanto no período Imperial quanto hoje, a posição social indicada por nascimento, por instrução ou por dinheiro (ou por todos esses elementos conjuntamente) se constituam fatores de extrema relevância no momento de se compor o Senado.

Antes o que contava eram os títulos nobiliárquicos, a instrução e a proximidade política com os poderes tradicionais. Hoje já não se cogitam mais os títulos de nobreza para se alcançar o mandato de senador, mas pertencer a segmentos sociais destacados continua sendo importante nas disputas eleitorais. Atualmente, frente aos elevados custos das

⁴⁷ Sobre todos os presidentes do Senado do Império à República ver a obra: *O Senado e seus presidentes*. Imprensa: Brasília: Senado Federal; 2004.

campanhas eleitorais, o mais relevante é que o candidato tenha um forte suporte econômico à disposição de sua candidatura. Além disso, contribui para o acesso ao Senado Federal o fato do candidato pertencer a algum segmento organizado da sociedade civil, como organizações empresariais, igrejas, sindicatos, veículos de comunicação, entre outros. Somado a isso, é possível notar que a formação acadêmica ainda se constitua em um importante instrumento de acesso às vagas senatoriais, contudo, menos importante na atualidade do que foi no Império, pois hoje é possível inferir que esse aspecto é menos relevante quando cotejado ao poderio econômico verificado nas campanhas políticas.

O acesso a recursos econômicos tem sido fator de extrema relevância para se obter o mandato de senador. Mais que importante, é possível afirmar que o suporte de vultosos recursos tem sido imprescindível aos candidatos atualmente. Possuir ou ter acesso a amplas cifras é primordial, pois as campanhas políticas no Brasil passaram a demandar patamares extraordinários. As campanhas políticas atuais demonstram – deixando à margem da análise as exceções – a quase inviabilidade das candidaturas ao Senado com poucos recursos (em boa medida a qualquer cargo público eletivo). Desse modo, ainda que se saiba que as campanhas políticas são extremamente caras, os reais valores destinados a elas é algo de difícil checagem, já que os montantes arrecadados pelos partidos políticos e pelos candidatos em geral não condizem com as cifras oficialmente declaradas.

De modo geral os números relativos aos gastos de campanha divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral se referem à receita oficialmente arrecadada e informada ao Tribunal, o que significa dizer que os dados divulgados são o que efetivamente foi declarado pelos candidatos. Todavia, são frequentes nos noticiários denúncias sobre o uso de recursos não declarados nas campanhas políticas brasileiras, conhecidos como *caixa dois*, ou mais recentemente rebatizados de *recursos não contabilizados*. Denúncias dessa natureza, porém, merecem exame rigoroso e não deveriam ser prévia e levianamente considerados, seja pela mídia em geral (rádio, jornais, sites, blogs e TVs), seja por estudos acadêmicos. Todavia, muitas destas denúncias têm fundamento e constam como objetos de investigação no âmbito do Judiciário, haja vista os frequentes escândalos envolvendo financiamento de campanhas políticas no País. Atualmente está sob investigação denúncias envolvendo aproximadamente quarenta e cinco pessoas (em sua maioria deputados) acusadas do uso de recursos ilícitos tanto em suas campanhas políticas, como para votação

específica de projetos de interesse do Poder Executivo, episódio que ganhou o nome popular de escândalo do *Mensalão*.

Frente às incertezas sobre os recursos efetivamente utilizados em eleições fica sempre a dúvida: qual seria mesmo o valor exato de uma campanha ao Senado Federal brasileiro? O que se sabe é que a conquista de um mandato para senador, ou para qualquer outro cargo eletivo, envolve gastos significativos, principalmente em campanhas publicitárias, responsáveis por dar visibilidade às candidaturas nos principais veículos de comunicação, destacando-se a televisão. Diante disso, as campanhas eleitorais têm se tornado verdadeiras peças publicitárias, comparadas àquelas que diariamente colocam produtos à venda no mercado.

Ainda que os recursos financeiros das candidaturas seja o aspecto mais relevante na atualidade, a escolaridade também merece destaque quando se fala das disputas ao Senado. A instrução aparece como um importante critério na escolha dos senadores desde o Império até os dias atuais. Trata-se o Brasil de um País no qual parcelas expressivas da população ainda têm dificuldades de ingresso e de ascensão escolar. Desse modo, ter cursado uma Faculdade torna-se um importante diferencial no momento da disputa por uma vaga de senador. Nas últimas legislaturas, por exemplo, o número de senadores com algum diploma universitário chega quase à totalidade da Casa.

Desde o período imperial a instrução é colocada como algo importante e estratégico na definição dos nomes escolhidos para o Senado. Conforme os artigos da Carta de 1824, citados anteriormente, o pretendente ao cargo deveria ser alguém de “saber”. Ou seja, alguém culto, o que já excluía aproximadamente 82%⁴⁸ da população livre daquele período, visto que nestes dados não está computado o contingente populacional formado pelos escravos, pois neste segmento o analfabetismo formal girava em torno de 99,9%. Estes números relativos à instrução apontavam a existência de uma elite no poder altamente instruída⁴⁹, o que contrastava com a realidade da maioria analfabeta da população. Quando

⁴⁸ CARVALHO, José Murilo. *A Construção da ordem - Teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003; p. 78-79.

⁴⁹ A elitização do direito ao voto e a exclusão dos analfabetos foi consolidada pela Lei eleitoral de 1881.

se trata dos senadores as diferenças eram ainda mais expressivas, estima-se que, no final do século XIX, em torno de 81,82%⁵⁰ deles possuíssem formação de nível superior.

Dados mais recentes, relativos à 53ª legislatura (de 2007 a 2011), mostram que dos 81 senadores eleitos 70 possuem nível superior completo, seis deles têm formação superior incompleta e os outros cinco fizeram algum curso técnico de nível médio. Dos senadores formados em Universidades, mais de 30% deles são bacharéis em direito, e os demais se distribuem entre as profissões de engenheiro, médico, economista, jornalista, administrador, entre outras.⁵¹

Verifica-se que com o passar do tempo ocorreram mudanças no que se refere aos critérios de renda e de instrução adotados nos processos de escolha dos senadores. Tais critérios, embora ainda hoje continuem sendo relevantes, deixaram de configurar em forma de lei no País. Nesse sentido, algumas importantes mudanças foram introduzidas na fase republicana, destacando-se entre elas a medida que pôs fim ao voto censitário. Com o fim deste tipo de voto cessou a exigência que havia persistido ao longo de todo o Império, que era ter renda mínima anual de 100 mil réis para se ter direito ao voto e uma renda mínima de 800 mil réis para as candidaturas ao Senado.

As mudanças introduzidas com o fim do voto censitário não alteraram de forma significativa a participação da maioria da população nos processos eleitorais, pois continuou vigorando no País a lei eleitoral de 1881 que impedia os analfabetos de votar. Desse modo, grande parte da população brasileira permaneceu excluída dos pleitos em função do elevado grau de analfabetismo vigente. Aliás, o grande contingente de analfabetos no Brasil é um fenômeno que atravessou toda a fase imperial persistindo ao longo do período republicano. Contudo, após mais de 100 anos de impedimento (1881 a 1988), a Constituição Federal de 1988 restabeleceu o direito de voto aos analfabetos brasileiros.⁵²

⁵⁰ CARVALHO, J. M. *Op. Cit.*, p. 80.

⁵¹ Dados extraídos da obra *Senadores: dados biográficos: quinquagésima terceira legislatura – 2007/2011*. Brasília, Senado Federal, 2003.

⁵² A proibição do voto dos analfabetos foi instituída com a Lei Eleitoral de 1881, e o estabelecimento do direito de voto para este segmento da população somente veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Sobre o voto dos analfabetos no Brasil, cabe observar que se trata de uma questão tanto polêmica quanto complexa. As razões que historicamente levaram à exclusão política deste segmento envolvem as mais variadas explicações. Desde aquelas que dizem que o analfabeto não teria capacidade de discernimento frente às alternativas políticas que se apresentam, e por isso seriam mais suscetíveis a manipulações; que seriam incapazes de ocupar funções no aparelho de Estado em função da complexidade cada vez maior das atividades públicas modernas; entre outras. Mas quaisquer que sejam as explicações, o que se verifica é que o aspecto central deste problema ainda não foi enfrentado, ou seja, os porquês da existência do analfabetismo no Brasil. Estima-se que atualmente existam aproximadamente 16 milhões de *analfabetos absolutos* no país, número que se eleva para 33 milhões quando se considera o conceito de *analfabeto funcional*.⁵³

O que pode ser constatado é que, assim como os analfabetos, outros segmentos sociais também são atingidos em seus direitos políticos em função da instrução ou da renda que percebem. Desse modo, as oportunidades de participação, seja como eleitores ou como candidatos, continuam sendo maiores para as pessoas procedentes de setores sociais elitizados, pois são estes os segmentos com maior escolaridade e recursos financeiros, e, conseqüentemente, com maiores chances de verem suas candidaturas se sagrarem vitoriosas. Assim, as interferências de fatores sociais relativos à renda e à instrução podem ser facilmente constatadas nos momentos de escolha dos membros do Senado. Além disto, cabe lembrar que a seleção dos senadores envolve ainda outras restrições, como idade e nacionalidade.

A necessidade de se ter uma idade '*mais madura*' para ocupar a função de senador é uma antiga tradição que remete à noção de um conselho de "anciãos" de sociedades antigas. Vem destas experiências a compreensão de que esses senhores mais velhos seriam '*mais serenos*' e desprovidos dos '*ímpetus juvenis*' que poderiam produzir mudanças

⁵³ O Ministério da Educação considera como analfabeto absoluto a pessoa incapaz de ler e escrever, ainda que seja um bilhete simples. O analfabeto funcional seria aquele que tem menos de quatro séries de estudos concluídas (ver: www.mec.gov.br/estatisticas). O conceito de analfabeto funcional, por sua vez, pode ser estendido àqueles que lêem, mas tem dificuldade de compreender o que leram. Esses dados mantêm relação direta com a questão do voto e com os Senadores eleitos a cada eleição. Neste sentido vale observar o que diz o Instituto Paulo Montenegro (IPM), uma importante instituição que atua nestas questões no Brasil.

bruscas. Desse modo, sendo *'mais maduros'* suas decisões poderiam ser mais equilibradas e menos vulneráveis às pressões conjunturais promovidas pelas massas.

Essa idéia de que o Senado representa a serenidade e o equilíbrio justifica, desde a Antiguidade, a exigência de que o postulante ao cargo não seja muito jovem. Os senadores, além de serem, precisam parecer sérios e responsáveis, condições que a idade em princípio proporcionaria. Nos senados antigos eles eram os “anciãos”, aqueles homens mais velhos depositários de sabedoria e tradição. Nos senados modernos a manutenção de uma idade mais elevada para os senadores é uma regra que, de certa forma, ainda se mantém. No caso brasileiro, por exemplo, entre outras exigências constitucionais, para que alguém se torne senador atualmente é necessário que já tenha atingido 35 anos, sendo que, na época imperial, a idade mínima exigida para ocupar o cargo era de 40 anos.⁵⁴

A exigência de uma idade mínima para se ter acesso ao cargo de senador, bem como a outras funções públicas, ou ainda a definição de um limite de idade para se adquirir determinados direitos não é uma discussão nova. Toda sociedade, desde as mais remotas, define com base em sua cultura os ‘ritos de passagem’ para introduzir seus membros às novas fases de seu processo de maturidade. Na França revolucionária, por exemplo, se discutia sobre a idade ideal para o exercício de determinados direitos políticos. Alguns defendiam as regras vigentes em 1791 que previam a idade de 21 anos para alguém se tornar cidadão ativo e passivo, outros argumentavam a favor da idade de 25 anos para a conquista da cidadania política classificando, inclusive, além da idade mínima para votar, também a idade mínima de 30 anos para os cidadãos se tornarem elegíveis ao Conselho dos Quinhentos e a idade de 40 anos para o possível acesso ao Conselho de Anciãos.⁵⁵

⁵⁴ Poder-se-ia perguntar: por que 35 e não 40 ou 50 anos a idade mínima exigida para um senador no Brasil? Entre as respostas pode estar a presença de uma certa dose de arbitrariedade na decisão que levou a esse número, decisão essa certamente pautada nas convenções e nos códigos culturais que norteiam a vida em sociedade. Essa decisão parece resultar da compreensão dos legisladores de que aos 35 anos uma pessoa já teria ingressado na maturidade. Somado a isto, a resposta pode estar também na noção de que as pessoas aos 35 anos já seriam suficientemente maduras para desempenhar funções mais elevadas nas hierarquias de poder, pois em princípio já teriam uma profissão, já teriam constituído família e já estariam mais próximas da chamada ‘meia idade’, se considerarmos que a expectativa média de vida de um brasileiro nesse início de século XXI gira em torno dos 76 anos, segundo o IBGE.

⁵⁵ Sobre esse tema ver: LUZZATTO, Sergio. “*Jovens rebeldes e revolucionários: 1789-1917.*” In: Giovanni Levi e Jean-Claude Schmitt (org.). *História dos Jovens - Da Antiguidade à Era Moderna*. São Paulo. Companhia das Letras; 1996, p. 205.

No rastro dessa tradição, o Senado imperial brasileiro, mais que o republicano, levava a sério a idéia de que os senadores deveriam ser pessoas mais velhas. A maturidade evitaria decisões apaixonadas e bruscas que poderiam se traduzir em instabilidades. Desse modo, o cargo de senador era reservado aos mais experientes. Assim, para ser senador no período imperial, além de outras exigências, era necessário que o pretendente ao cargo tivesse no mínimo 40 anos de idade. Com a primeira Constituição republicana esta idade foi reduzida para 35 anos (*Art. 30*). Em alguma medida, tal redução fez parte de um processo que tem contribuído para tornar o senado relativamente ‘mais jovem’. Esta afirmação estaria vinculada à idéia de que a ‘juventude’ hoje, no fazer e no pensar, tende a se estender para além dos 30 anos.

Contudo, ainda que as Cartas republicanas tenham mantido os 35 anos como a idade mínima exigida para acesso ao cargo de senador, de qualquer modo, tanto no período imperial como atualmente, a idéia é não permitir a existência de senadores muito jovens e inexperientes. Acredita-se que, não sendo muito jovens, os senadores possam se valer de atitudes condizentes com a preservação da ordem e com a manutenção da estabilidade institucional e social.

A idade mínima de 40 anos exigida para o senador do Império, porém, era uma determinação que não se aplicava a todos os cidadãos. Com o intuito de reservar assentos aos membros da família imperial, a Constituição permitia que os príncipes e os filhos ou sobrinhos do Imperador se tornassem senadores vitalícios aos 25 anos de idade.⁵⁶ Curiosamente, por força desta norma, a Princesa Isabel viria a se tornar a primeira mulher senadora no Brasil. Nota-se com isto que no período imperial havia regras diferenciadas para o preenchimento dos cargos de senador. Essas regras criadas para contemplar interesses da família imperial contribuíam para tornar a composição do Senado ainda mais elitizada. Além disso, os demais senadores eram todos provenientes de segmentos de destaque na escala social do Império, o que reforçava o aspecto fortemente seletivo dos membros da Casa.

⁵⁶ A Constituição Imperial assim definia: *Art. 46. Os príncipes da Casa Imperial são senadores por direito e terão assento no Senado logo que chegarem à idade de vinte e cinco anos.*

Além das observações feitas sobre a idade mínima e de todos os demais critérios de acesso ao Senado, seja no Império ou na República, a nacionalidade também se constitui fator relevante a ser considerado. Do período imperial aos tempos mais recente o critério da nacionalidade passou por algumas alterações. No Senado do Império, por exemplo, eram admitidos senadores de nacionalidade portuguesa, não havendo, portanto, a exigência atual de ser brasileiro nato para ocupar o cargo. A aceitação de portugueses no Senado se devia, em parte, ao fato de não existir ainda naquela ocasião (do Império aos primeiros tempos da República) um Estado-nação efetivamente consolidado no Brasil. Além disto, naquele contexto as elites dirigentes locais ainda mantinham fortes laços com o exterior, principalmente com Portugal.

Com a primeira Constituição republicana o direito de estrangeiros se candidatarem ao Senado se tornou um pouco mais limitado. Mas ainda assim era possível que estrangeiros naturalizados chegassem à senatoria, conforme aponta o artigo 69 da Carta⁵⁷:

Art. 69. São cidadãos brasileiros:

(...)

4º Os estrangeiros que, achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigência a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem.

5º Os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil, e forem casados com brasileiros e tiverem filhos brasileiros contando que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade.

Os termos definidos na Constituição ainda preservavam uma ampla flexibilidade na definição do que viria a ser cidadão brasileiro naqueles tempos. Ressalvadas as exigências de residir e de possuir bens no Brasil, a cidadania era decidida basicamente pelo “ânimo” ou pela “intenção” do estrangeiro de se tornar ou não cidadão brasileiro. Desse modo, a cidadania se constituía praticamente um ato unilateral, ou uma opção do estrangeiro que se interessasse por ela.

Na medida em que o Estado brasileiro se consolidava e assimilava aspectos de Estado-nação, cada vez mais se ampliavam as restrições para estrangeiros ocuparem espaços nas estruturas internas de poder. Atualmente, entre outras exigências, é necessária a

⁵⁷ A Carta de 1891, em seu artigo 69 e demais incisos, definia os termos que caracterizavam o cidadão brasileiro de então.

nacionalidade brasileira plena para que um indivíduo venha a ocupar o cargo de senador, sendo permitido apenas aos brasileiros natos o direito de ocuparem a presidência do Senado Federal. Nesse sentido a Constituição Federal de 1988 estabelece:

Art. 12. (...)

§2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

§3º São privativos de brasileiros natos os cargos:

I- de Presidente e de Vice-Presidente da República;

II- de Presidente da Câmara dos Deputados;

III- de Presidente do Senado Federal;

IV- de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

V- da carreira diplomática;

VI- de oficial das Forças Armadas;

VII- de Ministro de Estado da Defesa.

Nota-se que não existe uma proibição constitucional específica às candidaturas de cidadãos naturalizados ao Senado. Ou seja, o candidato naturalizado até poderia vir a ser eleito senador, mas não poderia presidir a Casa, pois essa função é exclusiva aos brasileiros natos. Diante disto, caso cidadãos naturalizados se tornassem senadores, a Justiça Eleitoral e o próprio Senado Federal estariam diante de uma situação, no mínimo, embaraçosa, pois conviveriam na Instituição duas categorias de senadores: a dos brasileiros natos, estes em condições plenas de exercício do mandato, podendo, inclusive, se tornarem Presidentes da Casa e exercerem todos os papéis previstos para a um senador; e a dos naturalizados que, por sua vez, estariam impedidos de concorrer à Presidência da Instituição e conseqüentemente inabilitados para ocuparem a Presidência do Brasil nas ausências do titular, conforme prevê a Constituição⁵⁸.

A partir do que foi exposto acima, sobre a nacionalidade e sobre a idade dos candidatos ao Senado, o que se pode concluir é que embora tenham ocorrido algumas mudanças, como a alteração da idade mínima e a classificação sobre o que é ser cidadão brasileiro, a nacionalidade e a idade persistem como critérios ainda utilizados na seleção prévia dos candidatos ao cargo de senador. O fato é que, apesar das mudanças observadas, seja no Império ou na República tornar-se senador ainda é algo acessível a poucos

⁵⁸ A Constituição Federal de 1988 define em seu artigo 80 que “*em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal*”.

cidadãos. Pois as exigências relativas a idade, a nacionalidade, a origem social ou, mais especificamente, as restrições quanto à renda e ao nível de instrução continuam sendo barreiras importantes para o acesso de amplos segmentos sociais ao cargo.

1.3. Lidando com tradições

O Senado, de modo geral, é percebido como uma das mais antigas instituições conhecidas e o Senado brasileiro, particularmente, já acumula uma trajetória de mais de 180 anos de vida. Mas a simples existência de uma Casa secular como esta, por si só, não garante que ela seja uma instituição tradicional. Portanto, o que pode fazer do Senado um lugar tradicional não é apenas sua longa existência, mas aquilo que se mantém vivo nele em forma de ritos, práticas e valores que são ativamente reproduzidos e transmitidos por sucessivas gerações ao longo do tempo.

Muito do que havia nas formas antigas de Senado desapareceu, fazendo com que o Senado de hoje já não seja mais o mesmo de tempos atrás. Contudo, os chamados *senados antigos*, cuja existência remonta a tempos imemoriais, criaram algumas práticas que persistiram no tempo e que, de algum modo, se mantêm vivas. Algumas dessas práticas foram assimiladas e passadas adiante. O Senado brasileiro preserva, desde a fase imperial, determinados ritos que o caracterizam como uma instituição relativamente tradicional. Entre as práticas tradicionais que permanecem podem ser citadas, por exemplo, a ritualística de suas cerimônias oficiais; a manutenção de formas típicas de tratamento entre os pares; os trajes usados pelos senadores entre outros.

Neste ponto, para uma melhor compreensão do que seria *tradição*, cabe explicitar a distinção feita por Eric Hobsbawm⁵⁹ entre tradições e convenções ou rotinas. Para o historiador inglês as convenções se constituem de rotinas técnicas ou pragmáticas necessárias ao desempenho das atividades cotidianas das instituições e se alteram com as mudanças tecnológicas empreendidas pelo homem. As tradições, por sua vez, procuram preservar por meio de ritos repetitivos aspectos do passado que se deseja legar às gerações futuras. As tradições se alicerçam em valores culturais e ideológicos. Mesmo que o tempo

⁵⁹ HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos, o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo. Cia das Letras; 2000; p. 10.

se encarregue de introduzir novidades, as tradições se alimentam de aspectos subjetivos enraizados na cultura e buscam preservar vínculos com o passado.

Apesar de preservar algumas tradições, é correto afirmar que o Senado Federal de hoje transformou-se profundamente, adaptando-se aos novos contextos sócio-políticos vivenciados no país. Entre tantas mudanças ocorridas, algumas podem ser aqui destacadas. Algumas naturalmente óbvias, por exemplo, os senadores já não chegam mais à Casa em carruagens como nos velhos tempos, mas sim em carros oficiais de último tipo; já não se usam mais aquelas urnas de prata que recolhiam os votos dos senadores, elas hoje são peças expostas no Museu Histórico do Senado, atualmente as votações (ao menos em Plenário) são processadas em contagens instantâneas que têm seus resultados expostos no painel eletrônico⁶⁰. Isso mostra que a rotina na Instituição (como em qualquer outro lugar) foi alterada de acordo com as necessidades práticas de adequação aos novos tempos e muito do que se costumava fazer de um jeito passou a ser feito de outro, mais adequado aos tempos atuais. Todavia, outras práticas são mantidas e, sem muita explicação, confirmam-se como práticas tradicionais.

Desde o início de sua existência o Senado Federal participa do ritual de abertura das legislaturas em cerimônia conjunta com a Câmara dos Deputados. Esta prática remonta ao período imperial, quando o Imperador Pedro I concedeu ao Congresso Nacional o direito de realizar sua sessão inaugural naquele seis de maio de 1826. Iniciava-se ali uma prática que se tornaria tradição no Congresso Nacional, ou seja, a realização de uma cerimônia de abertura das legislaturas em sessão conjunta com a presença do chefe de Estado abrindo os trabalhos legislativos. Inicialmente este chefe era o Imperador e nos tempos atuais, para manter a tradição, ‘naturalmente’ quem comparece à Casa cumprindo o papel de chefe de estado é o Presidente da República.

Cabe observar, no entanto, que atualmente o Presidente da República comparece ao Congresso (de maneira ordinária) apenas no início de cada legislatura, diferentemente da

⁶⁰ Ainda são utilizadas urnas, bolinhas de madeira e/ou cédulas de papel nas votações realizadas nas Comissões do Senado Federal. Este tipo de votação é adotado na definição de Diretores de Agências Reguladoras, do Banco Central e dos diversos Embaixadores brasileiros que vão servir no exterior, bem como dos membros do Judiciário, caso do Procurador Geral da República e membros do CNJ – Conselho Nacional de Justiça entre outros cargos definidos pela Constituição Federal (*Art. 52 e seus incisos*).

fase imperial, quando o imperador estava presente não apenas no início das legislaturas, mas se encarregava de abrir e de encerrar cada ano legislativo.⁶¹

Alguns trechos do pronunciamento proferido por Pedro I na sessão de encerramento dos trabalhos legislativos do ano de 1826 evidenciam tal prática:

(...) Conseguiu-se o que eu esperava, começaram e findaram as sessões, presidindo a ellas a prudência e a sabedoria. Cumpre agora aos ilustres senadores, e deputados, que houverem de se retirar para as suas diferentes províncias do Império, que durante o intervalo, que há até a abertura da sessão do ano futuro, meditem sobre o modo de fazer prosperar o Império, e façam de sua parte, quanto poderem, persuadindo aos povos qual deve ser sua obediência ao governo, mostrando-lhes que, quem obedece à lei tem segura sua honra, vida e prosperidade.

Imperador Constitucional Defensor Perpétuo do Brazil.⁶²

Visto de hoje, o pronunciamento do imperador poderia soar como uma intromissão do Poder Executivo nas atribuições do Congresso Nacional. Por ocasião do encerramento daqueles trabalhos legislativos, os senadores e os deputados foram parabenizados pelo imperador por terem cumprido bem seu dever durante aquele ano. Além disso, em suas férias era recomendado continuarem fiéis ao imperador e reforçarem em suas províncias a obediência do povo ao Império. O comportamento do imperador destacava sua condição de dirigente ‘supremo’ do Brasil. Assim visto, o Legislativo parecia atuar como uma espécie de apêndice do poder central.

Ainda sobre a presença do Chefe de Estado no início das legislaturas, um aspecto importante a ser lembrado é que, mesmo se tratando de uma prática que se tornou tradição, o que se observa é que esta prática não é hoje reproduzida exatamente da mesma maneira como no passado. Por exemplo, como já foi dito, no lugar do imperador quem assumiu este papel foi o Presidente da República, por isto não importa o título ou função de quem chefiava o Estado, mas sim a manutenção do rito. Desse modo, o rito foi mantido preservando uma prática a ser repassada às gerações futuras, mantendo assim a tradição.

⁶¹ A Fala do Trono: *em local de destaque no Senado Federal, falaram D. Pedro I, D. Pedro II e a Princesa Isabel por 20 legislaturas*. Ver www.senado.gov.br/comunica/historia. Acesso em 01 de janeiro de 2009.

⁶² *Anaes da Sessão*, de 6 de setembro de 1826. Senado Federal. Brasília. Tomo IV; p. 198.

Pequenas mudanças eventualmente introduzidas nas tradições mostram que, mesmo nos ritos mais tradicionais existem espaços para a novidade. Além de preservarem algo que as vinculem a um passado, as práticas tradicionais incorporam, simultaneamente, aspectos de novidade. A abertura e o encerramento dos trabalhos legislativos, por exemplo, mostra que desde o Império até os dias atuais da República, o Chefe de Estado comparece às cerimônias de abertura das legislaturas do Congresso Nacional, ou seja, apesar das alterações incorporadas o rito tradicional foi mantido, preservando nele todo o simbolismo que a pessoa do Chefe de Estado encarna.

Como em qualquer prática tradicional o novo e o velho se unem formando algo que, em parte, se torna diferenciado daquilo que originalmente era praticado, mas que, ainda assim, se mantém como uma tradição. Ou ainda, como observa Denise Jodelet, ao refletir sobre a necessidade de se construírem representações que nos informem sobre a realidade, “quando a novidade é incontornável (...) segue-se um trabalho de ancoragem, com o objetivo de torná-la familiar para integrá-la no universo de pensamento preexistente”.⁶³ Desse modo, busca-se no passado, algo que possa servir de âncora à novidade (no caso, a passagem do Império à República) de forma a apaziguar as incertezas que o novo desperta, dando-se à nova forma de poder uma base simbólica que se apóia na manutenção das tradições.

O Senado brasileiro também é uma instituição tradicional no que diz respeito à forma de tratamento dispensada entre os senadores. Quando um senador dirige a palavra a um outro é recomendável o uso de termos que exaltem suas qualidades ou sua condição de figura ‘destacada’ no cenário político. Este tratamento distintivo já era recomendado pela Constituição Imperial de 1824 que definia em seu artigo 16: *Cada uma das Câmaras terá o tratamento – de Augustos, e Digníssimos senhores Representantes da Nação*. Ou seja, qualquer referência aos membros de uma das Câmaras – a Câmara dos Deputados ou a Câmara dos Senadores, como eram denominadas aquelas duas Casas – deveria ser precedida do termo *augustos* ou *digníssimos*.

Há muito se repete o hábito de se mencionar termos que mostrem deferência no trato entre os senadores. Sendo assim, um senador não deveria dirigir a palavra a um outro

⁶³ JODELET, Denise. *As Representações Sociais*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ; 2001, p. 35.

sem antes designá-lo de *Excelência, Ilustríssimo, Nobre Senador; ou Digníssimo ou Augustos*, como eram reconhecidos na época imperial. Estes termos, em parte, ainda são usuais entre os senadores, até mesmo quando ocorrem embates entre adversários ou inimigos políticos. O trato polido continua sendo recomendado aos senadores, pois reafirmaria a idéia de seriedade e de austeridade existentes na Casa. Desse modo, por mais que sejam acalorados os debates no Senado, é recomendável que um senador não falte com o respeito ao outro, ainda que em algumas ocasiões não seja isto que se observa em suas práticas.

Apesar da recomendação do uso de termos respeitosos é comum a ocorrência de insultos entre os senadores. Mesmo no velho senado imperial, com toda sua sisudez, ocorriam debates veementes e trocas de acusações. Mas, em todas as discussões, até mesmo nas mais acaloradas, sempre se recomendou preservar o respeito e a dignidade pessoal do interlocutor. Machado de Assis lembra que eram freqüentes naquela ocasião, as trocas de farpas entre senadores. O escritor destaca a atuação de um desses senadores de língua afiada, o senador Zacarias:

O Senado contava raras sessões ardentes; muitas, porém, eram animadas. Zacarias fazia reviver o debate pelo sarcasmo e pela presteza e vigor dos golpes. Tinha a palavra cortante fina e rápida, com uns efeitos de sons guturais, que a tornavam mais penetrante e irritante. Quando êle se erguia, era quase certo que faria deitar sangue a alguém.(...).⁶⁴

Vê-se que desde aqueles tempos já se travavam sérios embates entre senadores. Mas sempre que possível os membros do Senado procuravam, como ainda procuram, manter mesmo que de forma lacônica, uma certa cordialidade no trato, marcadamente no momento inicial dos debates, quando a intervenção costuma vir precedida de termos tradicionais como *excelência* ou *nobre senador*, daí em diante o calor da interpelação é que passa a determinar o teor das palavras.

Exemplos de destempero não faltam para ilustrar acusações mútuas entre senadores. Alguns episódios recentes desse tipo de comportamento podem ser lembrados. É o caso dos embates ocorridos entre o hoje falecido senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA) e o Senador Jader Barbalho (PMDB-PA), presidente da Casa na ocasião. Ou então o caso da

⁶⁴ ASSIS, Machado de. *Op. Cit.* p. 158.

intriga ocorrida entre o primeiro, o velho ACM, e a senadora Heloisa Helena (então filiada ao PT-AL)⁶⁵ durante o episódio da violação do painel de votação (secreta) da cassação do então senador Luiz Estevão (PMDB-DF), em março de 2001, quando a senadora subiu à tribuna do Senado aos brados usando termos extremamente duros contra o senador ACM para se defender da acusação feita por ele de que ela havia votado contra a cassação de Luiz Estevão, notório inimigo político dela e de seu partido à época. A sessão do Senado naquele dia foi tão tensa que o senador Mozarildo Cavalcante (hoje filiado ao PTB-RR), que a presidia, pediu que fossem retiradas das notas taquigráficas muitos dos palavrões e xingamentos proferidos pelos dois senadores. Entre os termos usados, um dos trechos mais brandos foi aquele em que a senadora se dirigiu a ACM e, de dedo em riste, falou: *Chamei Vossa Excelência de canalha porque é a única maneira de o senhor entender e ouvir. O senhor foi muito mal acostumado, assustando gente com síndrome de capitão do mato.*⁶⁶ Ao chamá-lo de “capitão do mato”, a senadora fazia referência à postura típica do senador baiano de agir como um ‘coronel’ acostumado a mandar e a intimidar pessoas.

Apesar disso, a forma tradicional de tratamento entre os senadores é preservada. E desde os momentos iniciais do Senado imperial até hoje, embora desgastada, essa prática se mantém. Atualmente chamar qualquer senador de “nobre” soa, no mínimo, como algo artificial. Mas para manter uma tradição que remete à idéia de uma Instituição composta de pessoas respeitadas e respeitáveis, os senadores continuam sendo caracterizados como *nobres, digníssimos, ilustríssimos e excelências*.

Um outro aspecto tradicional do comportamento dos senadores que merece ser lembrado diz respeito a seus trajes. Falar de suas roupas pode, em princípio, parecer algo banal e menos relevante, mas a roupa pode revelar aspectos importantes que dão sinais sobre os aspectos identitários do grupo, sobre como esse grupo se vê e sobre a imagem que quer passar para a sociedade. A forma como se vestem pode servir como um importante fator de sua aparente coesão. Por isto, mesmo com a presença de diferentes perfis de

⁶⁵ PFL-BA (Partido da Força Liberal do Estado da Bahia, atual DEM – Democratas) e PT-AL (Partido dos Trabalhadores do Estado de Alagoas).

⁶⁶ Ver as notas taquigráficas da Sessão do Senado do dia 7 de março de 2001.

senadores na Casa (principalmente nos tempos atuais), não se admite que cada um se vista de maneira que venha a destoar do padrão geral recomendado aos membros da Instituição.⁶⁷

Não é permitido aos senadores o uso de trajés que fujam do atual padrão composto por terno e gravata. Traje este, aliás, difundido pela influência da burguesia européia presente aqui nos trópicos, particularmente, a partir da segunda metade do século XIX em diante. Desde então nossos senadores, independentemente do clima, assimilaram tal indumentária e passaram a ostentar vestes semelhantes àquelas usadas pelas elites européias. Há que se considerar, contudo, que a difusão do uso do terno, consolidada no início do século XX, foi um fenômeno de dimensões globais. Desde então o uso do terno assumiu contornos de vestimenta padrão das elites ao redor do mundo ocidental, independentemente das variações culturais ou climáticas que possam existir. Este traje, ao se consolidar, foi sedimentando a idéia de que é assim que pessoas consideradas ‘importantes’ se vestem.

O uso do terno associou os senadores à imagem de pessoas de destaque na sociedade. Destacadas não apenas pela posição que ocupam, mas também pela forma distinta como se vestem e se portam. Nesse sentido, zelar por sua elegância aparente, ou seja, a aparência do senador, torna-se algo importante na afirmação de sua identidade como membro de um importante grupo de poder. O uso do terno foi incorporado de tal maneira ao perfil da Instituição que parece que os senadores ‘sempre’ se vestiram desse modo. Mesmo que se saiba que nem sempre foi assim. Era comum no tempo do Brasil Império o uso da farda de senador. Não se trata necessariamente de algo similar aos trajés militares, e nem mesmo havia naquele período um único padrão de ‘farda senatorial’, mas é fato que algumas delas se pareciam com os trajés militares de gala, outras se assemelhavam àquelas antigas casacas ou a um fraque, nos moldes daqueles comumente utilizados pelos maestros de orquestras sinfônicas. Havia até mesmo as vestes eclesiásticas (roupas de padre), que eram usadas por alguns clérigos, que mesmo na função de senadores não largavam a batina.

Machado de Assis mais uma vez pode ser lembrado ao mencionar em suas crônicas alguns hábitos daqueles senadores do Império: (...) *muitos vinham em carruagens próprias.*

⁶⁷ O Senador Gerson Camata (PMDB-ES) tem se notabilizado pela recorrente campanha que faz contra o uso obrigatório do terno por parte dos Senadores, assessores e técnicos da Casa que são obrigados a usar este traje para terem acesso às Comissões e ao Plenário.

(...) *Nas cerimônias de abertura e encerramento agravava o aspecto com a farda de senador.*⁶⁸

Nota-se que a ‘*farda*’ era o traje usual naquele tempo e não o terno. Mas, o uso do terno se consolidou a ponto de virar tradição e, no Senado, nenhum senador desde então ousou rompê-la comparecendo a cerimônias oficiais sem ele. O tradicionalismo do terno por aqui parece até mais forte que nas terras por onde ele teria se originado. Os *Lords* ingleses, por exemplo, parecem não se incomodar de substituí-los em determinadas ocasiões pelas vestimentas compostas por aquelas enormes capas pretas e pelas curiosas perucas brancas e longas, trajes estes também carregados de longínqua tradição.

Em geral, tanto na Inglaterra como por aqui, o uso do terno aos poucos foi sendo identificado como o jeito de vestir das elites e entre essas elites estão os senadores. Aos poucos esse traje foi deixando de ser um simples hábito, para se tornar a roupa tradicional desses grupos sociais. Desse modo, o terno foi se afirmando como uma vestimenta que incorpora valores e reforça marcas identitárias de determinados segmentos. Ao se estabelecer como a roupa ‘adequada’, o terno afirma a idéia de seriedade, respeito e distinção, que seriam qualidades “próprias” de um senador. Assim, usar terno passou a ser uma prática exigida de forma permanente a todos os membros do Senado (ou do Congresso como um todo), seja nas atividades de Plenário, seja nas diversas Comissões da Casa ou ainda em qualquer cerimônia pública.

No caso das senadoras a recomendação é para que usem ‘roupas formais’, como os clássicos conjuntos de saia e blusa ou, no máximo, o chamado *terninho*. Na década de 90, porém, com a eleição da senadora Heloisa Helena, (PT e depois PSOL/AL)⁶⁹, o padrão de roupa feminina foi alterado na Casa, e mesmo que não tenha se constituído em um novo padrão de se vestir das senadoras, ao menos se pode afirmar que o rígido formalismo existente até então sofreu uma ruptura. A senadora introduziu o uso das informais batas brancas regionais e de calças jeans em todos os ambientes do Senado, inclusive no Plenário. Mas apesar da inovação da senadora, é fato que ainda se mantém no Senado Federal o estilo ‘clássico’ no trajar.

⁶⁸ ASSIS, Machado de. *Op. Cit.*, p.153-154.

⁶⁹ PSol – Partido Socialismo e Liberdade.

Embora os trajes revelem aspectos da identidade dos grupos é sabido que tais identidades não se manifestam apenas na maneira como seus membros se vestem. No caso dos senadores, por exemplo, ainda que o terno represente uma vestimenta padrão, ele tanto pode ser visto como um símbolo que unifica o grupo, como também pode esconder identidades mais específicas. Ou seja, um senador que era operário não deixa de sê-lo quando passa a vestir terno, ou do mesmo modo, aquele que era padre não perdeu sua identidade religiosa ao deixar a batina e adotar este traje. Estes exemplos, embora não muito comuns no Senado, demonstram que o modo de vestir dos senadores pode sim reforçar o perfil identitário do grupo, como pode também mimetizar determinados perfis existentes na Casa.

Desse modo, mesmo frente a um Senado multifacetado em suas identidades, os senadores expressam por meio de seus trajes, sua fala, e demais ritos, alguns importantes aspectos identitários capazes de indicar quem eles são e por que se comportam de determinada maneira. Mas, como lembra Stuart Hall, o sujeito *não tem uma identidade fixa, essencial ou permanente*⁷⁰, ele convive ao mesmo tempo com uma multiplicidade delas. Se antes os senadores pertenciam a um grupo social mais coeso, como a nobreza aristocrática dos tempos do Império, hoje já não é mais assim, pois o Senado comporta membros oriundos de diferentes segmentos sociais que, por sua vez, são portadores de identidades que não são mais tão coesas, e muitas vezes, mostram-se conflitantes, ou mesmo, forjam-se a partir de interesses circunstanciais.

Essa identidade de grupo multifacetada é facilmente identificável no Senado brasileiro contemporâneo. Os senadores travam permanentemente uma batalha para compatibilizar suas múltiplas identidades. Por um lado eles precisam mostrar à sociedade que pertencem a um grupo que possui as ‘mesmas’ atribuições e, desse modo, em sua atividade parlamentar, todos estariam imbuídos na defesa da Instituição junto à sociedade ao mesmo tempo em que defenderiam a sociedade na Instituição. Por outro lado (e ao mesmo tempo), esses senadores convivem diariamente com uma porção significativa de outras facetas identitárias, por exemplo, suas identidades ideológicas, religiosas, morais entre outras.

⁷⁰ HALL, Stuart. *A Identidade Cultural na pós-modernidade*. 9ª ed. Rio de Janeiro. DP&A editora; 2004, p. 12.

Diferentemente dos senadores da época do Império, que constituíam um grupo de perfil mais homogêneo ou mais permanente, principalmente porque eram vitalícios e pertenciam a segmentos sociais mais tradicionais (muitos possuíam títulos de nobreza), os senadores atuais constituem um grupo menos coeso. Em muitos casos a identidade deste senador será aquela que o momento ou a situação lhe exigir. Frente às regras relativamente fluidas, um senador pode manifestar identidades diferenciadas em situações distintas. Por exemplo, ele pode ser conservador em matéria de moralidade no ambiente familiar e em suas aparições públicas e, de outra parte, revelar na intimidade comportamento totalmente oposto ao pregado publicamente. A recente investigação de quebra de decoro envolvendo o presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (PMDB-AL) ilustra a existência de tais conflitos. Neste caso o senador proferiu um discurso conservador em prol da família, um discurso no aspecto religioso bastante cristão, ao mesmo tempo em que os meios de comunicação transmitiam trechos de gravações que flagraram momentos de sua intimidade extraconjugal, intimidade esta que lhe rendeu uma filha fora do casamento além de acusações sobre recursos de origem incerta que sustentariam a criança e a amante. Este seria apenas um entre tantos exemplos de conflitos identitários expressados no mundo moderno, mundo este marcadamente *descentrado e fragmentado*, como afirmou Hall.

Os exemplos de práticas próprias dos senadores quanto ao modo de se vestirem, ou quanto à maneira de tratarem uns aos outros, ou ainda quanto à forma de agirem, fazem do Senado uma instituição relativamente tradicional. Algumas dessas tradições ali presentes revelam que, mesmo que a Instituição tenha se modernizado ao longo dos anos, alguns de seus ritos pouco foram alterados.

1.4. Fim da vitaliciedade

O Senado brasileiro preservou em sua fase imperial a tradição que concedia aos seus membros um mandato vitalício. A idéia da vitaliciedade guarda coerência com as formas de poder monárquicas, visto que neste tipo de sociedade o poder é passado de geração a geração, sem rupturas, de modo a preservá-lo nas mãos dos mesmos segmentos que tradicionalmente o exerceram. O Império brasileiro, como qualquer poder de orientação monárquica, mantinha o hábito de preencher os cargos mais importantes do aparelho de Estado a partir de critérios de hereditariedade e de vitaliciedade. Isto se aplicava

principalmente quando se tratava da titularidade do poder, não se cogitando, neste caso, a idéia de um imperador vir a ocupar o trono sem que fosse considerado seu legítimo herdeiro. Além do cargo maior (o de imperador), outras funções também eram preenchidas com base em critérios tradicionais, como o cargo de senador, por exemplo, que era vitalício.

Machado de Assis assim descreveu a vitaliciedade do Senado Imperial:

(...) É certo que a vitaliciedade dava àquela casa uma consciência de duração perpétua, que parecia ler-se no rosto e no trato de seus membros. Tinham um ar de família que se dispersava durante a estação calmosa, para ir às águas e outras diversões e que se reunia depois, em prazo certo, anos e anos. Alguns não tornavam mais, e outros novos apareciam; mas também nas famílias se morre e se nasce.⁷¹

A vitaliciedade foi adotada ao longo de todo o Império, mas mesmo tendo sido uma prática duradoura, era comum a ocorrência de questionamentos a seu respeito. Entre os que a defendiam havia a idéia de que os senadores vitalícios se constituíam o principal esteio de sustentação institucional do Império. Além disto, a estabilidade advinda da vitaliciedade poderia proporcionar aos senadores uma certa liberdade e independência em suas decisões, sem com isso correr o risco de perderem o mandato.⁷²

Muitos acreditavam que a permanência vitalícia no cargo poderia dar aos senadores uma certa autonomia frente à Coroa, fato que não se verificava de todo, pois a presença imperial era algo constante na vida do Senado o que, de certo modo, comprometia uma maior autonomia da Instituição. Portanto, apesar das garantias proporcionadas pela vitaliciedade a autonomia dos senadores era relativamente frágil. Isto decorria, em boa medida, em razão do modelo de escolha dos nomes dos membros do Senado, pois a seleção do aspirante ao cargo, em última instância, se dava com base em critérios pessoais por parte do Imperador que, a partir de uma lista tríplice, apontava o nome de sua preferência.

⁷¹ ASSIS, Machado de. *O velho Senado*. In: www.brasilimperial.org.br/velho_senado. Acesso em 31 de Janeiro de 2009.

⁷² Esta afirmação se faz com base na legislação imperial que apenas permitia a perda do mandato vitalício do senador a partir de autorização prévia de seus pares para instalação de processo judicial, podendo assim chegar à suspensão do exercício da função. Ver: *Constituição Imperial*, artigo 28. Aliás, não se tem registro de nenhum senador que tenha perdido o mandato em função de incompatibilidades com o Imperador.

Esta escolha de base pessoal, por si só já gerava compromissos entre as partes, além disto, demonstrava também que havia afinidades entre os senadores e o Imperador, pois ambos os segmentos pertenciam aos mesmos setores elitizados da sociedade de então e, de certo modo, partilhavam ideais relativamente comuns. Deste modo, a escolha dos senadores se dava entre pessoas que, em tese, eram comprometidas com a manutenção do sistema de poder existente. Isto não quer dizer, porém, que não houvesse contradições entre senadores e a estrutura imperial, pois desde o início elas eventualmente ocorriam, sendo que nas décadas finais do Império elas foram aprofundadas e tornaram-se mais visíveis como, por exemplo, as contradições políticas relativas ao fim da escravidão ou sobre as idéias republicanas em ascensão naquele contexto.

Embora a vitaliciedade fosse vista quase como algo ‘natural’ durante o Império, com o tempo essa realidade começou a mudar, visto que crescia o número de adeptos dos ideais republicanos e com eles avançavam os argumentos em defesa da alternância de poder e da temporariedade dos mandados como fundamentos básicos do republicanismo. A expansão dos ideais liberais, particularmente na segunda metade do século XIX, fez crescer a oposição à vitaliciedade dos senadores. Liberais e republicanos entendiam que a vitaliciedade era uma prática incompatível com a concepção de ‘res pública’, ou ‘coisa pública’. Desse modo, defendiam que os mandatos, e o poder de modo geral, passassem a ser objeto de escolha popular com prazos de exercício fixados previamente. Até mesmo alguns senadores, mesmo beneficiados com a vitaliciedade dos mandatos, aderiram à causa republicana e passaram a criticá-la, entre eles estavam os senadores Itanhaém (Manuel Inácio de Andrade Souto Mayor Pinto Coelho), senador por Minas Gerais, e o paulista Quintino Bocaiúva. Segundo Machado de Assis, Bocaiúva tornou-se um ‘perfeito’ republicano: *O nosso Bocaiúva (...) já liberal bastante para dar um republicano convicto*⁷³.

Curiosamente essa onda liberalizante da segunda metade do século XIX viria a contagiar até mesmo figuras expressivas do Senado vitalício. A Princesa Isabel foi uma delas. Os ideais abolicionistas que ela defendeu, ajudaram a fomentar os movimentos republicanos do final do século. Cresciam as aspirações pelo fim da lista tríplice e pela delimitação dos mandatos senatoriais. Conseqüentemente se esperava também o

⁷³ Idem, *ibidem*.

estabelecimento de um sistema representativo mais amplo no País. Os acontecimentos do final do século indicavam que as mudanças estavam próximas, a República já se anunciava.

Ao longo dos 66 anos do Senado Imperial brasileiro, ou mais especificamente dos 63 anos de funcionamento do Senado naquele período (instalado em 1826 e findo com a Proclamação da República em 1889), a vitaliciedade foi uma das marcas da Instituição. Muitos senadores chegaram a exercer o mandato ao longo de décadas, como foi o caso do senador por São Paulo, Francisco Antonio de S. Queiroz, que ocupou a senatoria por 41 anos consecutivos.⁷⁴ O número de senadores vitalícios correspondia à metade do número de deputados provinciais, equivalendo na fase inicial do Império a 50 senadores chegando a 60 no final do período mencionado. Os senadores eram inicialmente escolhidos pelo voto dos cidadãos alistáveis das províncias, formando assim uma lista tríplice a ser submetida ao imperador para a escolha final de um nome que ocuparia a cadeira.⁷⁵

De acordo com os artigos 90 a 97 da Constituição Imperial os cidadãos com direito a voto eram aqueles maiores de 25 anos que percebessem renda líquida anual superior a cem mil réis. Estas exigências, principalmente no que se refere à renda, tornavam bastante seletiva a lista de eleitores. Para agravar a situação, as regras eleitorais que já eram rígidas se tornaram ainda mais rigorosas para as eleições de 1886, quando os cálculos dos rendimentos pessoais passaram a contabilizar a renda em prata, o que fez dobrar os rendimentos mínimos exigidos aos votantes. Este critério provocou a exclusão de grande parte da população nos pleitos, pois nas eleições daquele ano apenas 117.022 pessoas foram consideradas aptas a votar, número que, excluindo os escravos, representava pouco menos de 1% da população total do país à época.⁷⁶

Se o contingente de eleitores pode ser considerado pequeno, menor ainda era o número de pessoas aptas a se candidatarem às vagas para o Senado. A renda de 800 mil réis

⁷⁴ A biografia de cada senador e o período de seus respectivos mandatos, inclusive do período imperial, são informações que podem ser obtidas na página do Senado Federal. Foi dali que foram compilados esses dados sobre o referido senador. Ver www.senado.gov.br/comunica/180anos. Acesso em 31 de janeiro de 2009.

⁷⁵ Ver *Constituição Imperial de 1824 (Artigos 41, 42 e 43)*. In: Otaciano, Nogueira. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal e MCT; 2001.

⁷⁶ Estes dados sobre o censo de 1872 e sobre as eleições de 1886 foram extraídos da obra de José Murilo de Carvalho: *A Construção da Ordem - Teatro de sombras*. Op. Cit; p.395.

exigida às candidaturas a senador restringia o acesso a estes cargos apenas aos segmentos mais abastados, fato que fazia do Senado imperial uma instituição altamente elitista.

O perfil do Senado na última legislatura imperial ainda era marcado pela presença significativa de senadores com títulos nobiliárquicos. É verdade que se comparada à fase inicial do Império, na última legislatura houve uma redução desses títulos, mas ainda assim a presença desse segmento continuava expressiva no Senado. Dos setenta e três nomes que chegaram a ocupar em algum momento uma das sessenta vagas existentes, trinta possuíam alguma titulação nobiliárquica, o que representava aproximadamente 40% dos senadores. Ou seja, desse percentual 15 eram viscondes, 10 eram barões e nas demais vagas havia 2 marqueses, 2 condes e uma princesa, a Princesa Isabel.⁷⁷

Com exceção da Princesa Isabel e de outros seis senadores, todos os demais foram deputados provinciais ou deputados gerais antes de serem senadores. E, mesmo os que se tornaram senadores sem antes terem passado pelas Câmaras, a grande maioria possuía um vasto currículo de serviços prestados ao Império, principalmente nas funções de juizes e de ministros, cargos estes que grande parte dos demais senadores também ocupou. Aliás, a função de juiz ou procurador, ou qualquer outra atividade afim, era algo comum entre os senadores daquele período, pois do total de 73 nomes que passaram pela última legislatura imperial, 53 eram bacharéis em Direito, ou seja, a maioria absoluta deles.⁷⁸ Os outros senadores se distribuíam entre médicos, engenheiros, militares e grandes proprietários de terras, além de um padre e de um banqueiro.⁷⁹

O Senado daquela última Legislatura imperial revelava uma composição essencialmente elitista. Não havia sequer um nome que fosse oriundo de segmentos populares. Seu perfil preservava o tradicionalismo cultuado ao longo da existência da Instituição. Essas características faziam do Senado um dos principais alvos das críticas ao regime imperial. O fim da vitaliciedade dos senadores era uma das principais bandeiras dos segmentos republicanos, mas que ganhava força também entre setores do Império que sucumbia. Prova disto foi a aprovação do fim da vitaliciedade pelo último Ministério do

⁷⁷ Dados extraídos do portal do Senado Federal. In www.senado.gov.br/sf (Acessado em 27/02/2008).

⁷⁸ Idem, *ibidem*.

⁷⁹ Idem, *ibidem*.

Império que aceitou a substituição dos mandatos vitalícios por temporários à medida que os senadores falecessem.⁸⁰ A República, proclamada no dia 15 de novembro de 1889, consolidou a extinção do Senado vitalício. A *Proclamação dos Membros do Governo Provisório* e o *Decreto n° 1*, expedidos naquele mesmo dia, foram os dois primeiros documentos publicados pelo Governo republicano estabelecendo as bases para o funcionamento do novo Regime.

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta:

Concidadãos!

(...) As funções da justiça ordinária, bem como as funções da administração civil e militar, continuarão a ser exercidas pelos órgãos até aqui existentes, com relação às pessoas, respeitadas as vantagens e os direitos adquiridos por cada funcionário. Fica, porém abolida, desde já, a vitaliciedade do Senado e bem assim o Conselho do Estado. Fica dissolvida a Câmara dos Deputados. (...).

Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório

Aristides da Silva Lobo, Ministro do Interior

Tenente-Coronel Benjamim Constant de Magalhães, Ministro da Guerra

Chefe de Esquadra, Eduardo Wandelkolk

Ministro da Marinha

Quintino Bocaiúva, Ministro das Relações Exteriores e interino da Agricultura e Comércio e Obras.⁸¹

A vitaliciedade, que foi abolida com a República, havia encarnado ao longo do Império todo o tradicionalismo do Senado. Mas, curiosamente, esta mesma vitaliciedade que era associada ao que havia de mais tradicional, dava margens a determinadas atitudes transformadoras em função da segurança que o mandato vitalício proporcionava. A vitaliciedade, portanto, ao mesmo tempo em que apresentava características conservadoras, paradoxalmente, abria também espaços para propostas mudancistas, como o exemplo do senador Quintino Bocaiúva, anteriormente citado.

Sobre as mudanças ou as permanências, ou sobre a possível interação entre o novo e o velho no Senado imperial, Machado de Assis comentou: *Comecei a aprender a parte do presente que há no passado, e vice-versa.*⁸² E nesta mesma linha complementou: *Já então*

⁸⁰ Ver www.senado.gov.br/comunica/história. Acessado em 01 de fevereiro de 2009,

⁸¹ Ver *Decreto n° 1*, Sala de sessões do Governo Provisório, 15 de novembro de 1889, 1° da República.

⁸² Ver Obras Completas de Machado de Assis. Páginas Recolhidas, in: *O Velho Senado*. Brasília Senado Federal; 1989, p.154-155.

*se evocavam contra a vitaliciedade do Senado os princípios liberais, como se fizera antes. Algumas vozes vibrantes, cá fora, calavam-se lá dentro, é certo, mas o gérmen da reforma ia ficando, os programas o acolhiam, e, como em vários outros casos, os sucessos o fizeram lei.*⁸³

A Proclamação da República pôs fim ao Império e aos mandatos vitalícios dos senadores. A partir daquele momento o Senado ficaria com suas atividades suspensas até a instauração de uma nova ordem constitucional. Com o objetivo de consolidar as novas instituições republicanas o Governo Provisório nomeou uma comissão, conhecida como Comissão dos Cinco, composta por juristas e políticos notáveis da época, incumbida de elaborar um anteprojeto de Constituição. No término dos trabalhos da Comissão o governo convocou, por meio do Decreto nº 510 de 22 de junho de 1890 as eleições para a Assembléia Nacional Constituinte. A nova Carta constitucional republicana foi promulgada em fevereiro de 1891. A partir da instauração da nova ordem constitucional o Senado retomou suas atividades inaugurando naquele mesmo ano a primeira legislatura republicana. Nesta legislatura o Senado teve como seu primeiro presidente o senador alagoano Floriano Peixoto, o mesmo que, ainda em novembro de 1891, deixaria a presidência da Casa para tornar-se Presidente da República, cargo que ocupou até 1894.

A etapa inicial da transição do Império para a República, marcada pelo Governo Provisório adotou, entre outras coisas, o presidencialismo e o sistema representativo para os principais cargos de poder. Este sistema representativo aos poucos foi migrando rumo a outros cargos da estrutura republicana (senadores, deputados, governadores entre outros). Mas eleger-se senador ou votar, de forma geral, ainda era uma conquista distante para amplos segmentos da sociedade. Por exemplo, os setores que votavam ainda permaneciam restritos a aproximadamente um por cento da população de quatorze milhões de habitantes à época.⁸⁴

Com a extinção da vitaliciedade os mandatos dos senadores tornaram-se efetivamente temporários, passando a ter duração de nove anos e renovação de 1/3 das vagas a cada três anos. Além de fixar o tempo de mandato, a primeira Constituição

⁸³ Idem, *ibidem*.

⁸⁴ CHACON, Vamireh. *História Institucional do Senado do Brasil*. Brasília. Senado Federal: 1997; p.113.

republicana (de 1891) delimitou os termos referentes à elegibilidade e definiu algumas das funções do Senado:

Art. 26. São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:
1º Estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistável como eleitor.

2º Para a Câmara, ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro e para o Senado, mais de seis.

(...)

Art. 30. O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que forem os deputados.

Art. 31. O mandato do senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente.

Com o advento da República o número de senadores deixou de se vincular ao número de deputados. Esta mudança se deu em função da transformação da natureza do Estado brasileiro, que anteriormente era unitário. No sistema anterior os senadores não exerciam um papel amalgamador para o Estado como o que passaram a exercer a partir da instauração do sistema federativo. Com a Federação foi reforçado o papel do Senado como instância que representaria a estabilidade e como a Casa que confirma a unidade do país. Assim, cada estado federado passava a ter três senadores forjando, desse modo, o pacto federativo. Mas a atuação e o papel representado por este Senado Federal republicano é o tema desenvolvido no Capítulo 2, a seguir.

Capítulo 2 - Práticas e representações no Senado: da primeira fase da República ao Golpe de 1964

Do início do período republicano até o ano de 1964 o cenário político brasileiro apresentou alguns importantes momentos que repercutiram significativamente na atuação do Senado. Entre esses momentos destacam-se: a década de 30 com a implantação da Ditadura Vargas e o “desaparecimento” do Senado; o ano de 1945 e a democratização que devolveu à Casa as prerrogativas perdidas na fase anterior; e o ano de 1964, quando o Golpe Militar novamente viria a restringir as ações do Senado Federal.

Uma reflexão sobre a atuação do Senado nos contextos apontados acima exigiu uma retomada de aspectos da trajetória da Instituição na fase inicial da República. Neste sentido, cabe destacar neste capítulo, entre outras coisas, as mudanças ocorridas na forma de eleição dos novos senadores; o modo como o Senado republicano deu continuidade ao sistema bicameral existente desde o período imperial; bem como os papéis que os senadores da República passaram a desempenhar na função de representantes das unidades federativas. Estas abordagens sobre o Senado na fase inicial da República contribuem para elucidar os caminhos percorridos pela Instituição no período em foco, ou seja, do início da fase republicana ao estabelecimento do regime ditatorial em março de 1964.

Nas primeiras décadas do período republicano o Senado brasileiro foi aos poucos se estruturando de modo a adequar suas condutas e seus papéis ao modelo federativo instituído em 1889. Diferentemente do período anterior, quando a Assembléia Geral era composta de duas ‘câmaras’, a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores, a Constituição Federal de 1891 definiu que o Legislativo passaria a ser composto de dois ‘ramos’, um deles continuou sendo designado como Câmara dos Deputados, o segundo perdeu a denominação de ‘Câmara’ e passou a ser denominado apenas por Senado. Estas mudanças, aparentemente irrelevantes, anunciavam novidades que ultrapassavam as questões semânticas ou apenas a simples adoção de uma nova nomenclatura para a Instituição. Elas expressavam um novo momento, a começar pela maneira como o Senado passaria a ser composto dali em diante. Além disto, anunciavam o acréscimo de atribuições e os novos contornos da estrutura federalista e bicameral. Nascia ali o Senado da República.

2.1. Novas formas de eleição: ‘velhos’ senadores

Do período que compreende a fase imperial até as três primeiras décadas da República as regras eleitorais que definiam o preenchimento dos cargos de senadores e de deputados eram semelhantes, ou seja, a escolha se dava com base em critérios majoritários. Daí em diante, ou mais especificamente a partir do ano de 1933, o sistema foi alterado, adotou-se então o sistema proporcional para as eleições de deputados. Os senadores continuaram sendo eleitos segundo as regras de maioria.¹

Porém, ainda que a forma majoritária tenha sido mantida para a escolha dos senadores, o estabelecimento do federalismo republicano trouxe, de imediato, algumas importantes alterações que repercutiriam na formação do contingente senatorial. Ou seja, no lugar da lista tríplice submetida ao Imperador a escolha passou a ser feita apenas pelo sistema majoritário com voto direto do eleitorado estadual. Assim, os candidatos com as maiores preferências dos eleitores nos Estados conquistavam as cadeiras de senador para exercerem mandatos de nove anos rompendo, deste modo, com os laços de pessoalidade que os vinculavam ao Imperador (já apontados no capítulo anterior).

Além das mudanças nas regras de acesso à senatoria o período republicano introduziu também uma progressiva redução do número de assentos no Senado. Na fase anterior (no Império) os senadores representavam a metade do número de deputados de cada Província, o que indicava uma relativa proporcionalidade na quantidade de parlamentares (senadores e deputados) em relação às populações locais. De acordo com esta proporcionalidade, as Províncias mais populosas ficavam com uma quantidade maior de senadores, ao contrário das menores que tinham representação reduzida. Na última Legislatura imperial, por exemplo, Minas Gerais contava com 15 vagas, enquanto Goiás possuía apenas um senador.²

¹ No modelo proporcional a representação política é distribuída proporcionalmente entre os partidos políticos concorrentes conforme a quantidade de votos obtidos por cada legenda ou coligação. Assim elegemos os Deputados Federais, os Deputados Estaduais / Distritais e os Vereadores. No modelo de eleição majoritária ganha o candidato que obtiver a maioria dos votos. Assim se elegem o Presidente da República, o Governador do Estado, os Senadores e os Prefeitos. Ver Jairo Marconi Nicolau. *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. 2ª ed, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; 2000.

² Dados extraídos do site oficial do Senado Federal: www.senado.gov.br (Acesso em 07 de junho de 2008).

A aprovação da Carta de 1891 produziu alterações no número de assentos no Senado, dali em diante ficou estabelecido que cada Estado da Federação passaria a contar com três senadores, independentemente do seu quantitativo populacional. De início, esta mudança não representou uma alteração significativa no total de senadores existentes, pois ao mesmo tempo em que se reduziram as vagas dos Estados mais populosos houve, por outro lado, um acréscimo do número de cadeiras para as pequenas unidades.

A partir do estabelecimento de um número igual de senadores por Estado, o que se verificou foi que, mesmo com o crescimento da população, o número de assentos estaduais foi mantido, preservando ‘inalterado’ o total de senadores na Instituição. Com estas mudanças os assentos no Senado deixaram de se vincular ao quantitativo de deputados e ao contingente populacional dos Estados. Deste modo, o aumento do número de senadores passou a ser possível apenas com a criação de novas unidades federativas. Portanto, quando se decide pela criação de um novo Estado da Federação esta medida resulta, entre outras coisas, no acréscimo de três assentos no Senado.

Os deputados, por sua vez, tanto no Império como na República, continuaram tendo o número de assentos na Câmara associado ao quantitativo populacional. Porém, de 1933 em diante a definição das vagas para deputado deixou de ser feita em função do sistema majoritário, quando os nomes individualmente mais votados eram eleitos, a partir daí a eleição passou a obedecer a critérios de proporcionalidade. Com isto a formação de quocientes partidários tornou-se determinante para a definição do número de cadeiras que caberia a cada legenda dentro do total das vagas disponíveis no Estado. De acordo com os critérios estabelecidos pelo sistema eleitoral proporcional os Estados mais populosos, de certo modo, mantiveram o direito a um número maior de vagas na Câmara dos Deputados, o que mudou, portanto, foram os critérios de acesso a estas vagas. Atualmente o número de deputados oscila entre o mínimo de 8 e o máximo de 70 por Estado.³

A partir da diferenciação dos critérios para escolha de deputados e de senadores é possível constatar que houve uma progressiva redução do quantitativo de senadores republicanos se comparado com os números do período imperial. Esta redução pode ser observada com a realização de um simples cálculo: tomando os números atuais, em que o

³ Constituição Federal de 1988, artigo 45, parágrafo 1º.

Congresso Nacional possui um total de 513 deputados e 81 senadores, verifica-se que o número de deputados supera em seis vezes o de senadores. Caso tivessem sido mantidas as regras que vinculavam o número de senadores à metade do número de deputados, conforme ocorria na fase imperial, atualmente haveria aproximadamente 256 senadores na Instituição.⁴

Esse modelo de representação senatorial adotado no Brasil teve forte inspiração na forma de composição do Senado norte-americano. Lá cada Estado possui também o mesmo número de senadores e o sistema de votação é majoritário, com a diferença da aplicação do voto distrital⁵, não adotado aqui. A adoção desta forma de representação relativamente similar desconsiderou diferenças significativas existentes entre as duas realidades, uma delas seria a presença de um federalismo consolidado lá e insipiente aqui. Outra diferença seria na distribuição territorial da população. Nos Estados Unidos esta distribuição é considerada mais regular, portanto, menos concentrada que no Brasil, onde se verificam fortes concentrações populacionais (principalmente na região sudeste), gerando sub-representação dos grandes Estados e uma sobre-representação das unidades menores.

Independentemente das diferenças (ou das possíveis semelhanças) existentes entre o sistema de representação senatorial no Brasil e nos Estados Unidos, o que se verifica é que, tanto lá como aqui ocorre uma certa desproporcionalidade na representação. Ou seja, em ambos os casos os Estados menos populosos parecem ser beneficiados por possuírem o mesmo número de senadores existentes nas grandes unidades federativas. Mas apesar desta desproporção os dois modelos se justificam em função de algo considerado maior, que é a integridade da Federação:

⁴ O número de senadores era estabelecido pela Constituição Imperial da seguinte maneira: *Art. 41. Cada Província dará tantos senadores quantos forem metade de seus respectivos deputados, com a diferença que, quando o número dos deputados da Província for ímpar, o número de seus senadores será metade do número imediatamente menor, de maneira que a Província que houver de dar onze deputados, dará cinco senadores.* In NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824.* Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001.

⁵ O Senado dos Estados Unidos da América constitui uma das duas câmaras do Congresso daquele país, a outra é a Câmara dos Representantes. No Senado, cada estado norte-americano é igualmente representado por dois membros, independente de sua população. Como resultado, o número total de senadores nos Estados Unidos é 100. O mandato dos senadores é de seis anos. As eleições ocorrem a cada dois anos para a escolha de um terço das posições no Senado. Já a Câmara dos Representantes possui 435 membros que são escolhidos pelo sistema de maioria simples e voto distrital puro, sendo que cada distrito elege um deputado. Os parlamentares têm mandato de dois anos. Sobre as eleições nos EUA ver: MACHADO, Marcelo Passamani. *Sistema eleitoral norte-americano.* In www.marcelo.passamani.com.br. Acessado em 15 de abril de 2009.

Eis porque o Senado, numa república federativa como a brasileira, se reveste de importância capital. Ele é, como ensina Afonso Arinos, um corpo legislativo que se baseia não na democracia numérica, não no peso substancial da maioria eleitoral, mas numa presumível igualdade jurídica de todos os elementos componentes do conjunto federativo, a fim de que se distribuam de modo equitativo os encargos, as responsabilidades e as vantagens da legislação federal de acordo com os interesses das zonas nacionais tomadas em seu sentido geográfico; em uma palavra, no seu significado histórico e humano.⁶

A fixação do número igual de senadores por Estado se deu com o argumento de que assim se estaria consolidando a Federação e proporcionando igualdade de representação entre todas as unidades federadas brasileiras. Assim, independentemente do tamanho, em princípio se garantiria os direitos dos menores estados frente ao possível domínio dos grandes. Esta argumentação, porém, embora seja capaz de sustentar este modelo por tanto tempo, não é isenta de críticas. Uma das razões das críticas a esta equidade representativa é o fato de alguns Estados muito pequenos elegerem seus senadores com votações extremamente inferiores ao número de votos que se deve alcançar nos grandes Estados para obtenção de uma cadeira. Os votos para eleger um senador nas pequenas unidades podem ser dezenas de vezes inferiores ao quantitativo necessário para se conquistar uma vaga pelos Estados mais populosos. Em São Paulo, por exemplo, a cifra necessária para se alcançar a vaga de senador pode ultrapassar a casa dos milhões, enquanto que nas menores unidades este número às vezes não chega a atingir a casa dos cem mil votos.⁷

Estas diferenças tornam os Estados menores numericamente “melhor” representados, enquanto os grandes reclamam de uma possível sub-representação. Este é um fenômeno que ocorre no Brasil, fundamentalmente, devido a existência de unidades federativas com baixíssima densidade populacional frente a outras altamente povoadas, o que demonstra uma distribuição fortemente irregular da população no território nacional. Esta irregularidade, por sua vez, se traduz em uma representação senatorial essencialmente

⁶ MAIA, Agaciel da Silva; MARTINS, Estevão C. de Rezende; CARNEIRO, Maria de Nazaré P.; COSTA, Vinicius Becker; DIAS, Walderez Maria D.; PINHA, Stelina Maria M.; TESTA, Lúcia Glória; e WANZELLER, Josias. (Comissão Coordenadora). *O Senado na história do Brasil*. Brasília, Senado Federal; 2002, p.23.

⁷ Os dados oficiais divulgados pelo TSE sobre as eleições de 1994 apontam José Serra do PSDB-SP eleito para senador com o montante de 6.497.664 votos, enquanto que neste mesmo pleito foi eleita senadora pelo PT do Acre a candidata Maria Osmarina Silva de Souza, conhecida como Marina Silva, com 64.436 votos. In www.tse.gov.br. Acessado em 9 de agosto de 2008, às 18:54h.

desproporcional. Assim, mesmo que o propósito do modelo de representação dos senadores não esteja fundado em argumentos de proporcionalidade, o Brasil se apresenta como um dos lugares onde a representação estadual para o Senado se mostra bastante desigual.

Com votações muito inferiores as unidades menores elegem senadores com poder igual ao daqueles que são eleitos pelos grandes Estados, pois em termos de direitos formais todos eles são investidos de igual autoridade para o exercício de seus mandatos. Porém, no cotidiano da atuação parlamentar é comum que alguns senadores que chegam àquela Casa respaldados por expressivas votações se invistam de maior ‘autoridade’ frente aos que foram eleitos com números mais modestos. Estas diferenças, em alguns casos, chegam a produzir situações que caracterizam a existência de ‘categorias’ informais diferenciadas de senadores na Casa. Muitas vezes uma grande votação somada a uma performance de liderança pode tornar um determinado senador uma referência nos trabalhos da Instituição. Por pertencerem a estes grupos mais influentes alguns destes senadores são reconhecidos como membros do chamado “alto clero”,⁸ enquanto que os demais, ou a maioria deles, pertenceria ao “baixo clero”. Mas nem sempre expressivas votações se traduzem em atuações destacadas. Não é raro que parlamentares bem votados se tornem figuras apagadas na atuação parlamentar, assim como também não é incomum que senadores eleitos pelos pequenos Estados, portanto com votações menos expressivas em termos absolutos, possam se destacar e se transformarem em lideranças na Casa.

Entre os grupos diferenciados existentes no Senado brasileiro (além do citado “alto clero”) um outro segmento também merece menção: são os suplentes de senador. Ao assumir a vaga o suplente de senador passa a ter os mesmos poderes do titular do posto, mas o fato de não ter recebido diretamente os votos do eleitorado, e, diante da eminência de a qualquer momento ter que devolver a vaga ao titular, a atuação do suplente se torna bastante vulnerável.

Além disto, um outro problema que tem contribuído para arranhar a imagem desta categoria de senador é o fato de alguns parlamentares terem familiares como seus suplentes.

⁸ A expressão “*alto clero*” é bastante utilizada no jargão político brasileiro e serve para designar o grupo de parlamentares (no Senado e na Câmara) que exerce influência sobre seus pares. Com sua liderança estes parlamentares constroem acordos, viabilizam entendimentos e constituem referência tanto no ambiente interno do Congresso quanto na imagem externa projetada sobre eles. Os demais parlamentares, ou seja, aqueles que conformam a maioria restante, constituiria o chamado “*baixo clero*”.

Por exemplo, Antonio Carlos Magalhães Junior (DEM-BA) herdou a vaga do pai; o senador Edson Lobão (PMDB-MA), atual Ministro das Minas e Energia, tem o filho como suplente; o representante do Piauí, senador Mão Santa, tem na suplência sua esposa Adalgisa Carvalho. Estes exemplos, entre outros tantos existentes no Senado, têm gerado desconforto entre congressistas e uma certa desconfiança na população. Talvez por isto seja expressivo o número de projetos que atualmente tramitam no Senado sugerindo mudanças nas regras para a composição das suplências de senador⁹.

Estes problemas com os suplentes, que se tornaram comuns no Senado republicano, inexistiam no Império, pois como a senatoria era vitalícia, quando havia vacância a Constituição determinava, em seu artigo 44, que houvesse o preenchimento da vaga pelo mesmo sistema de eleição provincial pelo qual havia sido eleito o anterior ocupante do posto.

Além das questões levantadas acima, um outro aspecto interessante sobre as mudanças vivenciadas pelo Senado republicano (relativas à forma de eleição, ao número e às ‘categorias’ de senadores na Casa) refere-se ao tempo dos mandatos dos senadores. A passagem da vitaliciedade para o sistema de mandatos pré-fixados não rompeu com a idéia existente de que senadores devem permanecer por mais tempo na função do que os ocupantes de outros tipos de mandatos. Seguindo a idéia de que se não fosse possível que continuassem vitalícios, os mandatos dos senadores deveriam ser, pelo menos, mais duradouros. Deste modo, ao longo de toda a trajetória do Senado os mandatos dos senadores sempre foram mais extensos, e com a República esta prática foi mantida. Inicialmente os mandatos foram fixados em nove anos, renovando-se um terço deles no triênio. A partir da Constituição de 1946, porém, os mandatos foram reduzidos para oito anos, com eleições a cada quatro anos e renovação de 1/3 ou 2/3 das cadeiras alternadamente, fórmula que é adotada ainda hoje.

Para muitos estudiosos, o Senado é a Casa dos políticos mais experientes. Pertencer ao corpo de senadores é visto como um prêmio depois de se ter atuado em outras funções políticas. Por isto o lugar preferido de ex-deputados, ex-governadores, ex-prefeitos e até

⁹ Conforme dados disponibilizados pela Secretaria das Comissões do Senado Federal, em 16 de setembro de 2008, havia 14 projetos tramitando na Casa propondo alterações nas regras referentes à suplência de senador.

mesmo de ex-presidentes (Vargas e Sarney, por exemplo) é o Senado Federal. Há exceções, mas dificilmente alguém inexperiente na política consegue se eleger senador. Este é um posto que, em geral, os partidos reservam aos seus maiores quadros, aqueles nomes com maior expressão interna e externa, considerados capazes de unir a legenda e assegurar a maioria de votos necessária à obtenção das cadeiras de senador:

No Senado, têm assento homens não tão velhos, dentro do dispositivo constitucional, é claro, de maiores de trinta e cinco anos. Mais que a idade, o que contribui para a constituição da Câmara Alta de **homens mais experientes** é que o voto majoritário requer, para o candidato, condições de prestígio em todo o Estado. Quem não possui boa base política, quem não é expressão na unidade federativa prefere tentar a Câmara, de mais fácil acesso dentro na proporcionalidade do sufrágio. Mais tentadora também, mais viva, mais vibrante, mais popular talvez.¹⁰ (grifo da autora)

A fase republicana brasileira estabeleceu limites para os mandatos senatoriais, mas ainda assim eles permaneceram mais duradouros, sendo o dobro do tempo assegurado aos membros da outra Casa congressual, sem limite para reeleição em ambos os casos. Nos Estados Unidos, por exemplo, essa diferença é proporcionalmente ainda maior, pois lá os senadores têm mandatos de seis anos contra apenas dois anos para os membros da Câmara dos Representantes. Diante disto, o que se observa é que, de certo modo, tanto lá como aqui, pelo menos no que tange ao tempo de mandato, se verifica uma valorização maior da Casa senatorial frente à Câmara de Deputados.

2.2. Bicameralismo

Outro aspecto a ser considerado a partir da adoção do federalismo republicano diz respeito à estrutura bicameral do legislativo brasileiro. Algumas das mudanças que ocorreram serviram para adequar as funções das duas câmaras aos novos papéis atribuídos a elas com a nova organização implantada a partir de 1889. A introdução da República Federativa, porém, não alterou a estrutura geral do sistema bicameral já existente, ou seja, a forma dual de organização do Legislativo presente no estado imperial unitário foi mantida.

¹⁰ SANTOS, Ruy. *O Poder Legislativo, suas virtudes e seus vícios*. Brasília. Senado Federal; 1972, p. 20.

A permanência do bicameralismo revela que este é um modelo que pode ser aplicado tanto em Estados unitários (como era reconhecido o Império) quanto nos sistemas federativos. Além disto, a manutenção do bicameralismo demonstrou que a preferência por sistemas de uma ou de duas câmaras, seja no Brasil ou em qualquer outra sociedade, é uma questão que se vincula mais ao papel que se deseja destinar ao Parlamento do que ao modelo de divisão administrativa do Estado propriamente dito. Diante disto, se constata que tanto em Estados unitários quanto nos federados é possível ocorrer legislativos bicamerais ou unitários.

No debate acerca da necessidade ou não de se ter uma segunda Casa legislativa, ou mais especificamente um Senado, uma forte oposição à existência da Câmara Alta e que, de modo geral, se tornou referência na crítica aos modelos representativos foi o pensamento de Rousseau. Na sua obra *O Contrato Social*¹¹, por exemplo, Rousseau apresenta severas críticas aos sistemas representativos e mostra todo seu descontentamento frente a existência de senadores e de deputados como representantes do povo, chegando a afirmar que *vontade não se representa* e que *no instante em que um povo se dá representantes, deixa de ser livre, cessa de ser povo*.¹² Por outro lado, com a mesma ênfase que condenou as formas representativas de poder, o filósofo iluminista exaltou a democracia direta e a soberania popular como formas ideais para a prática da política. Rousseau acreditava que esta seria a única forma de se estabelecer uma possível vontade geral.

As idéias de Rousseau, somadas aos argumentos ideológicos de segmentos de esquerda, em boa medida podem expressar o pensamento daqueles que são contrários aos sistemas representativos ou aos que se opõem à existência do Senado. Todavia, com o aparecimento dos Estados modernos, geralmente grandiosos em extensão territorial e em população, e frente à crescente complexidade de papéis desempenhados por este órgão político, os defensores da democracia direta suavizaram suas críticas e acabaram cedendo aos apelos da representação. No lugar do poder popular foram admitidas formas indiretas de exercício daquilo que seria a vontade do povo. Desse modo, frente às dificuldades modernas de se operar modelos de democracia direta, as câmaras de deputados passaram a

¹¹ ROUSSEAU, Jean, Jacques. *O Contrato Social e outros escritos*. São Paulo. Editora Cultrix. 1995.

¹² Idem, *ibidem*; p. 97.

ser admitidas como instâncias de representação popular, justificando, assim, a ocorrência de um sistema unicameral e a conseqüente extinção do Senado.

Para algumas vertentes esquerdistas, que pregam formas de gestão democrática do poder, nos moldes dos ideais da democracia *rousseauneana*¹³, o Senado, freqüentemente, é visto como uma instituição dispensável. Para tal concepção a Câmara Alta seria uma instância de deliberação elitista e distante do povo e que, além disto, contribuiria para retardar os processos decisórios. Para os críticos do Senado, se as decisões políticas não puderem ser tomadas de forma direta pelos cidadãos, que sejam quando muito, deliberadas no âmbito da Câmara dos Deputados, enquanto o Senado, por sua vez, seria apenas mais um dos obstáculos existentes entre o povo e o poder e como obstáculo deve ser eliminado.

O ex-deputado e ex-subsecretário de Estado italiano Giuseppe Bettiol pode ser lembrado como alguém que argumentou contrariamente ao legislativo bicameral, visto que a própria existência de um Senado nas diversas democracias é questionada. Bettiol postulou a idéia de que o Senado, entre outros males que encarna, contribui severamente para retardar os processos decisórios:

O bicameralismo, como se realiza, não é um bem porque retarda tudo. – É um sistema que atrasa a dinâmica político-social dos tempos modernos. O bicameralismo, com identidade absoluta de funções legislativas, dá motivos a graves inconvenientes, sobretudo naquilo que se refere a tempo necessário para a aprovação de uma lei.¹⁴

O debate sobre a necessidade ou não da existência do Senado surge de forma recorrente na cena política nacional e internacional. Nos anos sessenta o ex-deputado e ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro, Temístocles Cavalcanti, argumentou que *o regime bicameral já teve a sua época, mas o seu desaparecimento impõe-se exatamente porque as razões que determinaram a sua criação já não existem mais*.¹⁵ E que *a segunda Câmara foi criada para satisfazer a vaidade da nobreza*¹⁶.

¹³ Sobre a democracia direta proposta por Rousseau ver: ROUSSEAU; *Op. Cit*, p. 108-135.

¹⁴ BETTIOL, Giuseppe. Apud Santos, Ruy, in: *O Poder Legislativo, suas virtudes e seus vícios*. Brasília. Biblioteca do Senado Federal; 1972; p. 18.

¹⁵ Idem, *ibidem*.

¹⁶ Idem, *ibidem*.

De acordo com Temístocles Cavalcanti o Senado seria uma Casa elitista servindo apenas aos interesses aristocráticos da nobreza. Com o advento da República e com a decadência deste segmento o sistema bicameral não teria mais razões para existir. Nesta mesma linha de argumentação ressurgiu no contexto da Constituinte de 1986/1988 argumentos contrários à existência do Senado Federal. Alguns constituintes, entre eles os deputados Paulo Delgado e José Genoíno, do Partido dos Trabalhadores, foram alguns dos que se opuseram ao bicameralismo. Estes deputados declararam sua opção ao sistema unicameral nos debates travados sobre o tema na Comissão de Sistematização da Constituinte. Nota-se, portanto, que não é novo e nem conclusivo o debate sobre como seria a estrutura ideal para o Legislativo, se unicameral, bicameral ou fruto do poder popular direto, como desejam alguns.

Em oposição aos argumentos expostos acima estão os que compartilham dos valores da democracia liberal. Estes segmentos não acreditam na viabilidade das democracias diretas, por isto defendem os sistemas representativos, e com eles os modelos de legislativo bicameral. Conforme tal concepção, a representação seria a única forma possível para o exercício da democracia nas sociedades contemporâneas. Entre os defensores destas idéias está o autor norte-americano Robert Dahl, que em sua obra *Sobre a democracia* procura demonstrar (matematicamente) a inviabilidade da democracia direta. O principal argumento de Dahl sobre a inaplicabilidade das democracias populares seria o quantitativo populacional verificado no mundo contemporâneo¹⁷. Sendo assim, na impossibilidade das decisões populares, a existência da segunda Casa legislativa (Câmara Alta ou Senado) assumiria importante papel para, junto com a Câmara dos Deputados, ampliar os espaços da representação democrática. Além disto, de acordo com tal concepção, o Senado teria a função de atuar como contrapeso aos possíveis excessos da “Câmara Baixa”, visto que a Câmara dos Deputados estaria vinculada à representação das massas e, conseqüentemente, seria mais sensível aos seus clamores.

Muitos dos defensores do bicameralismo e da democracia representativa, inclusive Robert Dahl, encontraram suporte para suas idéias nos argumentos de pensadores liberais que os antecederam, sendo Montesquieu um destes pensadores. Montesquieu formulou a

¹⁷ Ver DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília. UnB; 2001, p.115-133.

conhecida *Teoria da Separação de Poderes* como um sistema de freios e contrapesos aos possíveis abusos ou excessos de poder do Estado¹⁸. Os Estados liberais implementados a partir do século dezanove, de modo geral, passaram a adotar a separação de poderes como prevenção aos regimes absolutistas e como forma de se evitar qualquer tipo de concentração do poder político. A partir daí, os adeptos desta concepção estenderam a idéia de divisão de poderes também no âmbito do Legislativo¹⁹. Assim, o bicameralismo funcionaria como um sistema de contrapesos também no ambiente legislativo e o Senado, em específico, atuaria como uma espécie de “freio” para a Câmara. Deste modo, enquanto a Câmara seria uma instância de transformação, o papel do Senado seria atuar como instância de conservação.

Entre os defensores do sistema bicameral está (o já citado) Ruy Santos que faz uma defesa enfática deste modelo e acusa de antidemocráticos todos os que pregam o unicameralismo:

(...) Era a tendência unicameralista do mundo após a primeira grande Guerra Mundial. Era o advento do comunismo, o primeiro passo contestador da democracia, a que se seguiram o fascismo e o nazismo. Era a crise da democracia que se instalava. (...) O fortalecimento do Executivo é uma decorrência dos exemplos, no mundo, do poder pessoal, ou da pressa deste mesmo mundo, onde até o parlamentarismo se deforma, como na França. O tenentismo brasileiro - os tenentes de 30, coadjuvados por Levi Carneiro - passou assim à importação de idéias, a se debater pela supressão do Senado. (...) Não se pode esperar elaboração perfeita de leis dentro da vibração ou exaltação natural de Casa composta de deputados de origem social diversa, ou de representantes de Estados de situações econômicas as mais desniveladas.

(...) No Senado, o convívio mais demorado e o menor número de congressistas transformam esta Casa do Poder Legislativo numa família.

(...) Sou assim, dos que defendem o bicameralismo. Por duas vezes votei a seu favor: em 1946 e 1967.²⁰

¹⁸ Sobre o pensamento de Montesquieu ver SABINE, George. *História das Teorias Políticas*. Vol. 1. Rio de Janeiro. Editora Fundo de Cultura; Brasil/Portugal; 1964, p. 52-56.

¹⁹ Entre as obras atuais que tratam da separação de poderes e dos sistemas contemporâneos de governo é recomendável ver o livro organizado por Antonio Otávio Cintra, *Formas e Sistemas de Governo: a República e a Monarquia, o Parlamentarismo e o Presidencialismo*. São Paulo. Unesp; 2004.

²⁰ SANTOS, Ruy. *Op. Cit.*; p. 20-23.

As idéias do ex-senador Ruy Santos não representam um pensamento isolado entre os congressistas brasileiros. Assim como ele, muitos comungam da idéia de que o Senado é uma instituição que veio pra ficar e que, além de pertencer aos “bem nascidos”, ali se preserva uma forte unidade, um espírito de corpo e dali saem as decisões mais ponderadas para a vida do País. Estas idéias ainda são expressivas nos dias atuais e continuam contribuindo para manter a Instituição em funcionamento (quase ininterrupto) ao longo destes 184 anos de existência do Senado brasileiro. Na visão de Ruy Santos, falar do fim do sistema bicameral soava como heresia. Para o senador a extinção do Senado (ou do Parlamento como um todo) era idéia antidemocrática de comunista e de fascista²¹. Porém, ao equiparar as duas ideologias e ao colocá-las como sendo igualmente “antidemocráticas”, Santos se esqueceu (ou não quis se lembrar) de que entre tais ideologias existem mais diferenças que convergências.

De modo geral, entre as principais justificativas favoráveis ao sistema bicameral consta o papel de câmara revisora a ser exercido pela segunda casa legislativa. Neste sentido, o Senado funcionaria como uma espécie de ‘corretivo’ aos excessos da câmara baixa. A partir de atitudes mais moderadas, os senadores poderiam promover estabilidade e evitar mudanças abruptas nas relações de poder. Isto seria possível porque, entre outras coisas, os membros da segunda Casa (os senadores) seriam pessoas mais velhas, o que poderia redundar em atitudes mais cautelosas. Além disto, investidos de mandatos mais duradouros, os senadores poderiam adquirir noções das políticas de longo prazo e proporcionar mais estabilidade às instituições.

A atuação do Senado como Câmara Alta ou como instância geradora de estabilidade têm sido argumentos utilizados de forma recorrente em defesa da permanência da instituição senatorial. Além de todas as justificativas já apresentadas, uma outra argumentação favorável à existência do Senado é a ocorrência de uma Federação. Acredita-se que nos Estados federados o Senado seja uma instituição imprescindível. Neste caso, o Senado deve atuar como órgão de representação de cada Estado-membro garantindo equilíbrio entre os componentes da Federação, bem como sua unidade.

²¹ Idem, Ibidem.

Embora nos sistemas federativos seja mais comum a existência de uma segunda Casa, que pode ser denominada como Câmara Alta, Câmara Revisora ou Senado a presença desta instituição não se vincula necessariamente à forma federativa do Estado. O modelo inglês, por exemplo, que serviu de inspiração a várias organizações legislativas ao redor do mundo é um caso clássico de bicameralismo em um Estado unitário. Além deste, o exemplo francês também pode ser lembrado como mais um caso de aplicação do sistema bicameral em um Estado não federativo.

Como visto, a presença de uma segunda casa, de modo geral denominada de Senado, não se associa necessariamente à forma administrativa do país, pois independentemente de ser um Estado unitário ou federado, ele se organiza e funciona de acordo com as especificidades de cada lugar. Por exemplo, se o Senado tem função de Câmara Alta ou não; se os senadores representam o Estado territorial ou atuam como representantes de cada unidade federada ou ainda as regiões do país; se seus componentes são eleitos de forma direta ou indireta; se seus membros devem ser ‘nobres’ e vitalícios entre outros aspectos. Apesar da variação de suas formas e de seus papéis, o que se verifica é a existência de uma segunda casa que, grosso modo, pode ser chamada de Senado e está presente em parcela significativa dos países. Entre os que possuem Senado, ou seja, que adotam o sistema bicameral, constam Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Espanha, Rússia, Canadá, Índia, entre outros. No rol dos que adotam a forma de parlamento unicameral estão China, Israel, Suécia Dinamarca, Finlândia, Grécia, Nova Zelândia, Cuba, Venezuela, Equador e outros.²²

No Brasil a opção pelo sistema de duas câmaras existe desde que o Congresso Nacional foi instituído pela Constituição de 1824. Assim, apesar da ocorrência de formas organizativas distintas na trajetória do Estado brasileiro (a unitária e a federativa) o País ainda preserva a estrutura bicameral de seu Legislativo. Deste modo, ressalvados os períodos de autoritarismo quando as funções legislativas foram interrompidas, a opção por um legislativo dual tem sido preservada e, ao que parece, pelo menos num horizonte próximo, não se vislumbram mudanças significativas neste cenário.

²² Estes dados constam de artigo publicado recentemente. ver: AVELAR, Idelber. *A esquerda e o unicameralismo*. In: *Revista Forum*, edição 76, de julho de 2009.

2.3. Novos e velhos papéis

Em se tratando da experiência brasileira é possível perceber que, mesmo diante da nova tarefa de representar as unidades federativas, introduzida a partir da Carta de 1891, o Senado republicano não passou por transformações que produzissem impacto imediato em seus ritos. No que diz respeito às atribuições tradicionais que já desempenhava seu papel foi pouco alterado. Por exemplo, as questões relacionadas à União ou os temas referentes à esfera internacional continuaram sendo tratados no âmbito da instituição senatorial. Contudo, ainda que não tenha havido mudanças impactantes na organização e na atuação do Senado, o período republicano aos poucos foi proporcionando algumas alterações na Instituição, principalmente no que concerne à sua atuação como câmara revisora ou como câmara de moderação, ou ainda em seu papel de instância de equilíbrio frente aos possíveis excessos da Câmara dos Deputados.

Apesar de inicialmente não ter havido mudanças de impacto, as alterações mencionadas acima, somadas a outras mudanças menos abrangentes aos poucos foram alterando a ‘feição’ do Senado. Assim, mesmo tendo preservado alguns dos importantes papéis que desempenhava no período imperial, o Senado republicano foi acrescido de algumas novas prerrogativas que aos poucos contribuiriam para a geração de novos comportamentos no âmbito da Instituição.

Com a República o Senado ampliou suas funções legislativas tornando-se, deste modo, mais propositivo. Nesta nova fase a Instituição assegurou, por exemplo, a possibilidade de iniciativa de leis relativas às reformas constitucionais, coisa que antes era exclusividade da Câmara dos Deputados.²³ A partir de então, o processo legislativo passou a ser praticado de modo mais equilibrado pelas duas casas congressuais. Este relativo equilíbrio inaugurado pela República foi consolidado pelo voto popular para senador que veio a fortalecer o papel legislador do Senado.

As eleições diretas para senador se tornaram um estímulo à apresentação dos mais variados tipos de proposições como forma de garantir maior legitimidade aos seus mandatos. Por isto, mesmo frente ao papel diferenciado que possuem (de representantes dos

²³ Cf Constituição Brasileira de 1824, que assim definia sobre a reforma dos artigos constitucionais: *Art. 174. (...) fará a proposição por escrito, a qual deve ter origem na Câmara dos Deputados e ser apoiada pela terça parte deles.*

Estados e dos grandes temas nacionais), os senadores perceberam que para assegurarem seus mandatos não bastava atuar no âmbito de suas competências exclusivas, mas era necessário também se pronunciarem nas áreas de interesse direto dos cidadãos, ainda que a função precípua do Senado não fosse esta. Com isto, é comum a participação de senadores na apresentação de proposições ditas paroquiais, ou seja, em assuntos ligados às questões do cotidiano de seus Estados ou da municipalidade, como a destinação de recursos para pequenas (além das grandes) obras de interesse local ou estadual. Todavia, estudos recentes apontam que, no conjunto das proposições em tramitação no Senado Federal, predominam aquelas de caráter nacional, como atesta o trabalho de Araujo:

(...) os dados confirmam estudos anteriores sobre a produção legislativa do Congresso Nacional e contrariam, de forma contundente, a expectativa de que uma Câmara Alta forte redunde em obstrução dos interesses nacionais em favor dos interesses locais ou regionais. Os senadores se esforçam principalmente para produzir leis de interesse da sociedade nacional ou de amplos setores econômicos ou segmentos sociais.²⁴

É sabido que as proposições que tratam dos interesses mais imediatos dos eleitores podem ser retribuídas em forma de votos nas próximas eleições. Deste modo, ao atuarem também como representantes dos eleitores de seus Estados os senadores adotam práticas legislativas cada vez mais semelhantes às da Câmara dos Deputados, o que contribui para reduzir a diferença de papéis formalmente existente entre as duas Casas. Deste modo, a atuação do Senado tem contribuído para afastar, cada vez mais, a velha imagem de “Câmara Alta” que ainda pudesse ser atribuída a ele. Isto torna a atuação do Senado cada vez menos diferenciada e suas práticas cada dia mais ‘comuns’.

O fortalecimento do papel legislativo do Senado no cenário político republicano é um indicativo do aumento das prerrogativas conquistadas pela Instituição. Porém, nem todas as mudanças introduzidas com a República resultaram em acréscimo de poder ou de autonomia para o Senado. Ao contrário disto, em alguns casos pode até ser notada uma certa redução de suas atribuições. No que se refere ao papel que exercia como “corte de justiça”, por exemplo, houve uma retração importante dessa função. O Senado possuía anteriormente a prerrogativa de julgar o Imperador e todos os demais ocupantes de cargos

²⁴ ARAUJO, Paulo Magalhães. *O Senado Brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília. Senado Federal. Edições UNILEGIS. Vol 4; 2008, p. 221.

da alta administração imperial por possíveis desvios de conduta, além disto, os senadores também possuíam a competência de julgar os delitos cometidos pelos deputados provinciais durante seus mandatos. Com a nova ordem constitucional republicana os senadores continuaram tendo o poder de julgar o chefe do Poder Executivo (o Presidente da República) e os altos funcionários da Administração, mas perderam a função de julgar os deputados.²⁵ A perda desta atribuição eliminou uma importante superioridade formal que o Senado exercia sobre a Câmara dos Deputados, resultando na diminuição de seu poder frente à Câmara tornando mais equilibrados os papéis exercidos pelas duas Casas. Esta diminuição de poder do Senado contribuiu para ofuscar a imagem de Câmara Alta que ainda restava à Instituição.

Um outro aspecto que representou limites de poder do Senado republicano foi a introdução da norma que estabeleceu que nos momentos em que o Senado funcionasse como tribunal de justiça os trabalhos seriam dirigidos pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme determinava o artigo 33 da primeira Constituição republicana e seus incisos. Esta norma instituída em 1891 foi mantida em todas as Constituições republicanas até os dias atuais. Permanece ainda hoje a determinação constitucional de que nas sessões de julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, bem como dos demais cargos previstos na Constituição, a presidência dos trabalhos seja exercida pelo presidente do STF. Na ocasião do julgamento do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, os trabalhos foram executados pelo então presidente do Supremo, Ministro Sidney Sanches.

Entre as principais justificativas para tal medida permanecer na Constituição Federal está o “saber jurídico”, visto como algo necessário a quem ocupa o cargo neste tipo de procedimento; uma outra justificativa é a necessária “imparcialidade” da Instituição neste tipo de julgamento. Sobre o saber jurídico, há que se considerar que quem preside a mais alta corte de justiça é pessoa considerada qualificada para exercer este papel. No que tange à imparcialidade, porém, ao menos uma indagação permanece: por que, necessariamente, o dirigente do Supremo conduziria de maneira mais imparcial que um

²⁵ A Constituição Imperial de 1824 assim definia: *Art. 47: É de atribuição exclusiva do Senado: I- Conhecer dos delitos individuais, cometidos pelos membros da Família Imperial, (...); e dos delitos dos deputados, durante o período da Legislatura.*

senador os julgamentos de autoridades tão elevadas, como o Presidente da República ou mesmo os próprios Ministros do STF, conforme reza a Constituição? Não se trata de uma resposta simples.

Uma outra medida que também acarretou uma certa redução do poder do Senado, estabelecida desde a 1ª Constituição Republicana, foi aquela que define o Vice-Presidente da República como presidente do Senado Federal.²⁶ Ou seja, a Instituição passaria a ser presidida por um membro externo a ela, ou mais especificamente, pelo segundo homem na hierarquia do Poder Executivo. A atuação de um membro do Executivo (ou do Judiciário) na presidência do Senado pode ser vista como uma interferência de outros Poderes na autonomia do Legislativo, sobretudo porque a presença do Vice-Presidente não era esporádica como era a do Presidente do Supremo, pois este participava das atividades cotidianas da Instituição. Desse modo, nos períodos de funcionamento regular a presidência do Senado cabia ao Vice-Presidente da República e nas sessões judiciais ao presidente do STF.

Do início da fase republicana até 1930, a presidência do Senado foi ocupada ininterruptamente pelo Vice-Presidente da República. Porém, com a supressão da função de Vice-Presidente instituída pela Constituição de 1934, os senadores puderam indicar um de seus membros para presidir a Instituição. Foi assim que em 1935 o senador Antonio Garcia Medeiros Neto foi eleito presidente do Senado, função que ocupou até 1937. Contudo, um senador na presidência não foi garantia de uma atuação mais independente por parte do Senado. Medeiros Neto era tido como homem da confiança de Getúlio Vargas. Mas apesar disto, o nome de Medeiros Neto aparece ainda hoje em documentos oficiais do Senado como um dos presidentes que exerceram importante papel à frente da Instituição, tendo sido hábil ao enfrentar pressões sociais e ao contornar conflitos e que, principalmente, teria presidido a Casa em consonância com as aspirações do Executivo²⁷:

²⁶ Ver artigo 32 da Constituição de 1891 que definia: *O vice-presidente da República será presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo vice-presidente da mesma Câmara.* In BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891.* Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001.

²⁷ Cf site oficial do Senado que, na parte que trata da biografia dos senadores dispensa tal tratamento ao referido senador <www.senado.gov.br>. Acesso em 15 de julho de 2008.

(...) Capaz de orientar e conduzir para um mesmo ponto, (...) aquela maioria parlamentar heterogênea, animada de convicções políticas as mais antagônicas: comunistas, capitalistas, religiosos e ateus, tendo que combater sem trégua aquela oposição vigorosa com o poder de sua oratória. **E Medeiros Neto soube combater sem trégua nem tropeços todos aqueles obstáculos, até a promulgação da Carta Magna, onde deixou em cada capítulo a marca indelével de sua inteligência, saber e habilidade política.** Dissolvido o Parlamento em 1937 (...), retirou-se para a vida privada e foi cuidar de sua banca de advogado.²⁸ (grifo da autora)

A exaltação das qualidades daquele presidente do Senado pode soar como um certo exagero de retórica, mesmo porque desde a chegada de Vargas ao poder em 1930 o Senado sequer funcionou. Em 1934 suas funções foram praticamente extintas, quando o Poder Legislativo passou a ser exercido pela Câmara dos Deputados com a *colaboração* senatorial. E nesta mesma linha de restrições a Constituição outorgada em 1937 criou o Conselho Federal em substituição ao Senado.²⁹

Além disto, parece também exagero dizer que Medeiros Neto conduziu uma bancada heterogênea e supostamente influenciada pelos comunistas, visto que internamente não havia pressão deste segmento político. E caso houvesse este tipo de pressão ela se configuraria em algo externo à Instituição, pois o primeiro senador comunista a ocupar um assento na Casa foi Luis Carlos Prestes, eleito em dezembro de 1945. A eleição de Prestes e dos demais membros da bancada comunista na Constituinte se deu no bojo do processo de democratização então vivenciado no País. O início de um novo período democrático proporcionou naquele momento tanto a eleição dos constituintes quanto a escolha do próximo Presidente da República.

As eleições para Presidente da República e para a Assembléia Constituinte ocorridas no ano de 1945 forneceram as bases que dariam sustentação à experiência democrática

²⁸ Idem, *ibidem*.

²⁹ Estas determinações constitucionais podem ser verificadas no artigo 22 da Constituição de 1934 e no artigo 38 da Constituição Federal de 1937. In POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001; e In PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001.

implantada naquele momento. A partir dali o Senado seria reconduzido à cena política retomando importantes prerrogativas adquiridas com a primeira Constituição republicana de 1891 e que haviam sido suprimidas com o autoritarismo dos anos 30. O contexto de 45 a 64 passou a representar expressivas mudanças na trajetória do Senado. Além de ter suas principais atribuições restabelecidas foi também nesse período que ocorreu a construção da nova capital do País e a mudança da sede do Senado Federal para Brasília, fatos que repercutiram na imagem da Instituição. Esta retomada democrática, porém, não teria vida longa, pois seria novamente interrompida em 1964 com o Golpe Militar.

Conforme mencionado anteriormente as eleições de 1945 marcaram o retorno do Senado à cena política. Curiosamente, porém, ao mesmo tempo em que a Instituição se fortalecia, a Carta promulgada nove meses depois da instalação da Constituinte restabeleceu uma certa interferência externa na Casa ao determinar que a presidência do Senado voltasse às mãos do Vice-Presidente da República, como ocorria anteriormente. Esta prática só seria definitivamente modificada às vésperas do Golpe de 1964, pois com a renúncia do presidente Jânio Quadros e a conseqüente ascensão do vice João Goulart à Presidência do País a Vice-Presidência ficou vaga levando o Senado a empossar um de seus senadores como dirigente da Casa. O nome escolhido foi o de Auro Moura Andrade que ocupou a função de 1961 a 1968. Dali em diante o Senado passou a garantir um de seus membros na presidência da Instituição.

Além do aspecto citado acima, que pode caracterizar a existência de certos limites à autonomia e independência do Senado, uma outra mudança introduzida na fase republicana, talvez menos relevante, mas que também merece ser lembrada, foi a redução dos vencimentos dos senadores. Na fase imperial os senadores vitalícios percebiam remuneração equivalente a uma vez e meia ao que era destinado aos deputados. Com a Constituição republicana esta diferença foi extinta e os vencimentos de senadores e deputados foram equiparados. Esta medida pode ser vista como algo que representou uma relativa ‘perda de importância’ dos senadores, pois em termos salariais o Senado e a Câmara passaram a apresentar condições paritárias.

É possível constatar que, com o advento da República, o Senado realmente passou por mudanças. Mas se por um lado houve mudanças que representaram a conquista de

algumas novas atribuições, por outro lado, como mencionado, algumas delas implicaram uma certa redução dos poderes da Instituição. Seu perfil foi modificado de modo a se tornar mais compatível com o novo modelo republicano e federativo adotado, o que produziu um relativo distanciamento daquela idéia de Câmara Alta e de ambiente seletivo associado à Casa na fase imperial.

Um outro aspecto a se considerar nesta análise diz respeito ao fato de que as alterações se deram mais no plano formal do que no aspecto substancial, o que equivale a dizer que o Senado republicano, principalmente durante o período denominado de República Velha (até 1930), mudou mais em termos legais e normativos do que em suas práticas cotidianas. Por exemplo, a substituição da lista tríplice para escolha dos senadores vitalícios por um sistema de voto e de mandatos temporários fez com que a atuação dos senadores (como o acréscimo do papel legislador anteriormente citado) não resultasse em mudanças significativas no perfil dos eleitos, nem tenha alterado de modo sensível os interesses ali representados. Com o fim da vitaliciedade e do tradicionalismo dos títulos nobiliárquicos, a composição da Casa não passou por alterações expressivas nem produziu modificações imediatas no que se refere aos padrões sociais e econômicos de seus membros.

Os mesmos segmentos tradicionais formados por bacharéis, juizes e fazendeiros de onde provinham os senadores do Império continuaram sendo os maiores fornecedores dos quadros senatoriais, especialmente nas três primeiras décadas da República. Entre os 63 primeiros senadores, que foram eleitos para a 21ª Legislatura (que representava a 1ª Legislatura republicana), a maioria era proveniente daqueles segmentos.³⁰ Além disso, dos “novos” senadores, muitos já possuíam larga experiência política, alguns já haviam sido membros do Senado vitalício, outros foram deputados provinciais e outros tantos ocuparam funções públicas no Império.

Assim como não houve mudanças significativas no perfil dos componentes do Senado republicano, também não houve alterações relevantes no que diz respeito a uma atuação marcada por mais “independência” da Casa, visto que o novo Senado, ou o Legislativo como um todo, continuou sendo confrontado pela forte presença do Executivo.

³⁰ Conforme apresentado no Capítulo 1. Ver Quadro I.

Conforme sugere José Murilo de Carvalho, nas três primeiras décadas da República o Senado ainda convivia de perto com o viés militarista dos chefes do poder que governavam com (e para) as oligarquias agrárias estaduais.³¹ Juntos estes segmentos mantinham importante interferência nos processos eleitorais e na escolha dos congressistas.

Compete afirmar, todavia, que com a Constituição republicana a possibilidade de dissolução do Congresso por parte do Chefe de Estado foi formalmente extinta, mas na prática tal mudança não representou garantias suficientes para um efetivo funcionamento do Senado, pois o Executivo se manteve forte o bastante para interromper a atividade parlamentar nos momentos em que o Congresso se mostrou incômodo aos interesses daquele Poder. É o caso do ano de 1930 quando Getúlio Vargas dissolveu o Congresso Nacional mantendo suas atividades suspensas até o fim da ditadura estadonovista em 1945. Mais adiante, do mesmo modo e à revelia da instituição parlamentar, outros ‘recessos’ foram também decretados pelo Regime Militar pós-64.

Assim como o período imperial havia sido marcado pela forte presença do Poder Executivo, com a República esta força não foi imediatamente reduzida. Contrariando os fundamentos do princípio republicano de que cabe ao povo a escolha de seus representantes, foi pela via indireta, ou seja, por intermédio do Congresso Nacional que se fez a escolha do primeiro Presidente e do Vice-Presidente da República em 1891. Na ocasião foram eleitos, respectivamente para os cargos, os marechais Manuel Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto para mandatos de quatro anos. Deodoro conseguiu se manter no poder por apenas nove meses. As instabilidades de seu governo foram agravadas em função dos enfrentamentos com parlamentares, o que provocou o fechamento do Congresso no dia 3 de novembro de 1891. Com a renúncia de Deodoro a presidência passou a ser ocupada por Floriano Peixoto. O novo titular do governo também chegou a enfrentar dificuldades no Congresso, mas apesar das resistências, com o apoio dos cafeicultores paulistas, governou até junho de 1895.

A eleição dos primeiros titulares do Executivo republicano pelo Congresso Nacional aparentemente poderia indicar um certo fortalecimento da instituição parlamentar. Mas esta

³¹ Sobre a força das oligarquias agrárias e a influência de setores militares no contexto da República Velha ver, CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem - Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira: 2003.

forma de escolha se fez em decorrência de algo que já havia sido definido anteriormente pelos titulares do Governo Provisório e inserido no artigo 1º, parágrafo 1º das disposições transitórias da Constituição: *Esse Congresso receberá do eleitorado poderes especiais para exprimir acerca desta Constituição a vontade nacional, bem como para eleger o primeiro Presidente e Vice-Presidente da República.*

Mais do que qualquer “*vontade nacional*”, aquele artigo constitucional exprimia a vontade dos membros do Governo Provisório que, apoiados por segmentos da oligarquia cafeeira desejavam estruturar, sob sua batuta, o novo Estado republicano. Assim dariam prosseguimento ao modelo de República pouco popular que havia sido anteriormente proclamada. Para estes mesmos segmentos que instituíram a República a participação popular não seria necessária também na fase de estruturação do novo sistema. Teve início, então, uma República ‘pouco republicana’, pois foram os membros do Governo Provisório, sobretudo os marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto que, apoiados em setores oligárquicos,³² fizeram constar na Carta de 1891 a escolha do primeiro Presidente republicano pela via indireta. Percebe-se com isto que a República brasileira nasceu com um ‘vício’ de origem: expressava mais a vontade dos marechais que a vontade nacional. Além disto, o que se viu foi a prevalência dos interesses de grupos específicos da elite nacional sobre a soberania popular, e no lugar da harmonia entre os poderes (preconizada por pensadores liberais) o que ocorreu foi a continuidade da supremacia de um deles: o Poder Executivo.

Apesar da prevalência do Executivo sobre o Senado, este último foi aos poucos afirmando sua presença na cena republicana. Houve momentos em que os senadores empreenderam importantes papéis, seja na elaboração de leis, ou mesmo na articulação da unidade federativa nacional. Um exemplo marcante desta atuação do Senado no período de 1891 a 1930 foi o momento da elaboração do primeiro Código Civil Brasileiro ou mesmo nos acalorados debates ocorridos na Instituição no contexto da I Guerra Mundial entre outros.³³ Diante disto, e a despeito das interferências sofridas, o Senado conseguiu no

³² O processo de consolidação da República é ricamente tratado por José Murilo de Carvalho na obra *A Construção da Ordem. Teatro de Sombras. Op. Cit.*

³³ Sobre alguns dos debates ocorridos na Casa no contexto da I Guerra ver: *Anaes do Senado*, sessão de 1 de junho de 1917.

desenrolar de sua trajetória preservar, em alguma medida, a imagem de instituição respeitável construída a seu respeito, a imagem de uma Instituição importante, na qual se debatem os grandes temas e se tomam as decisões nacionais de relevo.

Mas, apesar da reputação construída, para alguns governos que dirigiram o Brasil desde o início da República, o Senado (ou o Congresso Nacional como um todo) nem sempre foi visto como uma Instituição importante e que fosse imprescindível para o funcionamento do Estado. Prova disto foi a determinação de seu fechamento imediatamente após a Proclamação da República, como também os recorrentes episódios de exclusão do Legislativo da cena nacional em outros momentos, quando se viu nele uma ameaça para os interesses de governantes pouco afeitos às regras da democracia representativa.

Houve momentos em que e o Senado Federal (e o Congresso Nacional de modo geral) cumpriu apenas funções cerimoniais, em outros foi praticamente extinto. Um destes momentos se deu entre os anos de 1930 a 1945, quando se instaurou a ditadura do Estado Novo. O Presidente Getúlio Vargas instituiu o *Decreto presidencial nº 19398*, em 11 de novembro de 1930, que determinou o fechamento do Congresso e a suspensão da atividade parlamentar por aproximadamente dois anos. Nos anos seguintes, em 1933 e 1934, o Parlamento teve suas funções relativamente restabelecidas com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que elaborou uma nova Carta. Com as novas normas constitucionais promulgadas em julho de 1934, o Poder Legislativo ficou a cargo da Câmara dos Deputados e o Senado teve suas funções restringidas a um papel de “colaboração” com a Câmara.³⁴ Nesta mesma linha de restrições à atuação do Senado, a Constituição de 1937 outorgada pelo governo Vargas estabeleceu: “... o Parlamento Nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal”.³⁵ Ou seja, naquele momento o Senado era substituído pelo Conselho Federal, assim permanecendo até o fim do governo de Vargas em 1945.

Na vigência do período ditatorial de Getúlio Vargas (1937/1945), o Senado foi suprimido e suas atribuições foram suspensas. A Instituição deixou de constar na Constituição de 37 e em seu lugar a Carta instituiu o Conselho Federal oficializando, assim,

³⁴ A Constituição Federal de 1934 estabelece em seu Art. 22 que o Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal.

³⁵ *Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1937. Art. 50. Parágrafo único.*

o “desaparecimento” do sistema bicameral brasileiro. Ficou estabelecido que o Conselho passaria a ser composto de dez membros indicados pelo Presidente da República e de um membro de cada Estado escolhido pelas Assembléias Legislativas, com direito de veto pelo Governador. Os mandatos foram estipulados em seis anos de duração.³⁶

A supressão do Senado da cena política, entre outras coisas, provocou o esvaziamento de suas práticas político-administrativas. Eram freqüentes naquele contexto requisições de funcionários do Senado para prestarem serviços em vários órgãos da Administração Pública, como também era comum a solicitação de empréstimos de seu mobiliário para atender às necessidades de outros órgãos públicos. Entre as várias requisições desta natureza consta uma em que o Sr. Drumond Alves, então diretor de pessoal do Ministério da Justiça, encaminhou uma Circular, datada de 1 de julho de 1938, ao Sr. Luiz Nabuco, que ocupava a função de *Diretor da Secretaria do extinto Senado Federal* requerendo um funcionário da Casa. Esta Circular que poderia ser apenas um simples ato burocrático, por se tratar de mais um caso de requisição de funcionário, deixa de figurar como algo trivial na rotina da Instituição e chama a atenção pela forma como o Senado foi denominado no texto do referido documento: *extinto Senado Federal*. Tal ato revela que, na prática, a Casa parlamentar havia sido efetivamente extinta.³⁷

Nota-se que naquela ocasião o Congresso bicameral foi praticamente suprimido frente à crescente concentração de poder no Executivo e a conseqüente fragilidade dos demais poderes. O retorno do Senado, de modo a reconstituir o sistema bicameral brasileiro, só se tornou possível com o processo de democratização intensificado em meados da década seguinte, quando a Constituição de 1946 restabeleceu o Congresso Nacional bicameral e as demais atribuições que dele haviam sido suprimidas. Desse modo, o Senado voltava a figurar na cena política nacional, em função dos ventos democratizantes que voltavam a soprar na conjuntura interna e externa.

³⁶ Idem, *ibidem*.

³⁷ *Circular P/4* do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Secretaria de Estado/ Serviço de Pessoal. Rio de Janeiro, em 1 de julho de 1938. Senado Federal; Secretaria de Arquivos. Ver este documento nos anexos desta tese.

2.4. Ressuscitando o Senado: a Constituinte de 45

A Constituição outorgada em 1937 por Getúlio Vargas formalizou um outro arcabouço jurídico para o Brasil. Alguns preceitos estabelecidos pela nova Carta não foram colocados em prática, entre os quais o artigo 187, que determinava que a Constituição fosse submetida a um plebiscito.³⁸ O plebiscito e as regras de seu funcionamento deveriam ser convocados por intermédio de decreto presidencial, medida que Vargas protelou o quanto pode. Em declarações dadas à imprensa Getúlio Vargas alegou “motivos imperiosos”³⁹ que o fizeram retardar a instalação e o funcionamento de muitas das deliberações da Carta de 1937, entre estes motivos estaria a Guerra. Na realidade, por trás desta atitude de Vargas estava a intenção de permanecer no poder por tempo indeterminado.

Amparado por uma forte política industrial e com um discurso de combate à ameaça comunista Getúlio angariou apoio suficiente para centralizar o poder e mantê-lo sob seu controle até o início dos anos quarenta. Mas a partir deste período a situação política se tornou cada vez mais instável, com o Brasil sendo pressionado a tomar posição em relação à Guerra. É sabido que Vargas tinha uma certa simpatia pela Alemanha, porém, com a pressão de uma conjuntura nacional e internacional antifascista e em função de interesses econômicos regionais foi levado a optar pelos aliados. Opção esta que levou em conta os interesses industriais brasileiros junto aos Estados Unidos⁴⁰.

A partir de 1942 o Brasil já se mobilizava contra a Alemanha e em meados de 1943 enviou ao front aproximadamente vinte e cinco mil soldados.⁴¹ Internamente a situação política era dúbia, pois ao mesmo tempo em que se ampliavam os movimentos contra o fascismo e contra a ditadura, por outro lado cresciam forças que defendiam uma unidade nacional com Vargas como forma de combater o fascismo internacional, entre essas forças

³⁸ *Constituição de 1937*: “Art. 187. Esta Constituição entra em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.”

³⁹ Sobre as declarações de Vargas ver: RODRIGUES, Ricardo Vélez. *Cultura Política e o Pensamento Autoritário* Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. Brasília. Câmara dos Deputados; 1983, p.657.

⁴⁰ Sobre a aproximação do governo Vargas com os Estados Unidos, principalmente no que concerne à política industrial ver: BEUCLAIR, Geraldo e HONÓRIO, Cezar. *A economia brasileira durante a Segunda Guerra Mundial*. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Segunda Guerra Mundial – um balanço histórico*. São Paulo. Xamã: Universidade de São Paulo; 1995.

⁴¹ Ver COGGIOLA, Osvaldo. *Op. cit*; p. 311.

estava o Partido Comunista Brasileiro. Os comunistas defendiam a democratização em escala mundial e se aproximarem do ditador Vargas naquele momento seria apenas uma estratégia para se atingir o fim almejado, que seria a implantação da democracia no País.⁴² Contudo, a instabilidade política se agravava e a cada dia cresciam as insatisfações com a ditadura, pois o clamor por democracia se ampliava também junto aos segmentos liberais brasileiros.

O regime passou a angariar opositores até mesmo entre as fileiras militares que haviam colaborado com a chegada de Vargas ao poder. O crescimento da oposição entre os militares produziu uma curiosa manifestação da opinião do Ministro da Guerra de Getúlio Vargas, o General Eurico Gaspar Dutra, sobre a participação dos soldados brasileiros na guerra. Dutra teria dito a Vargas que *a oficialidade achava injusto que os brasileiros morressem nos campos da Itália para implantar a democracia na França, na Áustria, na própria Itália e Alemanha, quando aqui no Brasil não havia democracia.*⁴³ Dutra era homem da confiança de Vargas e antecipava ao chefe a divisão que havia no meio militar. Divisão esta que resultaria na apresentação de duas candidaturas militares nas eleições presidenciais que se avizinhavam.

Apesar de ter o apoio de segmentos populares, principalmente em razão das políticas trabalhistas assistenciais que seu governo instituiu, a situação do Presidente era cada vez mais instável. Frente a isto, ao longo do ano de 1945, Vargas passou a adotar um discurso reformista e democratizante como forma de viabilizar sua continuidade no poder.

O fim da guerra ampliou em escala mundial os movimentos de combate ao autoritarismo e no Brasil a situação do regime ditatorial se tornava insustentável. Foi neste contexto que Vargas editou a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945 que, entre outras coisas, determinava a realização de eleições para Presidente da República e para o Parlamento:

⁴² O movimento em prol das mudanças, mas com a preservação de Vargas no poder ficou conhecido como *queremismo*. Sobre o movimento *queremista* ver: CABRAL, Elza Borghi de Almeida. *O queremismo na redemocratização de 1945*. Dissertação de Mestrado. Niterói: Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, 1984.

⁴³ Ver VALE, Osvaldo Trigueiro do. *O General Dutra e a redemocratização de 45*. Apud Porto, Valter Costa. In: *O Voto no Brasil – da Colônia à Quinta República*. Brasília. Gráfica do Senado, vol. 1; 1989, p.261.

Art. 4º Dentro de noventa dias contados desta data serão fixadas em lei, na forma do artigo 180 da Constituição, as datas das eleições para o segundo período presidencial e governadores dos Estados, assim como das primeiras eleições para o Parlamento e as Assembléias Legislativas. Considerar-se-ão eleitos e habilitados a exercer o mandato, independentemente de outro reconhecimento, os cidadãos diplomados pelos órgãos incumbidos de apurar a eleição. O Presidente eleito tomará posse, trinta dias depois de lhe ser comunicado o resultado da eleição, perante o órgão incumbido de proclamá-lo. O Parlamento instalar-se-á sessenta dias após sua eleição.⁴⁴

A data das eleições ficou marcada para o dia dois de dezembro de 1945 e sua regulamentação foi definida pelo Decreto Lei nº 7586, de 28 de maio daquele mesmo ano. A convocação das eleições e a proliferação de movimentos oposicionistas deram o tom dos debates políticos naquele momento, principalmente nos grandes centros urbanos, como o Distrito Federal (cidade do Rio de Janeiro), São Paulo e Belo Horizonte. Os meios de comunicação aos poucos foram se desvencilhando do controle do Estado realizado pelo DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda e passaram a veicular toda aquela efervescência política. Esta possibilidade de divulgação dos fatos políticos, bem como a precipitação destes, foi impulsionada pela divulgação no *Correio da Manhã* do dia 22 de fevereiro, da famosa entrevista concedida por José Américo de Almeida, ex-Ministro de Vargas, ao jornalista Carlos Lacerda.⁴⁵ A entrevista trazia duras críticas ao regime e ao ditador. A partir dali as pressões só aumentaram e Vargas se viu obrigado a adotar uma política de flexibilização que culminaria em sua deposição no dia 29 de outubro daquele ano.

Com Vargas ainda no poder, e antes mesmo de serem decretadas as eleições, as candidaturas ao pleito de dezembro de 1945 já se definiam. Os grupos liberais, principalmente aqueles segmentos que buscavam mais as liberdades individuais do que os direitos sociais lançaram a candidatura do brigadeiro e ex-pracinha Eduardo Gomes. Segundo Hélio Silva, “a candidatura Eduardo Gomes surgiu, naturalmente, da necessidade que sentiram as forças de oposição a Vargas de se aglutinarem em torno de

⁴⁴ Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Art. 4º.

⁴⁵ Ver jornal *Correio da Manhã*, de 22 de fevereiro de 1945.

quem trouxesse o apoio militar”.⁴⁶ Esta candidatura dita “natural” representava os ideais de grupos que, além de não serem, por princípio, contrários a existência de governos fortes, entendiam que só teria viabilidade naquele contexto, um candidato que tivesse apoio dos militares. Além de amplos segmentos militares, o partido de Eduardo Gomes, a União Democrática Nacional – UDN conseguiu aglutinar diferentes vertentes políticas em torno de seu candidato como, por exemplo, os já citados liberais, segmentos oligárquicos, a chamada esquerda democrática, estudantes e políticos renomados como Otávio Mangabeira e Juracy Magalhães entre outros, além de militares. Este conjunto representava uma base de apoio bastante heterogênea, que na visão de Edgard Carone *compreende uma mesclagem de idéias nem sempre compatíveis*.⁴⁷

Getúlio Vargas por seu lado, também articulou uma candidatura que fosse capaz de preservar, o máximo possível, as estruturas de poder montadas por ele durante o Estado Novo. Assim, depois de pesar os prós e contras decidiu lançar o nome de seu Ministro da Guerra, General Eurico Gaspar Dutra à presidência. Em torno do candidato oficial se reuniam as alas mais conservadoras. Este cenário é assim analisado por João Almino:

Getúlio, por sua vez, resolveu transformar em partido a máquina política construída durante o Estado Novo. Os setores latifundiários, oligárquicos e da alta finança, foram responsáveis, sob o comando da alta burocracia dos gabinetes, pela organização do Partido Social Democrata, PSD.⁴⁸

Além destas duas candidaturas, um terceiro concorrente foi lançado às eleições presidenciais. O Partido Comunista entendeu ser oportuna uma candidatura alternativa, um candidato civil que não estivesse diretamente envolvido naquele jogo político. O nome dos comunistas foi o do engenheiro Yedo Fiúza, que não era comunista. Embora os comunistas tivessem a figura de Luis Carlos Prestes como um possível candidato, optaram por não lançá-lo naquele momento. Entenderam que a candidatura de Fiúza não comprometia a política de “união nacional” adotada pelo partido até então. Além disto, viam o terceiro

⁴⁶ Ver SILVA, Hélio. 45, *Por que depuseram Vargas*. Apud Almino, João. *Os democratas autoritários - liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo. Ed. Brasiliense; 1980, p.31.

⁴⁷ CARONE, Edgar. *A terceira República*. São Paulo. Difel; 1976, p. 433.

⁴⁸ ALMINO, João. *Os democratas autoritários - liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo. Ed. Brasiliense; 1980, p.33.

nome como uma possibilidade de minimizar uma possível eleição plebiscitária, entre os que seriam contra ou a favor de Vargas. E, como disse Prestes, “*não desafiariam as instituições com um candidato comunista*”⁴⁹, e, mais que isto, agindo assim não estariam rompendo definitivamente com Vargas.

De certo modo, ainda que não tenha sido uma união formal, houve uma aproximação estratégica entre Vargas e os comunistas, o que na visão de Francisco Weffort teria sido uma aliança *anunciada em maio sob a forma de adesão em outubro*, que se devia, em parte, a *um arranjo segundo o qual o PCB obteria sua legalidade em troca de um apoio ao Ditador*.⁵⁰ Mas como disse Weffort, isto explica em parte a aproximação entre duas vertentes ideologicamente tão díspares. É certo que ambos os lados tinham muitos outros interesses nesta aproximação além dos que foram revelados.⁵¹

Entre as convergências e as divergências possíveis, o fato é que as eleições presidenciais ocorreram em dezembro de 1945 e o resultado da disputa é hoje algo bastante conhecido na política brasileira. É sabido que o candidato governista sagrou-se amplamente vitorioso, e, em boa medida, Vargas obteve o que desejava, que era ter alguém no poder que desse a continuidade institucional necessária ao seu retorno ao poder, visto que seu objetivo maior era retornar à Presidência, fato que se concretizaria em 1951.

Mas antes que Vargas retornasse ao maior cargo da República, muita coisa aconteceu, visto que o clima de instabilidade chegou ao seu grau mais profundo. A UDN, sabedora de seus limites no que se refere ao apoio popular, resolveu buscar solução para a crise pela via militar. Neste aspecto João Almino cita uma declaração dada por Octávio Mangabeira para solucionar a crise:

Penso que as forças armadas estão no dever de intervir na atual situação brasileira. Vou adiante: é seu dever intervir. A nação está, não só ameaçada, mas gravemente ferida, sem defesa, (...) impõe-se

⁴⁹ ALMINO, João. (Citando entrevista concedida por Prestes ao jornal Folha da Manhã, de 27 de abril de 1945). *Op. Cit.*, p. 34.

⁵⁰ WEFFORT, Francisco. Apud Almino, João. *Op. Cit.*, p. 53.

⁵¹ Ver NOGUEIRA, Otaciano. *A Constituinte de 1946. Getúlio Vargas, o Sujeito Oculto*. São Paulo. Martins Fontes; 2005.

que as únicas forças que têm força real para acudir em defesa da nação não lhes faltem nesta hora.⁵²

De fato o apoio militar não faltou no ‘desfecho’ da crise político-institucional. No dia 29 de outubro de 1945 o Presidente foi deposto. Seu lugar foi ocupado pelo então presidente do STF, Ministro José Linhares, que assumiu provisoriamente a Presidência da República.⁵³

Foi neste clima de instabilidade que ocorreram os preparativos para as primeiras eleições parlamentares depois do intervalo ditatorial. Neste contexto, várias polêmicas surgiram sobre o papel do novo Legislativo. No centro dos debates estavam os poderes da Assembléia Nacional Constituinte que seria eleita. Havia, naquele momento, os que interpretavam que os constituintes só teriam poderes para reformar a Carta em vigor, enquanto outros segmentos defendiam poderes plenos para a Assembléia.

A palavra final sobre o assunto foi dada pelo Supremo Tribunal Federal. Após consulta ao STF, o presidente interino da República, José Linhares, editou a Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945, que, entre outras coisas, definia:

Art. 1º Os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em **Assembléia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil.**

Parágrafo único. **O Conselho Federal passa a denominar-se Senado Federal.**

Art. 2º Promulgada, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal passarão a funcionar como Poder Legislativo ordinário. (grifo da autora)

Com essa lei o Senado Federal foi reabilitado depois de ter ficado no ostracismo durante praticamente toda a era Vargas. Naquele momento foi extinto o Conselho Federal que fora criado pela Carta de 1937 para substituir o Senado. Com isto as eleições parlamentares de 2 de dezembro de 1945, elegeram 42 senadores e 286 deputados

⁵² ALMINO, J. *Op. Cit.*, p. 61 e 62.

⁵³ “Apesar de algumas medidas tomadas, como a definição de uma data para as eleições, a anistia, a liberdade de organização partidária, e o compromisso de fazer eleger uma nova Assembléia Constituinte, Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945, por um movimento militar liderado por generais que compunham seu próprio ministério.” Ver http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/hm/biografias/ev_bio_getuliovargas.htm. Acesso em 15.01.2009.

constituintes. A primeira sessão da Assembléia Nacional Constituinte ocorreu no dia dois de fevereiro de 1946 às 14 horas, no Palácio Tiradentes, na cidade do Rio de Janeiro. Os trabalhos da Constituinte se estenderam por aproximadamente oito meses até a promulgação da nova Carta no dia 18 de setembro daquele mesmo ano.

Em sua primeira sessão a Constituinte vivenciou uma de suas primeiras polêmicas. O debate girou em torno da presidência dos trabalhos que estavam sob a direção de Valdemar Falcão, presidente do Superior Tribunal Eleitoral e do STF cumulativamente, e pelo calor dos debates já se podia prever o nível de enfrentamento que viria pela frente. Foi questionada naquela ocasião a legitimidade que um membro de um outro poder teria para dirigir os trabalhos da Assembléia soberanamente eleita.⁵⁴ Um constituinte chegou a propor que os trabalhos fossem presididos pelo parlamentar mais idoso, proposta que não vingou. A polêmica foi resolvida na segunda sessão, quando se decidiu pelo critério da proporcionalidade da representação, ou seja, os partidos com as maiores bancadas ocupariam os cargos de direção da Constituinte. Desse modo foi eleito como presidente da Assembléia o senador Fernando de Melo Viana, do PSD (Partido Social Democrata) de Minas Gerais. O PSD constituía a maior bancada, contando 151 deputados e 26 senadores, contabilizando 177 do total de 328 constituintes, o que representava a maioria absoluta dos assentos na Assembléia. A segunda bancada foi da UDN (União Democrática Nacional), que ficou com 87 constituintes (77 deputados e 10 senadores). Ao todo onze partidos elegeram representantes na Constituinte, sendo que destes apenas seis conseguiram eleger senadores, inclusive o PCB (Partido Comunista do Brasil)⁵⁵ que fez um senador, além dos 14 deputados eleitos pela legenda.⁵⁶

Este número de partidos pode ser considerado elevado, em se tratando de uma democracia incipiente. Mas esta diversidade partidária não resultava em uma pluralidade ideológica em igual proporção. Os dois principais partidos, o PSD e a UDN, por exemplo, se originaram de matriz ideológica bastante semelhante. Ambos eram de perfil liberal e abrigaram importantes segmentos que alavancaram a Revolução de 30 e mais adiante o

⁵⁴ Anais do Senado Federal. Brasília. Senado Federal. Edição em CD-ROM; v. 19 e 29; 1999.

⁵⁵ Naquela época, o Partido Comunista denominava-se Partido Comunista do Brasil, com a sigla PCB. Mais tarde, passou a se chamar Partido Comunista Brasileiro, mantendo a mesma sigla.

⁵⁶ Anais do Senado Federal. CD-ROM. *Op. Cit.*

Estado Novo. Portanto, suas divergências no âmbito da Constituinte resultavam mais das diferenças de método de se governar do que por questões de princípios (morais ou ideológicos). Otávio Mangabeira, por exemplo, um dos principais líderes da UDN e ferrenho opositor da ditadura Vargas teve uma atuação na Constituinte que não era ideologicamente conflitante com os argumentos expressados pelo partido de Vargas, desse modo, quem se constituiu como a principal voz dos segmentos oposicionistas foi Luis Carlos Prestes, o líder do PCB.⁵⁷ A grande novidade em termos de representação político-parlamentar na Constituinte, portanto, coube ao PCB. Primeiro por seus ideais, e segundo por despontar como o mais expressivo partido de massas com assento na Casa naquele momento.

Entre as idéias defendidas pelo PCB estavam a liberdade sindical, o direito de greve, as liberdades políticas, a ampliação dos direitos sociais, entre outras. A defesa de tais propostas fez com que o PCB tivesse uma atuação bastante distinta dos demais partidos ao longo da Constituinte. É verdade que o PSD e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), ambos criados sob a influência de Vargas, eram partidos que também mantinham aproximação com os operários. Esta proximidade podia ser explicada pelas políticas assistenciais que postulavam, mas não se verificava no PTB uma atuação de forte mobilização das massas como aquela apresentada pelos comunistas.⁵⁸

Esses partidos, cada um a seu modo, foram a campo disputar o voto do eleitorado nas eleições de dezembro de 1945, sendo que os partidos ligados a Vargas (PSD e PTB) obtiveram uma expressiva votação. Seus votos foram suficientes para eleger o Presidente da República e para fazer a maioria parlamentar.

A participação do PCB naquelas eleições representou algo novo naquele contexto político. Desde sua fundação em 1922, o partido havia sido impedido de atuar legalmente na política nacional. Portanto, seu primeiro registro provisório foi obtido em setembro de 1945 e foi com este registro que o PCB lançou candidato próprio à Presidência da

⁵⁷ Idem, *ibidem*.

⁵⁸ Sobre a atuação do PTB no contexto da Constituinte de 1946 ver: www.cpdoc.fgv.br/nav/história. Site acessado em 10 de junho de 2009.

República. Yedo Fiúza obteve pouco mais de 550 mil votos para presidente, e na disputa pelas vagas na Constituinte os comunistas conseguiram eleger um total de 15 nomes.⁵⁹

A atuação política dos comunistas foi considerada extremista por muitos dos constituintes e por amplos segmentos da imprensa. O jornalista Carlos Lacerda, por exemplo, que no início dos anos trinta havia mantido uma certa aliança com Luiz Carlos Prestes e com o comunismo, tornou-se um dos maiores opositores do PCB, particularmente do então Senador Prestes.⁶⁰ Diante disto, sob acusações de radicalismo e acusados de manterem ligações com o comunismo internacional, os comunistas sofreram forte processo de isolamento durante o Governo do General Dutra. Estes argumentos se constituíram nas principais justificativas para a suspensão do registro do Partido ocorrida poucos meses depois da promulgação da Constituição, precisamente no dia 7 de maio de 1947.⁶¹ A perda do registro foi acompanhada da cassação dos mandatos de todos os parlamentares eleitos pelo Partido Comunista.

A síntese do perfil partidário da Constituinte de 1945 permite perceber que os velhos grupos políticos, embora repaginados, continuaram dando a tônica nas decisões políticas nacionais. A diversidade de partidos e a relativa diferença de matizes ideológicos entre eles não produziram mudanças profundas nos interesses que representavam na Assembléia Constituinte e no Congresso Nacional. Em se tratando dos senadores, por exemplo, a maioria absoluta dos constituintes pertencia a segmentos políticos tradicionais. E mesmo sem apresentarem unidade em suas ações parlamentares, o saldo das decisões que tomaram confirmava uma postura relativamente conservadora. Ou seja, ao tempo que criticavam a ditadura do Estado Novo os senadores temiam as mudanças. Deste modo, a maioria deles procurava se distanciar das influências *estadonovistas*, mas sem se aproximar das idéias *mudancistas* dos comunistas.

Ainda que os segmentos ditos tradicionais fossem majoritários na Constituinte, um ideal transformador presente na Carta de 1946 não pode ser negado. Em alguma medida as

⁵⁹ A atuação do PCB no contexto da Constituinte de 1946 também pode ser vista em: www.cpdoc.fgv.br/nav_historia. Acessado em 10 de junho de 2009.

⁶⁰ Sobre a relação de Carlos Lacerda com os comunistas ver: KELLER, Vilma. *Verbetes biográfico Lacerda, Carlos*. In www.cpdoc.fgv.br/nav_historia; p.1/9. Site acessado em 1 de julho de 2009.

⁶¹ NOGUEIRA, Otaciano. *A Constituinte de 1946. Getúlio Vargas, o Sujeito Oculto*. São Paulo. Martins Fontes; 2005, p. XXV.

mudanças nela contidas incorporavam os anseios de uma época, refletiam o desgaste da gestão ditatorial anterior e apontavam um caminho para a ampliação das liberdades democráticas no País. A própria realização da Assembléia Constituinte evidencia as aspirações por mudanças presentes naquele contexto.

A fase anterior havia sido marcada por um regime personalista, quando muitas instituições desapareceram ou perderam autonomia. O Congresso Nacional, e mais especificamente o Senado, foi uma destas instituições suprimidas pelo regime e que naquele momento teve suas funções restabelecidas. O renascer do Parlamento simbolizou a retomada da democracia brasileira e reforçou a compreensão de que a presença do Legislativo é algo considerado imprescindível no mundo contemporâneo.

As liberdades democráticas garantidas com a nova Carta, contudo, não chegaram a romper a trajetória marcante do Estado na vida dos indivíduos e das instituições brasileiras. O Poder Executivo chefiado por Gaspar Dutra deu prosseguimento a esta trajetória. Além disto, nem todos os artífices da Constituição de 1946 demonstraram apreço pela democracia ou pelo Parlamento. Getúlio Vargas, por exemplo, depois de ter governado por quase quinze anos sem Legislativo e após adiar ao máximo a convocação das eleições, continuou demonstrando desprezo pela representação parlamentar e sua participação na elaboração da Carta de 1946 foi escassa. Nos dizeres de Octaciano Nogueira, Getúlio Vargas foi o “*sujeito oculto*”⁶² daquela Constituinte, pelo desdém com que tratou a ação parlamentar e por suas constantes ausências às reuniões da Assembléia.

Paradoxalmente, apesar de suas ausências nas sessões da Constituinte, Vargas pode ser considerado o grande nome da Constituinte de 1945. Isto se deve, em boa medida, à inquestionável popularidade do ex-presidente. Seu forte vínculo com os segmentos populares, somado ao apoio de importantes setores militares foram fatores que contribuíram decisivamente para o êxito de Vargas nas campanhas políticas que enfrentaria naquele ano. Por exemplo, seu candidato a Presidente da República, General Eurico Gaspar Dutra, foi eleito com ampla votação. Mas a grande vitória eleitoral de Vargas se daria nas eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, quando obteve a esmagadora maioria dos votos.

⁶² NOGUEIRA, Otaciano. *Op cit.*, p. 431.

Beneficiado pelas regras eleitorais de então, Vargas lançou sua candidatura a senador e a deputado constituinte pelo PSD e pelo PTB, por sete diferentes estados da Federação (São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia e o então Distrito Federal).⁶³ Sua maior votação foi para senador pelo PSD do Rio Grande do Sul, onde obteve 461.913 votos⁶⁴. Vargas também foi eleito com 414.943 votos⁶⁵ para ser senador pelo PTB de São Paulo, mas como não era possível exercer a senatoria por dois Estado ao mesmo tempo ficou definida a representação pelo Rio Grande do Sul, seu estado de origem e onde foi mais votado.

Para as vagas de deputados constituintes a vitória de Vargas também foi marcante. O ex-presidente acumulou votos suficientes para se tornar deputado pelos sete estados que concorreu. O sistema proporcional pelo qual foram eleitos os deputados permitia (e ainda permite) que os votos obtidos nominalmente por um candidato contribuíssem para formar o quociente partidário e levar outros nomes eventualmente menos votados a ocuparem as vagas totais obtidas pelo partido. Desse modo, com o auxílio da votação pessoal de Vargas, o PSD e o PTB conseguiram eleger expressivas bancadas na Constituinte, sendo que o PSD sozinho conquistou mais de cinquenta por cento das cadeiras.⁶⁶

As múltiplas candidaturas de Getúlio Vargas, ainda que permitidas pela legislação eleitoral, sofreram questionamentos e foram objeto de críticas por parte de alguns de seus opositores. Conforme foi divulgado pelo jornal *Diário Carioca*, na edição de 29 de dezembro de 1945, a UDN, principal partido que se opunha a esta situação eleitoral, impetrou recurso junto ao Tribunal Superior Eleitoral alegando que as candidaturas de Vargas haviam sido feitas fora do prazo e sem petição conjunta de dois partidos ou mais, conforme previa a lei eleitoral vigente. O pleito da UDN não obteve êxito no TSE e os votos de Vargas foram mantidos. Além da contestação da UDN a candidatura Vargas

⁶³ *Decreto Lei Eleitoral n° 7586, de 28 de maio de 1945: Art. 42* não é permitido ao candidato figurar em mais de uma legenda, senão quando assim for requerido por dois partidos ou mais em petição conjunta. *Art. 49* O candidato contemplado em mais de um quociente partidário considera-se eleito sob a legenda em que tiver obtido maior votação.

⁶⁴ NOGUEIRA, Octaciano. *Op. Cit.*, p.562.

⁶⁵ *Idem*, *ibidem*, p. 562.

⁶⁶ *Idem*, *ibidem*, p.8.

também sofreu forte oposição do *Diário Carioca* que naquela mesma edição estampou a seguinte opinião:

A Nossa Opinião

Há sem dúvida o sufrágio democrático. Mas este sufrágio democrático resulta justamente da obra de traição à democracia que o **Sr Getúlio Vargas pode (sic) construir em extensão e profundidade durante 15 anos de autoridade absoluta e propaganda sem freio nem antídoto possível.** (...) Seria o mesmo que se estabelecesse, por motivos democráticos, que o povo alemão escolhesse os seus governantes, sem que se cassassem os direitos políticos dos seus antigos chefes nazistas. O certo é que os eleitos seriam os srs Goering, Hess, Ribbentrop (...).⁶⁷ (grifo da autora)

Os opositores de Vargas alegavam a ilegitimidade de sua participação naquelas eleições por entenderem que o ex-ditador estava tirando proveito de uma popularidade adquirida com as políticas populistas forjadas ao longo dos anos de ditadura. Deste modo, tanto a UDN quanto o principal jornal de oposição à época, o *Diário Carioca* e também o *Correio da Manhã*, que abrigava um voraz anti-varguista, o jornalista Carlos Lacerda, não pouparam críticas à nova pose de democrata assumida por Vargas.

Cabe observar, todavia, que muitas das instituições que faziam oposição ao governo nem sempre defenderam as liberdades democráticas. Elas eram, quando muito, opositoras ao personalismo extremado de Vargas, mas não chegavam a ter um comprometimento com a democracia nem participaram de movimentos significativos pela democratização do País. As teses conservadoras difundidas por aqueles dois jornais foram adotadas por muitos parlamentares nos trabalhos da Constituinte. Tais idéias ajudaram a aprovar a Carta que, mesmo com algumas conquistas sociais e trabalhistas, preservou um Poder Executivo forte, restringiu espaços para a expansão de ideologias de esquerda e mais uma vez impediu o Partido Comunista de continuar atuando legalmente. O jornalista Carlos Lacerda, por exemplo, era assumidamente anticomunista.

No rol das críticas empreendidas, o *Diário Carioca* não perdia oportunidade de apontar as mudanças de Getúlio Vargas como traição, como oportunismo ou, no mínimo como uma postura dúbia do ditador: *O senhor Getúlio está assim trabalhando com pau de dois bicos: é dutrista e ao mesmo tempo anti-dutrista do papo vermelho. E como não*

⁶⁷ Jornal *Diário Carioca*, de 29 de dezembro de 1945, p. 1 a 4.

*bastasse semelhante contradição o candidato do partido bolchevique é ainda o Dr Getúlio Vargas!*⁶⁸ Nestas palavras estava toda a desconfiança dos opositores, que duvidavam de alguém que, ao mesmo tempo apoiava o General Dutra e recebia, por outro lado, o apoio dos comunistas. Assim, aproveitaram a ocasião para manifestar descrença na conversão democrática de Vargas e ao mesmo criticar os comunistas. Mas o que o *Diário Carioca* não revelava e o que também a UDN ou o jornalista Carlos Lacerda não mostravam eram suas posturas dúbias, ou seja, eram menos democráticos do que diziam e mais intolerantes do que pareciam.

Apesar da oposição, como se sabe, o grande vitorioso nas eleições de 1945 foi Getúlio Vargas. Sua influência na Assembléia foi sentida mesmo sem sua presença direta no cotidiano dos trabalhos parlamentares, talvez por inadequação ao ambiente legislativo ou por se achar mais eficiente nas ações de bastidores. Apesar de tudo isto Vargas foi a ausência mais notada na Constituinte:

A Assembléia entrava em seu terceiro mês de funcionamento, e Getúlio, o brasileiro mais votado do pleito de 2 de dezembro de 1945, não tinha tomado posse. Na segunda sessão preparatória, no dia 4 de fevereiro, tinha sido lido documento por ele encaminhado à Mesa optando pela cadeira de Senador e reservando-se para escolher oportunamente o estado que representaria, já que fora eleito tanto pelo Rio Grande do Sul quanto por São Paulo. Dispunha o Regimento que poderia fazê-lo dentro de dois meses do início dos trabalhos. Se não o fizesse, devia a Mesa considerar o parlamentar (...) como representante do estado em que tivesse obtido a maior votação.⁶⁹

Depois de ser confirmado senador pelo Rio Grande do Sul, a posse de Vargas no cargo ainda tardaria. A investidura definitiva ao mandato de constituinte só ocorreria em 3 de junho de 1946, ou seja, quatro meses depois de iniciados os trabalhos da Constituinte. Depois desta longa ausência o que se viu na posse foram protestos anti-Getúlio acompanhados de uma acalorada defesa da vida parlamentar e amplos enaltecimentos do Legislativo. Naquele momento recaiu sobre Vargas toda a responsabilidade pelos anos em que a instituição parlamentar esteve ausente da política nacional. Políticos como Otávio Mangabeira (UDN-BA) e outros mais assinaram moção de repúdio à presença de Vargas na

⁶⁸ Cf *Diário Carioca. A nossa opinião*, de 30 de agosto de 1945.

⁶⁹ NOGUEIRA, O. *Op. Cit.*; p. 267.

Constituinte, o que causou constrangimentos ao senador.⁷⁰ Os jornais dos dias seguintes à posse de Getúlio divulgavam o clima de tensão vivenciado entre os parlamentares. Alguns deles repercutiram o pronunciamento de Mangabeira e faziam coro com o discurso enaltecedor do Parlamento pronunciado por vários constituintes. Entre os que exaltavam a Instituição estava o *Correio da Manhã* com o jornalista Carlos Lacerda, que mais uma vez aproveitava a oportunidade para manifestar sua oposição a Vargas.⁷¹

A pequena participação de Vargas na elaboração da Carta de 1946 destoou do entusiasmo com que a maioria dos parlamentares dispensou à tarefa. Assim, após sete meses e meio, no dia dezoito de setembro de 1946 foi promulgada a nova Constituição brasileira. Considerada avançada por uns (setores militares e segmentos liberais ligados a partidos como UDN, PSD, PTB, por exemplo) e limitada por outros (movimentos ligados à esquerda, como o PCB), a nova Carta entrou em vigor e marcou o reencontro do País com a ‘normalidade’ institucional interrompida pelo regime personalista que a precedeu. As principais instituições republicanas voltaram a funcionar e a separação de poderes foi novamente restabelecida. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário reassumiram seus papéis e passaram a partilhar funções dentro da estrutura do Estado brasileiro. Quanto ao Legislativo, especificamente, aquele foi um momento de particular importância, por se tratar do Poder que mais havia sofrido restrições ao longo do período de autoritarismo.

Como mencionado, a Carta de 1946 restabeleceu o funcionamento do Congresso Nacional e retomou a estrutura bicameral que havia sido suprimida desde 1937. Com a nova Constituição a Casa dos senadores teve suas principais funções recuperadas, com destaque para a retomada das atividades que historicamente foram de sua competência como, por exemplo, tratar dos grandes temas do Estado. Além disto, os senadores passaram a se ocupar de forma intensa de todas as etapas do processo legislativo. Todas estas mudanças representaram um acréscimo significativo de poder para a Instituição.

⁷⁰ Idem, *ibidem*.

⁷¹ *Em 19 de maio seguinte foi realizada na sede da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) a primeira reunião oficial do Clube da Lanterna, que estabeleceu como objetivo imediato a concentração de esforços para uma vitória oposicionista nas eleições de outubro. A campanha de oposição ao governo tornou-se mais intensa com a proximidade das eleições. Em junho Vargas foi acusado pela Tribuna da Imprensa de malversação de fundo públicos e chamado por Lacerda de "patriarca do roubo" e "gerente geral da corrupção no Brasil". KELLER, Vilma. O Atentado da Toneleros. In http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2684_2.asp. Acessado em 17.10.2009.*

Com o término dos trabalhos da Constituinte, em setembro de 1946, o Congresso Nacional passou a funcionar ordinariamente como Poder Legislativo. Os deputados assumiram suas funções constitucionais de representantes do povo e os senadores suas atribuições à frente das grandes questões de Estado, bem como dos interesses das unidades federativas. Mas apesar das mudanças, uma importante questão permaneceu inalterada: foi a determinação de que a presidência do Senado continuaria reservada ao Vice-Presidente da República. Na ocasião o senador Nereu Ramos (PSD-SC) ocupou a presidência do Senado, sua condução ao cargo ocorreu pelo fato do senador catarinense acumular as funções de senador e de Vice-Presidente da República, cargo para o qual havia sido eleito pela própria Constituinte no final de seus trabalhos.⁷²

Pode-se considerar que o cenário político brasileiro do período pós-Constituinte de 1945/46 se desenvolveu de modo coerente com os rearranjos do mundo do pós-guerra. A queda do nazi-fascismo e a ascensão do socialismo ensejaram mundialmente movimentos em defesa das liberdades e dos direitos sociais. Naquele momento, tanto no Brasil quanto no mundo se vivia um período no qual as posições ideológicas se mostravam mais demarcadas. Algumas bandeiras políticas arregimentavam massas de seguidores. De um lado estavam os movimentos em defesa do socialismo e do outro se agrupavam os defensores dos ideais liberais, compondo as principais forças que disputavam os espaços abertos na seara política mundial e local de então. Naquele contexto estes dois movimentos, embora opostos, se colocavam como legítimos representantes do discurso anti-fascista e buscavam consolidar e ampliar seus espaços nas lutas pelo poder.

2.5. Novos tempos, nova sede

Dos anos 1950 até o início dos anos 60, durante o segundo governo de Getúlio Vargas e, especialmente, ao longo do período JK pode-se verificar atuações de cunho nacionalista e desenvolvimentista que representaram (cada um a seu modo) importantes atuações à frente do Estado brasileiro. A construção de Brasília e a transferência da sede do poder para a nova Capital foram eventos que se destacaram entre as iniciativas governamentais produzidas naquele contexto. Com a mudança do Poder Legislativo a sede

⁷² NOGUEIRA, O. *Op. Cit.*; p. 33.

do Senado Federal foi transferida do Palácio Monroe no Rio de Janeiro para o novo prédio do Congresso Nacional em Brasília.

Até o ano de 1960 a cidade do Rio de Janeiro era designada como Distrito Federal e funcionava como a Capital do Brasil. Ao longo de duzentos anos, aproximadamente, ou mais especificamente de 1763 até 1960⁷³, o Rio de Janeiro ocupou esta função até a Capital ser transferida para o interior do País. A mudança da sede do poder para Brasília foi um dos marcos do governo de Juscelino Kubitschek e, como qualquer medida de impacto, recebeu apoios como também sofreu fortes resistências.

Antes mesmo de se dar início às obras da nova capital do País já se intensificavam os movimentos em defesa da construção de uma nova sede para o Poder Legislativo. Crescia entre os senadores a insatisfação frente às instalações do Palácio Monroe, local onde o Senado funcionava desde 1925. As críticas ao velho Palácio acompanhavam uma antiga insatisfação dos senadores por ocuparem instalações que não haviam sido construídos para a atividade parlamentar, mas adaptadas a ela. Esta era uma insatisfação que já se fazia sentir desde a primeira sede da Casa no antigo Palácio Conde dos Arcos, onde o Senado funcionou de 1826 a 1924:

O solar, dentro de uma chácara, foi construído em 1819 para residência do Conde dos Arcos, décimo vice-rei do Brasil (...) e ex-governador da Bahia. A chácara (...) foi adquirida pela Carta Imperial, em outubro de 1824, para reforma do prédio e instalação do Senado do Império (...).

Com a queda da Monarquia, o Paço do Senado passou a ser enfeitado e visto como desagradável lembrança do regime derrubado (...).

Finalmente em 1925, o Senado mudou-se definitivamente para o Palácio Monroe, na Avenida Rio Branco. Ameaçado de demolição, o antigo Palácio Conde dos Arcos acabou sendo ocupado por outras repartições públicas, até ser ocupado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que lá permanece até hoje.⁷⁴

O Palácio Monroe foi a segunda sede do Senado, local onde permaneceu instalado de 1925 até 1960.⁷⁵ Relatos da história do Senado contam que o antigo Palácio Monroe -

⁷³ Informação disponível em www.colorfotos.com.br/rio. Acesso em 29 de agosto de 2008.

⁷⁴ Disponível no site do Senado www.senado.gov.br. Acesso em 06 de setembro de 2008.

⁷⁵ MAIA, Agaciel da Silva *et al*; *Op. Cit.* p. 95.

cujo nome foi dado em homenagem ao presidente dos Estados Unidos, James Monroe - foi reinaugurado no Brasil em 1906 após ter sido erguido como uma estrutura metálica na qual funcionou o pavilhão da representação brasileira em Exposição Internacional realizada na cidade de Saint Louis, na Louisiana, em 1904.⁷⁶

O construtor do prédio, engenheiro militar Francisco Marcelino de Sousa Aguiar, mais tarde prefeito do Rio de Janeiro, inspirou-se na arquitetura francesa, e no mesmo estilo projetaria os prédios da Biblioteca Nacional e do Teatro Municipal (este uma cópia da Ópera de Paris), situados também na praça na qual o Monroe foi erguido.⁷⁷

Apesar de luxuosos e requintados, tanto o Monroe quanto a primeira sede, o Palácio Conde dos Arcos, aos poucos foram se deteriorando e, na proporção em que se degradavam, se tornavam alvos de críticas por parte dos senadores e da imprensa. Os senadores entendiam que, além de inadequadas aos trabalhos parlamentares, aquelas instalações poderiam comprometer a imagem da instituição, uma imagem tradicionalmente associada a luxo, requinte e sofisticação. A precariedade e a inadequação das instalações apresentadas pelo Palácio Monroe depois de quase 50 anos de funcionamento fizeram crescer os apelos pela construção de uma nova sede para o Senado. Diante disto, no ano de 1952, os senadores criaram uma Comissão Especial⁷⁸ com o fito de propor soluções para a “situação precária” em que se encontrava o Palácio. Na busca de alternativas para o problema o Senado autorizou o senador Marcondes Filho a realizar uma viagem por seis países europeus a fim de coletar informações sobre a forma e as condições de funcionamento de seus Senados.⁷⁹ Quatro meses depois da viagem o senador encaminhou à Comissão Especial, presidida pelo senador Vespasiano Martins, um amplo relatório com suas impressões da viagem.⁸⁰

O senador se mostrou bastante impressionado com a suntuosidade dos palácios em que se instalavam os Senados da França, Inglaterra (Câmara dos *Lords*), Portugal, Espanha, Itália e Bélgica, especialmente com o que viu na França, na Inglaterra e na Itália. A partir

⁷⁶ Idem, *ibidem*; p. 111.

⁷⁷ Idem, *ibidem* p. 95.

⁷⁸ Cf Diário do Congresso Nacional, quinta-feira 14 de agosto de 1952, p. 8140.

⁷⁹ Idem *ibidem*, p. 8140-43.

⁸⁰ Diário do Congresso Nacional, quinta-feira, 14 de agosto de 1952, p. 8140.

dali passou a defender com forte entusiasmo a necessidade de se produzir no Brasil algo que se comparasse à grandiosidade daquelas instalações por ele visitadas:

Em todos aqueles países, foi patente o propósito de dotar o Poder Legislativo de instalação capaz de oferecer todos os requisitos de dignidade e conforto para o cabal desempenho de suas funções, situando-o, assim, no elevado plano a que faz jus pela relevância do seu papel dentro do sistema representativo (...).

Os órgãos legislativos (...) encontram-se instalados em palácios tradicionais, escolhidos dentre os mais belos e mais ricos, não raro em antigos castelos reais.

Na França, o Conselho da República funciona no Palácio de Luxemburgo (...), restaurado para servir de paço à rainha Maria de Medicis. (...) É de uma grande imponência, a Biblioteca foi decorada por Delacroix, (...) antiga sala do trono decorada com quadros de Brune, de Lehmann e outros e as tapeçarias de Gobelin, desenhadas por Maignan, constitui um verdadeiro esplendor de decoração. Merecem ainda menção as salas do Livro de Ouro, de Vitor Hugo. (...) Enquadrando o edifício, o jardim de Luxemburgo. É extraordinário como Paris conseguiu defender até hoje os seus imensos e velhos parques. O jardim de Luxemburgo é uma dos mais belos da Europa.

(...) Percorri os seus salões em companhia dos senadores João Vilasboas e Vitorino Freire. **E todos três chegamos à mesma conclusão: necessidade da construção de um edifício para o Senado Brasileiro.**

Mas no traço comum a todos eles, que vem a ser a intenção de mais solene e mais eminente o lugar onde se fazem as leis – neste ponto sim, reside o contato que é precioso manter entre eles e nós. Não me refiro apenas à pompa das instalações (...) mas a atmosfera de disciplina, de acatamento e condescendência que o ambiente do Parlamento deve proporcionar aos cidadãos. Exatamente na França e na Itália, que são democracias tão militantes e cheias de vibração, em pleno funcionamento, encontrei essa aliança entre a pompa das instalações e do protocolo e o prestígio do poder. É a velha lição da história política, em todos os tempos, de que se poderia reconhecer como exemplo frizante o Palácio do Vaticano, onde o poder espiritual de um Pontífice, que é modelo das virtudes da modéstia, da simplicidade e da pobreza individual, se exerce dentro do maior quadro de cerimonial e de grandeza que já o mundo conheceu.

Sei que não há novidade nestas considerações, mas eu as faço, para dizer o meu pensamento de que certas economias não serão aconselháveis nas novas instalações do Senado Brasileiro, se tivermos em vista que o aprimoramento das suas possibilidades materiais de trabalho facilitarão o melhor desempenho dos mandatos e que o seu crescente prestígio poderá servir melhor à Nação e consolidar cada vez mais a segurança das instalações democráticas. Fazem parte integrante daquela atmosfera o conforto e a comodidade de que devem gozar os parlamentares.

(...) A verdade é que, apesar das diferenças de estilo, todos se equivalem na majestade, no gosto e na beleza. É bem claro que não seria possível no Brasil a ostentação de tais riquezas acumuladas nos séculos, mas é preciso reconhecer que a **grandiosidade do recinto, mesmo moderno, há de ser parte indispensável na construção de um edifício para o Senado.** (grifos da autora)⁸¹

Ao término do relato da viagem o senador foi longamente aplaudido e recebeu amplos cumprimentos dos demais colegas presentes no Plenário.⁸² O crescente apoio à idéia de se construir uma nova sede para o Senado estimulou o Presidente Vargas a reativar o velho projeto da construção de uma nova capital para sediar o poder político brasileiro. Neste sentido, em 1953 foi determinada a demarcação da área do “Quadrilátero Cruls” para que se desse início à construção. A iniciativa de Vargas, porém, (assim como outras medidas anteriores) não logrou êxito.

Depois de todas as tentativas frustradas sobre a mudança da Capital, o que se viu foi que o projeto só amadureceu e reuniu as condições necessárias para que saísse do papel na gestão do Presidente Juscelino Kubitschek. Desse modo, por intermédio da Lei nº 2874, de 19 de setembro de 1956 a construção pôde finalmente ser iniciada. Juscelino confirmou o nome da cidade como Brasília, e, por meio da Lei nº 3273, de 01 de outubro de 1957 determinou a transferência da Capital do Rio de Janeiro para Brasília para o dia 21 de abril de 1960, ocasião em que a cidade foi inaugurada. A última sessão do Senado no Rio de Janeiro ocorreu no dia 15 de abril de 1960.⁸³

No mesmo dia em que foi inaugurada a cidade de Brasília, ocorreu a sessão de instalação do Senado na nova Capital da República e no dia seguinte, 22 de abril, a Casa realizou sua primeira sessão. Os trabalhos foram presididos pelo Vice-Presidente João Goulart, conforme determinava a Constituição. Aquele momento marcava o início de uma nova fase para o Senado Federal. Pela primeira vez, desde sua efetiva instalação em 1826, a Instituição funcionaria em um espaço construído exclusivamente com a finalidade de

⁸¹ Diário do Congresso Nacional, quinta-feira, 14 de agosto de 1952, p. 8140-43.

⁸² O Diário do Congresso descreve o entusiasmo demonstrado pelo Plenário frente ao pronunciamento do senador Vespasiano Martins; p. 8143.

⁸³ Informações disponíveis na página oficial do IBGE: <http://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em 30 de agosto de 2008.

abrigar o Poder Legislativo, diferentemente das duas sedes anteriores (Palácio Conde dos Arcos e o Palácio Monroe) que foram locais adaptados a este fim.

O prédio do Congresso tornou-se o maior edifício da Capital, seus vinte e oito andares passaram a ser vistos de vários ângulos da cidade. Por fora a obra exibiu grandiosidade nos dois edifícios ornados por duas cúpulas (em forma de semicírculo) invertidas. Do lado que está situada a Câmara dos Deputados fica a cúpula cuja abertura é voltada para cima, e há quem acredite que isto signifique receptividade ou acolhimento daquela Casa em relação à população, já que a Câmara é considerada instância de representação popular. Do lado oposto fica a cúpula invertida com sua abertura para baixo (emborcada) simbolizando o Senado e remetendo à idéia de conspicuidade e de um certo distanciamento da Instituição em relação ao povo, pois sua função primordial se constituiria em representar o Estado federado e não o cidadão diretamente.

Internamente os requintados ambientes do Congresso Nacional se espalham por salões acarpetados, sendo o *Salão Azul* do Senado um dos principais símbolos deste requinte. O Plenário e os gabinetes senatoriais também apresentam instalações sofisticadas. Estima-se que existam cerca de 400 telas de renomados artistas espalhadas pelos gabinetes e por vários ambientes da Instituição, entre elas constam obras de Carlos Seliar, Décio Vilares, Djanira e outros de igual renome.⁸⁴ Além disto, a Casa possui um Museu que abriga grande acervo histórico e artístico, sendo parte dele remanescente dos Palácios Monroe e Conde dos Arcos:

Instalado no Salão Nobre do Senado, onde as autoridades são recebidas pelo Presidente da Casa, antes das sessões solenes, o Museu ostenta imponentes estofados em veludo vermelho que pertenceram ao Palácio Conde dos Arcos (...) e uma mesa redonda com base de madeira e o tampo em mosaico formado por fragmentos de mármore de todas as partes do País. As esculturas e luminárias foram do Palácio Monroe (...).⁸⁵

O traçado moderno do arquiteto Oscar Niemeyer e o luxo das instalações do Congresso Nacional contribuíram para atenuar possíveis resquícios saudosistas de alguns senadores que ainda podiam se lembrar dos tempos gloriosos vividos naqueles Palácios

⁸⁴ MAIA, Agaciel da Silva. *Op. Cit.*; p. 111.

⁸⁵ *Idem ibidem*, p. 112.

cariocas. Além disto, ainda que não fosse possível reproduzir a pompa dos palácios europeus, o requinte do novo Congresso fez do prédio um monumento que, embora moderno, se colocou à altura dos demais edifícios senatoriais então existentes. As instalações do novo Senado, de certo modo, atenderam ao desejo daquele senador que visitou a Europa e recomendou a construção de um suntuoso palácio para a sede do Poder Legislativo.

As novas instalações do Senado, de certo modo, incorporaram algumas das mudanças vivenciadas pela Instituição em sua fase republicana. Os ‘velhos palácios’ aos poucos se tornaram coisa do passado, pois pareciam guardar mais afinidades com o perfil daqueles ocupantes vitalícios da época do Império (muitos deles possuidores de títulos honoríficos) do que com seus ocupantes republicanos. Além disto, aquelas velhas instalações poderiam depor contra a “boa” imagem da instituição. É certo, porém, que os senadores republicanos usufruíram por bastante tempo das instalações daqueles Palácios. Mas os novos tempos pareciam exigir edifícios mais ‘arejados’, talvez mais condizentes com a dinâmica das tarefas a serem empreendidas pela Instituição republicana.

A preocupação dos senadores com a preservação da “boa imagem” parecia ser um sentimento essencialmente interno à Instituição. Eram eles os maiores interessados em usufruir de ambientes que fossem ao mesmo tempo confortáveis e suntuosos, e que, além disto, estivessem à altura do papel socialmente representado pela Casa. Mas o que se verifica externamente é que a imagem que a sociedade possuía da Instituição não era exatamente aquela que os senadores procuravam transmitir. A percepção social sobre o Senado traduzia um misto de desconhecimento da atuação, somado a uma certa desconfiança sobre a qualidade dos trabalhos parlamentares e ainda a um certo questionamento sobre a necessidade de sua existência. Este cenário se verificava na fase do Rio de Janeiro, mas em boa medida permaneceu após a mudança para Brasília.

Aspectos da percepção social acerca do Senado tornaram-se mais evidentes a partir da realização de pesquisas de opinião sobre o tema. As primeiras pesquisas feitas com o objetivo de verificar a imagem do Senado na opinião pública começaram a ser realizadas no

ano de 1957.⁸⁶ Um dado curioso revelado pelas pesquisas foi que, na comparação entre o período que o Senado ainda funcionava no Rio de Janeiro e pouco depois da vinda para Brasília, a Instituição teve sua imagem pouco alterada. A construção da nova sede do Legislativo e a mudança para Brasília foram acontecimentos que, de modo geral, não representaram alterações significativas na percepção pública existente sobre o Senado. Principalmente no que diz respeito a sua atuação, a sua importância para a sociedade e quanto à avaliação que se fazia do trabalho parlamentar. Por exemplo, dados da primeira pesquisa realizada no ano de 1957,⁸⁷ portanto antes da mudança para Brasília, revelam que 37% dos entrevistados disseram que os parlamentares (deputados e senadores) “não trabalham direito”. Em 1962, depois de instalados na nova Capital, uma outra pesquisa constatou que 30% dos entrevistados continuavam achando que o Congresso Nacional tinha uma “má atuação”, enquanto que outros 27% admitiram que nada sabiam sobre a atuação parlamentar.⁸⁸

A imagem do Senado (ou do Congresso Nacional), refletida nas pesquisas de opinião, oscila de acordo com o envolvimento de seus membros em escândalos. Foi constatado que a avaliação positiva da Instituição é geralmente maior no início das legislaturas, quando a expectativa em relação ao desempenho dos parlamentares ainda é grande. Por outro lado, os maiores índices de reprovação foram verificados em momentos que ocorreram escândalos envolvendo parlamentares.⁸⁹ Outra constatação que as pesquisas sugerem é de que a imagem da Instituição tem piorado significativamente nos últimos tempos, ratificando a tese de que a casa vem mesmo perdendo a aura de ‘sacralidade’ que lhe era peculiar, especialmente no Império.

A imagem negativa do Senado (e do Congresso Nacional) causa preocupação em alguns parlamentares que, premidos pela má reputação buscam medidas que possam atenuar o desgaste da Instituição. Entre as medidas saneadoras que eventualmente são tomadas constam investimentos em publicidade institucional e o aprimorando de veículos

⁸⁶ LOPES, Elga Mara Teixeira (org.). *Imagem do Congresso Nacional - pesquisas realizadas de 1957 a 2006*. Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública – SEPOP – DATASENADO; s/d.

⁸⁷ Idem, *ibidem*; p. 6.

⁸⁸ Idem, *ibidem*; p. 6-11.

⁸⁹ Idem, *ibidem*; p. 2

próprios de divulgação da atividade parlamentar, como a TV Senado entre outros. Foi preocupado com a imagem negativa do Senado que o então presidente da Casa em 1995, o senador José Sarney, convocou um ciclo de palestras com o intuito de traçar um diagnóstico da imagem da Instituição na opinião pública e buscar alternativas para a questão junto aos renomados especialistas na área de comunicação que participaram do evento.

Um dos nomes de destaque no *Ciclo de Palestras* foi o do experiente publicitário Mauro Salles. Nos primeiros momentos de sua participação naquele evento Salles perguntou: *Qual é a imagem do Senado?* Respondendo ele próprio logo em seguida: *Eu diria, num grande resumo sem valor estatístico, que a imagem do Senado é nenhuma, (...) a imensa maioria das pessoas (...) acha que tudo é Congresso (...) e as pessoas não têm a menor idéia do que seja o Senado.*⁹⁰

O publicitário Mauro Salles abordou algo que as pesquisas, de certo modo, já apontavam. Ou seja, a idéia de que, de modo geral, as pessoas não sabem diferenciar os papéis do Senado e da Câmara; que a população percebe mais a presença da Câmara que a do Senado; que falta nitidez na razão de ser desta Casa; que a maioria não se interessa por suas atividades e sequer se lembra em quem votou nas últimas eleições, como também não sabe o nome dos três senadores de seu Estado.⁹¹ Diante disto, no pacote de sugestões feitas por Salles para melhorar a imagem da instituição senatorial constaram os seguintes pontos: a valorização do suporte técnico-administrativo da Casa como, por exemplo, uma melhor utilização do Sistema de Processamento de Dados do Senado – PRODASEN; a realização de um consistente trabalho no sentido de reverter a idéia de que ali existe *muita mordomia e que os senadores ganham sem trabalhar*;⁹² além disto, o publicitário apontou a necessidade de um esforço para acentuar o que ele chamou de identidade da Casa: *O Senado tem que assumir a sua identidade, o seu eu como instituição, e se concentrar nisso.*⁹³ Acreditava-se que reforçando suas próprias características o Senado poderia descolar sua imagem daquela

⁹⁰ SALLES, Mauro. *A imagem do Senado e o posicionamento dos senadores* – Ciclo de Palestras: O Senado e a opinião pública. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social, vol. 1, p. 11. Brasília, Senado Federal; 1995.

⁹¹ Idem ibidem, p. 12-14.

⁹² Idem ibidem, p. 16-18.

⁹³ Idem ibidem, p. 15.

emitida pela Câmara, criando, deste modo, uma identidade própria. No rol das sugestões apresentadas pelo publicitário para valorizar a imagem do Senado consta aquela que parece ser a mais importante de todas, ou seja:

(...) o engajamento do Senado em uma guerra ferrenha a favor do decoro e da liturgia. O presidente da Casa é velho cultor do fraque... É importante que haja uma postura, que haja solenidade nos eventos. Que não se transmita a imagem de relaxamento, de improvisação, de populismo ou de demagogia. A opinião pública entende o valor da liturgia. A Igreja Católica vive ensinando isso há séculos, e ainda não se descobriu nada melhor que a liturgia para traduzir grandeza, respeito e seriedade. A liturgia traduz na opinião pública uma pré-imagem. Todo esforço que possa fazer o Senado para, junto com sua identidade, definir sua liturgia mínima, simplesmente acentuando coisas que ele já faz, constitui-se, a meu ver, em base importante para a evolução positiva do seu processo de imagem.⁹⁴

A percepção do publicitário identificava algumas das fragilidades do Senado que repercutiam na imagem pública da Instituição. Para alterar este quadro recomendou-se que as posturas demagógicas e populistas fossem evitadas, e que a liturgia e o decoro fossem intensificados. Deste modo, para ser coerente com o decoro parlamentar o senador deveria evitar escândalos de qualquer ordem e adotar comportamentos à altura de seu cargo. Porém, evitar a demagogia, o populismo e os escândalos nas práticas senatoriais seria uma tarefa de difícil execução, por representar mudanças nas práticas rotineiras dos políticos. Dificuldade ampliada, em boa medida, pelo fato do Senado republicano ter assumido uma postura mais atuante em todas as etapas do processo legislativo, portanto, com a necessidade de atuarem de forma mais visível e mais convincente junto à sociedade e com isto conquistarem uma aprovação capaz de garantir uma possível reeleição.

No tocante à liturgia, esta é uma recomendação de mais fácil aplicação, pois desde os primeiros tempos de sua existência o Senado sempre contou com alguma ritualística ou com um certo cerimonial em suas práticas cotidianas. O que se recomendava, portanto, era uma intensificação destas práticas, ou seja, era não deixar a liturgia enfraquecer ou desaparecer, mas zelar por ela, preservando-a e mantendo-a viva no cotidiano da Instituição. Assim, a liturgia continuaria cumprindo o papel de transmitir à sociedade a idéia de grandeza, respeito e seriedade que uma instituição como o Senado 'deve' ter.

⁹⁴ Idem, Ibidem.

Ao que parece, o Senado tem se empenhado em seguir as recomendações de ser uma Casa que preza pela liturgia. Somado a isto, a Instituição continua bem cuidada, o conforto costumeiro foi mantido e os senadores continuam contando com o que há de mais moderno para o “bom desempenho” de suas funções (como o corpo de assessores concursados de alta qualificação, carros, equipamentos eletrônicos de último tipo, verbas de gabinete entre outros). O cerimonial continua se esmerando para cumprir os ritos que caracterizam a função senatorial como uma atividade conspícua. Além disto, a linguagem e o gestual característico no trato entre os pares, ainda que eventualmente sejam quebrados também continuam sendo práticas recomendadas aos senadores.

Mas apesar das recomendações feitas para se conquistar uma imagem melhor dos senadores e do Senado, evidências de desrespeito diário continuam ocorrendo na Instituição. Estas práticas podem ser observadas, por exemplo, em pequenos descuidos na aplicação do Regimento Interno da Casa quando frequentemente o quorum para a abertura de reuniões das Comissões Permanentes não é rigorosamente observado, ou quando as assinaturas no livro de presenças são buscadas em pleno corredor, ou ainda quando os prazos (número de sessões devido) para análise e votação das matérias em Plenário não são cumpridos dentro do rigor regimental previsto. Porém, além destes ‘pequenos’ deslizes cotidianos, outros desrespeitos de maior monta têm crescido de forma exponencial na Casa, como aqueles que envolvem práticas de corrupção somadas a outras formas de atentado à ética e ao decoro. Mas, quanto à ética e ao decoro: este é um tema que será tratado com maior acuidade no capítulo quarto desta Tese.

2.6. O Golpe e a palavra cassada

Apesar do desgaste apresentado na imagem do Senado em sua trajetória republicana, em alguns momentos, especialmente entre os anos de 1945 e 1964, a Instituição gozou de um relativo prestígio. O Congresso Nacional que havia estado no ostracismo durante os anos da ditadura do Estado Novo renascia com poderes constituintes naquele ano de 1945, e a partir dali a sociedade passava a vivenciar um período de relativa estabilidade, que permitiu a retomada do Legislativo como um dos Poderes que compõem a estrutura do Estado brasileiro. Com o término da Constituinte o Congresso teve suas

funções restabelecidas e no dia 15 de março de 1947 ocorreu a abertura dos trabalhos legislativos com a Mensagem do Presidente da República aos congressistas. Em sua Mensagem Eurico Gaspar Dutra falou da importância daquele momento de ressurgimento da atividade parlamentar, após a interrupção ocorrida na fase anterior, e a conseqüente centralização política desempenhada pelo Executivo naquele período:

Sem o funcionamento das Câmaras Municipais, das Assembléias Legislativas e do Congresso Nacional, (...) ficou a administração privada de admirável escola, onde repontam as vocações para o trato dos negócios públicos e em cujos quadros se formam os que nasceram sob o signo do serviço da coletividade.⁹⁵

Contudo, a longa Mensagem de Dutra saudando os congressistas e exaltando a volta da “normalidade” democrática, não revelava que o Presidente apresentasse qualquer incômodo com a forte concentração de poder exercida por ele ao longo do período de elaboração da nova Carta. Além de preservar uma constante preponderância do Executivo, esta concentração de poder resultava da polêmica decisão, tomada à época, que dava amplos poderes político-administrativos ao Presidente da República enquanto os constituintes se dedicassem à tarefa de votar com *poderes ilimitados* a Constituição do Brasil:

LEI CONSTITUCIONAL Nº15, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1945
Dispõe sobre os poderes da Assembléia Nacional Constituinte e do Presidente da República

(...) Considerando que a Assembléia Constituinte foi convocada com poderes ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição do País;

Considerando que só depois de promulgada a Constituição passarão a Câmara dos Deputados e o Senado Federal a funcionar em separado para exercício de Legislatura ordinária;

Considerando, finalmente, a necessidade de providências preparatórias para regular o funcionamento da Assembléia Constituinte, decreta:

(...)

Art. 2º Enquanto não for promulgada a Constituição do País, **o Presidente da República, eleito simultaneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos os poderes de Legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo atos legislativos que julgar necessários.** (grifo da autora)

⁹⁵ DUTRA, Eurico Gaspar. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Distrito Federal. Diário do Senado Federal; 1947, p. III.

A Constituição de 1946 encarnava as contradições e os embates das várias forças políticas que a elaboraram. Por exemplo, se por um lado ela não foi capaz de incorporar todos os avanços sociais almeçados pelos setores da esquerda (principalmente pelos comunistas), por outro lado a Carta também não atendeu de modo plenamente satisfatório os anseios dos segmentos conservadores ali presentes. Mas apesar de inicialmente não ter havido uma preponderância significativa de nenhuma das forças presentes na Constituinte, poucos meses depois da promulgação da Carta aqueles setores menos afeitos às liberdades democráticas e partidárias conseguiram impor restrições aos seus opositores. Este processo resultou, entre outras coisas, na cassação do registro do PCB.⁹⁶ Deste modo, ressalvados os períodos do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), quando houve uma possibilidade maior de expressão do Legislativo, o que se verificou foi um progressivo crescimento das forças conservadoras no País, com repercussões nas atividades daquela Casa. A expansão destas forças culminou no Golpe Militar de 1964, que mais uma vez submeteu a atividade parlamentar a uma condição subalterna frente ao Executivo.

Porém, antes que as condições para o Golpe se afirmassem o governo do general Gaspar Dutra (eleito pelo PSD e mais tarde apoiado por alas da UDN e por segmentos militares) já adotava uma linha de confronto com o movimento operário e com a esquerda existentes no Congresso. Neste sentido, no dia 18 de setembro de 1946 foi emitido um Decreto Presidencial proibindo o direito de greve no Brasil. Este ato marca a ação do Governo contra muitos sindicatos que passaram a sofrer intervenções ou foram fechados pelo Governo. Nessa linha de confronto com os segmentos de esquerda o Presidente Dutra determinou a exclusão da cena político-parlamentar do partido que compunha aproximadamente 10% da representação parlamentar naquela legislatura e era a principal força opositora naquele momento.⁹⁷ Assim, no dia 7 de maio de 1947 o Partido Comunista do Brasil (PCB) teve seu registro cassado e junto com o Partido também foram cassados os mandatos de todos os parlamentares por ele eleitos. Na seqüência destas medidas houve o

⁹⁶ WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro. Paz e Terra; 1980, p. 76.

⁹⁷ Idem, *ibidem*.

rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética em outubro de 1947 e a decisão do governo brasileiro pelo alinhamento aos Estados Unidos.⁹⁸

A cassação dos comunistas e as demais medidas adotadas revelavam a forte intolerância governista frente aos segmentos políticos considerados radicais ou que tivessem propostas de mudança consideradas esquerdistas ou mesmo reformadoras, principalmente no que se referisse a questões sociais e econômicas. Aquelas medidas representavam apenas o prenúncio das restrições que poderiam vir mais adiante, como de fato ocorreria. Assim, com o recrudescimento do conservadorismo, no início da década de sessenta foi instaurado um regime ditatorial que impôs restrições não apenas aos setores considerados de esquerda, mas a todas as forças alinhadas ao campo democrático nacional.

Nos anos cinquenta, porém, antes da concretização da via golpista, os embates entre as principais forças políticas nacionais expressavam, além das divergências mencionadas acima, as disputas entre um Congresso Nacional fortalecido a partir da Constituinte e um Executivo (Presidencialismo) que insistia em permanecer forte. Esta força do presidencialismo brasileiro, nas palavras do parlamentar e jurista Aliomar Baleeiro, se devia à *precária organização dos partidos*⁹⁹ e ao fato de que os *Presidentes da República se apoiavam nas Forças Armadas, que lhes davam força absoluta ou sumariamente os depunham*.¹⁰⁰

O Congresso Nacional, por sua vez, retomou parte de sua força com a Constituição de 1946 que restabeleceu sua estrutura bicameral e ampliou sua atuação como Casa legislativa. A Instituição recuperou as prerrogativas de convocar Ministros para prestarem esclarecimentos e o poder de instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito. A conquista destas e de outras atribuições reforçaram o poder do Congresso e contribuíram para reduzir o predomínio presidencial nas decisões políticas nacionais, o que gerava um recrudescimento do conflito nas relações entre estes Poderes.

A este panorama de disputas de poder se somavam as políticas populistas e personalistas largamente adotadas ao longo de toda a década de cinquenta e início dos anos

⁹⁸ Dados divulgados pelo CPDOC da FGV. In www.cpdoc.fgv.br. Acesso em 10 de outubro de 2008.

⁹⁹ Baleeiro, Aliomar; e Sobrinho, Barbosa Lima. *Op. Cit.*, p. 20.

¹⁰⁰ Idem, *ibidem* p. 21.

sessenta.¹⁰¹ Entre as figuras expressivas do populismo de então se destacava o Presidente Getúlio Vargas que assumiu novamente o poder após ser eleito pelo voto direto para um mandato entre os anos de 1951 a 1954. O segundo governo de Vargas se deparou com conflitos de difícil solução. Por um lado Vargas tinha que lidar com um Congresso que, embora fortalecido em prerrogativas, era composto majoritariamente por partidos fracos e conservadores, e em boa medida dependentes do governo e, de outro lado procurava conciliar as freqüentes pressões populares sobre seu governo, tanto aquelas que vinham dos setores do trabalhismo como as que partiam das novas oligarquias industriais e agrárias:

Não obstante as similitudes com o período anterior, essa é a etapa em que se faz mais claro o enfrentamento das forças sociais dentro do grande compromisso que serve de sustentação ao Estado, e é a etapa em que esse compromisso entra em crise. Os golpes de Estado se apresentam desde os primeiros anos de democracia como um recurso ao qual a direita ameaça recorrer para reparar sua perda de importância eleitoral e para neutralizar os mecanismos institucionais que abrem passo à pressão popular. A oposição da direita à posse de Vargas em 1950, a crise de 1954 que termina com seu suicídio, as dificuldades opostas à posse de Juscelino Kubitschek em 1955, a renúncia de Quadros em 1961, a oposição civil-militar à posse de Goulart como sucessor de Quadros – são alguns dos episódios característicos de uma instabilidade política que pareceria indicar o esgotamento do quadro surgido em 1930.¹⁰²

O suicídio de Getúlio Vargas ocorrido em 24 de agosto de 1954 marcou de modo trágico o desfecho de uma fase de instabilidades naqueles primeiros anos da década de cinquenta. A sua morte, porém, não pacificaria a situação política do País. O Vice, Café Filho, que assumiu o poder enfrentou fortes turbulências durante a fase em que esteve na Presidência. As crises permaneceram até a posse do novo Presidente no início de 1956.

Juscelino Kubitschek (JK) saiu-se vitorioso nas eleições de 1955 com 36% dos votos e para a Vice-Presidência foi eleito João Goulart (Jango, como era conhecido). Juscelino enfrentou fortes resistências à sua posse. A oposição liderada pela União Democrática Nacional (UDN), principal partido no Congresso, com o apoio de Café Filho e de segmentos militares empreendeu todos os seus esforços para impedir a posse. Entre os argumentos adotados pela oposição estava o fato de Juscelino não ter obtido a maioria dos

¹⁰¹ Sobre o populismo no período ver WEFFORT, F. *Op. Cit.*

¹⁰² WEFFORT, F. *Op. Cit.*, p. 77.

votos nas eleições presidenciais.¹⁰³ Mas o que efetivamente estava em jogo era uma acirrada disputa pelo poder na qual nenhum dos setores envolvidos possuía força suficiente para isoladamente dirigir o País naquele momento.

Antes de Juscelino assumir a Presidência houve algumas tentativas de golpes e contragolpes. Uma destas tentativas colocou em cena o General Henrique Teixeira Lott que impediu a continuidade do governo provisório de Café Filho e nomeou em seu lugar o Vice-Presidente do Senado, Nereu Ramos, para a Presidência da República. Embora pertencesse a um partido de oposição à candidatura de Juscelino, o senador Nereu Ramos obteve respaldo suficiente do Congresso para conduzir o processo de transição e garantir a posse do Presidente Juscelino Kubitschek, eleito para o período 1956-1961.

O período JK não transcorreu sem percalços. Entre os vários incômodos que a candidatura de Juscelino provocou estava o fato de se tratar de um nome que se viabilizou sem o costumeiro apoio dos militares. Além disto, JK ainda tinha João Goulart como Vice. Jango era visto como alguém ligado ao trabalhismo e por este motivo despertava a insatisfação de militares e de grupos sociais capitaneados pelo jornalista Carlos Lacerda que, entre outras coisas, temia a suposta volta do trabalhismo varguista.

Tendo desagradado aos segmentos mais tradicionais da política brasileira de então, Juscelino enfrentou importantes movimentos oposicionistas, entre os mais expressivos estavam aqueles que partiram de setores das Forças Armadas como, por exemplo, os levantes de Aragarças e Jacareacanga. Mas apesar das resistências ao seu governo JK conseguiu implementar seu Plano de Metas, e entre as metas idealizadas estava a construção da nova capital. Construiu-se Brasília no curto espaço de tempo de seu mandato presidencial. Durante sua gestão o Congresso Nacional que ainda era sediado no Rio de Janeiro funcionou normalmente. As liberdades democráticas foram preservadas e mesmo com todas as resistências ao seu nome e apesar de ter enfrentado fortes acusações de corrupção, o período do governo de Juscelino Kubitschek foi denominado por muitos de “Anos Dourados” e reconhecido por ter viabilizado uma alternativa democrática de poder que seria interrompida logo depois do término de seu governo.

¹⁰³ Ver BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. *Op. Cit.*, p.25.

No final do ano de 1960 foram realizadas eleições para a escolha do sucessor de Juscelino. Jânio Quadros foi eleito e Jango foi mais uma vez conduzido à Vice-Presidência da República. As instabilidades levaram Jânio a renunciar ao mandato apenas sete meses depois de tomar posse. Dentro da complexidade do quadro político daquele momento um episódio contribuiu para fragilizar ainda mais a situação de Jânio: a acusação de que seu Ministro da Justiça, Pedroso Horta, teria articulado a seu mando e por vias golpistas a redução das atribuições do Congresso Nacional e o acréscimo dos poderes do Presidente da República.¹⁰⁴ Este episódio de larga repercussão ocorreu no momento em que o vice João Goulart encontrava-se em viagem à China, o que provocou rumores ainda maiores sobre as pretensões golpistas de Jânio. Desgastado na Presidência e sem o apoio necessário de seu partido, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e sem o respaldo suficiente no Congresso para validar suas pretensões, Jânio Quadros apresentou sua carta-renúncia ao Presidente do Senado, Auro Moura Andrade, no dia 25 de agosto de 1961.

No dia 7 de setembro, portanto duas semanas depois da renúncia de Jânio, Moura Andrade empossou o Vice João Goulart na Presidência. A demora foi em decorrência da resistência de amplos segmentos militares ao nome de Jango. Além disto, Jango sofria resistências também de importantes setores do Parlamento e as instabilidades cresciam. A alternativa encontrada pelas lideranças parlamentares, e até mesmo por membros do próprio governo de Jango, foi a articulação de uma Emenda Constitucional¹⁰⁵ instituindo o Parlamentarismo no lugar do Presidencialismo vigente à época. Por força da Emenda os poderes do Presidente foram diminuídos e a chefia de governo passou a ser exercida pelo Primeiro Ministro, função que foi assumida inicialmente pelo Deputado Tancredo Neves:

A posse de João Goulart teve conseqüência importante no sentido da ampliação das prerrogativas do Legislativo. Até então, a presidência do Congresso Nacional vinha sendo ocupada pelo Vice-Presidente da República, que, para isso, tinha gabinete na Casa. A partir daí, a função passou a ser exercida pelo Presidente do Senado, sendo essa situação consagrada constitucionalmente, terminando assim, a contradição de ter o Poder Legislativo presidido pelo chefe eventual do Poder Executivo. O primeiro senador a desfrutar dessa situação foi Aldo Moura Andrade, que

¹⁰⁴ BALEEIRO, A. *Op. Cit.*, p.26.

¹⁰⁵ Ver Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961.

ocupou a presidência de 1961 a 1967, sendo reeleito ao longo desse período.¹⁰⁶

Com o Parlamentarismo o Congresso Nacional parecia realmente mostrar sua força naquele momento de crise. Mas o que se viu foi a expressão de uma Casa débil, não em função de suas prerrogativas que de fato foram acrescidas, mas em razão da fraqueza e do personalismo dos partidos ali presentes. Apesar disto o Parlamentarismo foi sustentado até o início de 1961. Externamente cresciam as pressões pelo retorno ao Presidencialismo, impulsionadas pela popularidade de Jango junto aos movimentos sociais e pelas expectativas destes segmentos por reformas trabalhistas.

Em janeiro de 1963 foi realizado um plebiscito nacional que decidiu por ampla maioria pelo retorno do Presidencialismo.¹⁰⁷ Com a retomada do poder presidencial o clima de instabilidade se intensificou e as pressões contra a permanência de Jango cresciam. As pressões oposicionistas partiam de setores da classe média com o apoio da Igreja católica, e, principalmente, dos militares. Estes setores temiam a implantação de uma república sindicalista no Brasil e a abolição da propriedade privada e da liberdade religiosa. Por outro lado, segmentos populares organizavam manifestações de apoio ao Presidente ao mesmo tempo em que ampliavam as pressões em grandes comícios nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo pelas reformas de base.

Apesar das instabilidades, Jango parecia disposto a levar o mandato até o final e garantir a sucessão dentro das vias institucionais. Seu mandato estava previsto para expirar em 1965, mas diante das crescentes dificuldades na manutenção da estabilidade política, a situação se tornou insustentável. Em março de 1964 o Golpe Militar precipitou sua saída da Presidência e a partida para o exílio.

O Golpe Militar, de certa forma, impôs ao Parlamento, mesmo nos momentos em que aquele Poder não esteve fechado de forma permanente, o que aqui se denominou de

¹⁰⁶ MAIA, Agaciel da Silva; *et al. Op. Cit.*, p.23.

¹⁰⁷ “Em 1º de janeiro de 1963, o governo majorou os salários em 75%, medida que colaborou com o apoio das lideranças sindicais e das bases trabalhadoras ao presidencialismo. No dia 6, 11.531.030 eleitores, de um eleitorado de 18 milhões, votaram no plebiscito. O resultado determinou a volta do presidencialismo, por 9.457.448 votos contra 2.073.582 para o parlamentarismo.” Kornis, Mônica A. *Parlamentarismo: sim ou não?* – o plebiscito de 1963. In http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6Na_presidencia_republica/Parlamentarismo_sim_ou_nao.asp. Acesso em 15 de Janeiro de 2009.

‘palavra cassada’. É fato que, desde a instalação do regime militar o Senado Federal já vinha mantendo uma postura de subserviência ao Poder Executivo, mas este cenário é nítido nos momentos em que foi fechado por Decreto Presidencial, aí, na prática, se consolidava a ‘palavra cassada’ do Legislativo. Este cenário, porém, poderá ser melhor observado no capítulo seguinte, pois ali se apresenta uma análise da relação estabelecida entre o Senado Federal e a Ditadura Militar.

Capítulo 3 - O Senado Federal e a Ditadura Militar

Este capítulo aborda a trajetória do Senado Federal ao longo do período da Ditadura Militar que vigorou entre os anos de 1964 e 1984. O capítulo apresenta uma análise sobre como o Senado atuou nestes 20 anos e procura apontar algumas das principais mudanças ocorridas na Instituição, principalmente no que se refere à perda de autonomia verificada no referido período.

A Ditadura Militar instalada em 1964 competiu com o período da ditadura Vargas (1937-1945) em termos de desprestígio da atividade parlamentar no Brasil republicano. Nestes períodos de autoritarismo a relativa autonomia dos poderes desapareceu e no lugar de uma pretensa independência e harmonia o que se verificou foi a preponderância quase absoluta do Executivo sobre os demais poderes. Estas interferências promovidas pelos regimes ditatoriais sobre o Legislativo, sobretudo durante a Ditadura Militar, aprofundaram o processo de *dessacralização* que o Senado brasileiro vinha atravessando ao longo de sua trajetória republicana. A ditadura ofuscou ainda mais a já desgastada idéia de Câmara Alta tradicionalmente ostentada pelo Senado Federal. A Instituição perdeu em importância e teve sua atuação praticamente reduzida à instância homologatória das demandas governativas. No que diz respeito a sua composição, ocorreram fortes interferências dos governos militares no preenchimento das cadeiras senatoriais, como a que ocorreu, por exemplo, com a indicação de senadores ‘biônicos’ decretada pelo governo Geisel em abril de 1977. Além disto, O Senado teve seus espaços violados, foi fechado por decretos presidenciais ao mesmo tempo em que enfrentou episódios de cassação de mandatos parlamentares.

Cabe destacar que na trajetória republicana, e até mesmo nos períodos de intervenções ocorridos durante a Ditadura, houve mudanças importantes que repercutiram na imagem e na atuação do Senado. Estas mudanças produziram alterações que fizeram com que a Instituição deixasse de ser vista como uma instância de poder muito diferenciada da outra Casa do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados. Além disto, o Senado aos poucos deixava de ser considerado um lugar essencialmente garantidor de estabilidade podendo em alguns casos produzir mudanças até mais profundas do que aquelas

promovidas pela Câmara. Somado a isto, o Senado já não mais reproduziria de modo significativo a idéia de constituir-se num ambiente fechado, sisudo e distante do povo, como teria sido visto no passado.

3.1. O Senado sob a Ditadura: vazio de poder ou caráter figurativo?

Em geral os regimes autoritários desprezam o Parlamento. Isto ocorreu no Brasil nos dois últimos períodos marcadamente autoritários, que foram a ditadura do Estado Novo (1937-1945) e o período da ditadura militar (1964-1984). Nestes momentos pouca importância foi dada à representação parlamentar. Durante a ditadura Vargas, por exemplo, o Senado brasileiro foi assumidamente suprimido e em seu lugar foi criado o Conselho Federal. Esta decisão, na prática, instituiu um Congresso unicameral no lugar da estrutura bicameral até então existente no País. Com isto o Senado ficou sem atuar até 1946, momento em que ocorreu uma nova fase de redemocratização no País. Neste período foi redigida uma nova Constituição que restabeleceu as prerrogativas do Senado Federal.

A linha de desprezo à instituição parlamentar que havia sido adotada pelo Estado Novo também foi seguida pelo regime instituído em 1964. Com a ditadura o Senado (ou o Congresso Nacional como um todo) foi relegado a uma condição subalterna, quando sua existência passou a ser apenas tolerada. Durante este período o Legislativo passou a alternar momentos de um frágil funcionamento com outros em que foi expressamente impedido de atuar. Estes impedimentos ocorreram nas vezes em que o Congresso manifestou alguma rebeldia frente às determinações que partiam do poder militar, como ocorreu, por exemplo, em outubro de 1966, quando o presidente Castelo Branco sentindo que havia resistências de parlamentares às medidas implementadas pelo governo (especialmente às cassações de mandatos que vinham sendo adotadas), resolveu decretar o ‘recesso’ do Congresso Nacional.¹

O advento do governo ditatorial interrompeu a reaproximação que vinha ocorrendo entre o Senado e segmentos da sociedade brasileira naquela fase de democratização

¹ O *Ato Complementar n° 23*, de 20 de outubro de 1966, decretado pelo presidente Castelo Branco, determinou o recesso do Congresso Nacional daquela data até o dia 22 de novembro do mesmo ano.

ocorrida entre os anos de 1945 a 1964. A partir dali a Instituição teve seus poderes reduzidos ou suspensos e no lugar do estreitamento de laços com a sociedade o que houve foi uma significativa aproximação, ou subordinação, do Senado ao Governo. O resultado disto foi o crescente controle das ações parlamentares por parte dos altos dirigentes do Poder Executivo.

O Golpe Militar e a conseqüente realidade vivenciada pelo Senado na cena política brasileira no início dos anos sessenta, de algum modo, repercutia a tendência mundial de polarização ideológica que marcava as disputas de poder à época. O panorama da Guerra Fria, desenhado a partir do final dos anos quarenta, demarcou os espaços da atuação política e pautou as disputas entre os dois campos ideologicamente antagônicos em disputa naquele contexto: a direita e a esquerda. No início da década de sessenta esta bipolaridade engendrou as principais divergências políticas vivenciadas tanto no cenário externo como no ambiente interno. Internamente o aprofundamento destas divergências políticas foi um dos principais ingredientes na construção do Golpe Militar de 1964 que resultou na suspensão das liberdades democráticas por duas décadas no Brasil.

Neste cenário de disputas se posicionavam de um lado as forças identificadas com o discurso de esquerda que defendiam, entre outras coisas, a conquista de direitos sociais e a ampliação das liberdades civis. Do outro lado se alinhavam os grupos denominados como de direita, que por sua vez almejavam a instauração de poderes políticos mais concentrados, que fossem capazes de restabelecer uma suposta ordem na sociedade e barrar o crescimento do comunismo. Os grupos de direita, ou ‘conservadores’ como também eram denominados, viam as crescentes divergências como ameaça à ordem social e imputavam à esquerda ‘revolucionária’ a responsabilidade pelo clima de instabilidade existente no País. E para conter o avanço das incertezas do momento era necessário restringir os espaços de atuação das forças que se alinhavam à esquerda. Entre os segmentos a serem combatidos estavam também o movimento sindical e o trabalhismo em geral.

Embora houvesse uma disputa entre dois campos ideológicos, o panorama político era bem mais complexo que a simples dicotomia entre direita e esquerda. Os dois campos comportavam uma enormidade de grupos e de facções que manifestavam desde posições mais moderadas até aquelas que se mostravam absolutamente radicais na defesa de seus

ideais. Não havia, portanto, unidade nem no discurso nem nas ações práticas em nenhum dos campos. O confronto entre os dois lados podia apresentar desde algumas pequenas diferenças políticas conjunturais, até a existência de profundas cisões ideológicas. Diferenças, aliás, que se aprofundaram a ponto de justificar a opção que alguns grupos fizeram pela luta armada, pois, diante de uma ditadura que passou a torturar e matar, a guerrilha adotou as armadas como o meio possível de luta contra o regime.²

Cumprе ressaltar que muitos segmentos sociais não viram inicialmente o Golpe de 1964 como uma séria ameaça às liberdades e nem perceberam nele uma possibilidade de radicalização tão profunda como a que se verificaria mais adiante. Tanto foi assim que vários grupos se viram seduzidos pelo movimento militar por entendê-lo como uma alternativa capaz de reconduzir o País rumo à ‘normalidade’ institucional que havia se perdido com as instabilidades que marcaram a fase final do governo João Goulart.

Conforme aponta Wanderley Guilherme dos Santos, havia naquele momento que antecedeu ao Golpe uma espécie de *paralisia de decisões*³. Muitos grupos, principalmente aqueles ligados aos movimentos sociais urbanos do *Brasil desenvolvido*, conforme denominação de Celso Lafer,⁴ aspiravam por um poder que fosse capaz de imprimir medidas saneadoras e impulsionar o desenvolvimento do País, ainda que para isto fosse necessário sacrificar a democracia. Diante disto, variados e expressivos setores da sociedade civil brasileira apoiaram a concretização do movimento reformista que depôs o governo de Jango. Porém, mesmo com apoios sociais significativos e diversos, o Golpe passaria a figurar de modo predominante na sociedade brasileira como um evento essencialmente militarista.

² A esse respeito ver GORENDER, Jacob. *Combate nas Trevas: das ilusões perdidas à luta armada*. São Paulo. Ática; 1998, 5ª edição.

³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Paralisia das decisões e comportamento Legislativo: a experiência brasileira*. Apud LAFER, Celso. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978, 2ª edição p.70.

⁴ Lafer destaca que o período que precedeu ao Golpe Militar foi marcado pelo esgotamento do pacto institucional que sustentava o modelo de República Populista vigente entre os anos de 1945 a 1964. Neste período cresceu o número de votantes e com ele houve o aumento das pressões sociais. Estas pressões, porém, eram provenientes da região sudeste, que a seu ver era mais desenvolvida e mais densa eleitoralmente, e por isto denominada de *Brasil desenvolvido*. O outro seria o Brasil subdesenvolvido composto pelas regiões mais atrasadas economicamente e principal fornecedor de quadros partidários mais conservadores. Ver: LAFER, Celso. *Op. Cit.*, p.63.

Segundo Thomas Skidmore “a Revolução de 64 foi entusiasticamente festejada pela maior parte da mídia brasileira. Jornais importantes, como o *Jornal do Brasil*, *Correio da Manhã*, *O Globo*, *Folha de São Paulo* e o *Estado de São Paulo* pugnavam abertamente pela deposição do Governo Goulart”.⁵ Além disto, é bastante conhecido o apoio ao Golpe advindo de setores da classe média, da Igreja Católica, bem como a simpatia manifestada pela Ordem dos Advogados do Brasil⁶ na fase inicial do movimento militar. Este significativo suporte social e institucional respaldou a derrubada do governo de João Goulart pelos segmentos militares e a conseqüente implantação de mais uma fase de autoritarismo no Brasil, na qual o Legislativo novamente teria suas funções diminuídas.

O apoio social havido no contexto do Golpe não descaracteriza o fato de que o movimento tenha realmente sido promovido essencialmente por forças militares. A execução da tomada de poder praticada pelas forças armadas (em especial pelo Exército), somada ao apoio de determinados segmentos sociais também descontentes com as instabilidades do momento então vivenciado pela Nação, tinha como objetivo primordial impedir que os movimentos sociais democratizantes ampliassem seus espaços. Faziam parte destes movimentos os grupos de esquerda, os segmentos trabalhistas e setores da intelectualidade pequeno-burguesa, entre outros. Ou seja, os militares golpistas que lideraram a derrubada de Jango entendiam que naquele momento, no lugar de fazer uma ‘Revolução’, eles estavam impedindo que os grupos de esquerda a fizessem.

Para o filósofo Caio Navarro de Toledo o movimento “de 1964 representou, de um lado, um golpe contra as reformas sociais que eram defendidas por amplos setores da sociedade brasileira e, de outro, um golpe contra a incipiente democracia política burguesa nascida em 1945, com a derrubada da ditadura do Estado Novo”.⁷ Para ratificar esta abordagem Navarro cita o sociólogo Florestan Fernandes: “O que se procurava impedir era a transição de uma democracia restrita para uma democracia de participação ampliada (...) que ameaçava o início da consolidação de um regime democrático-burguês,

⁵ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro. Paz e Terra; 2ª edição, 1988, p. 63.

⁶ Idem *ibidem*, p. 63.

⁷ Ver TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: *O golpe contra as reformas e a democracia*. *Revista Brasileira de História*. v. 24, n. 47; São Paulo 2004. In <http://www.scielo.br/scielo.php?script=csi>. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

*no qual vários setores das classes trabalhadoras (...) contavam com crescente espaço político”.*⁸

Ou seja, o argumento de que em 1964 tenha havido uma ‘Revolução’ não resiste às análises mais realistas sobre o que aconteceu no cenário político brasileiro de então. Deste modo, transcorridos mais de trinta anos do golpe militar, são poucos os que ainda acreditam que no dia 31 de março daquele ano tenha havido uma tomada de poder pela via revolucionária no País. Portanto, é até mesmo possível afirmar que a idéia de revolução é uma convicção comum apenas aos grupos militares mais conservadores e não algo que faça parte das hostes militares como um todo. Contrariando esta concepção ‘revolucionária’ existem também aqueles que dão ao movimento de 64 um caráter reformista. O general Ernesto Geisel, por exemplo, foi um dos que não viram a derrubada do governo de Jango como um episódio revolucionário. Sobre isto Geisel afirmou: “(...) o movimento se fez *contra Goulart, contra a corrupção, contra a subversão*”⁹, não se tratando, portanto, de mudanças estruturais. Com essas palavras o General atesta o caráter reformista daquele movimento. Ou seja, em vez de um projeto revolucionário para o País o que os militares fizeram foi implementar uma alternativa reformadora e conjuntural para o poder naquele momento, desse modo, obstaculizando o processo democrático.

Caio Navarro comenta a visão de Geisel sobre 64 e interpreta os acontecimentos políticos daquele momento com os seguintes argumentos:

Embora lúcidas – na medida em que rejeitavam a noção de Revolução –, as formulações do ex-ditador podem ser objeto de uma releitura. Assim, com legitimidade teórica, podemos ressignificar todos os *contras* presentes no depoimento do militar. Mais apropriado seria então afirmar que 1964 significou um golpe *contra* a incipiente democracia política brasileira; um movimento *contra* as reformas sociais e políticas; uma ação repressiva *contra* a politização das organizações dos trabalhadores (no campo e nas cidades); um estancamento do amplo e rico debate ideológico e cultural que estava em curso no país. (...) Em síntese, as classes dominantes e suas elites ideológicas e repressivas, no pré-64, apenas enxergavam baderna, anarquia, subversão e comunização do país diante de legítimas iniciativas dos operários, camponeses, estudantes, soldados e praças etc. Por vezes, expressas de forma altissonante e retórica, tais demandas, em sua substância,

⁸ Idem, ibidem.

⁹ Apud Idem, ibidem.

reivindicavam o alargamento da democracia política e a realização de reformas do capitalismo brasileiro.¹⁰

Esta concepção de Navarro contribuiu para confirmar o caráter reformista existente naquele momento, visto que isso se verificava não apenas do lado dos militares, mas também entre os movimentos sociais. Inexistia em ambos os lados um projeto revolucionário para o país, pois entre as forças contrárias ao Golpe também predominava um discurso em prol de reformas sociais. Portanto, o que distinguia os dois lados era a natureza das reformas, se conservadoras ou democratizantes: e neste embate prevaleceram as aspirações conservadoras e antidemocráticas.

O Senado Federal, suprimido durante a ditadura Vargas e restabelecido no ano de 1946, exerceu relevante papel na conjuntura política brasileira no contexto da instauração do regime de exceção em março de 1964. Naqueles momentos de instabilidades a Casa estava sob a presidência do senador Auro Moura Andrade, do Partido Social Democrata (PSD) de São Paulo. Quando o Golpe Militar foi efetivado (no dia 31 de março), Moura Andrade prontamente assumiu a direção política da crise e declarou vaga a Presidência do País na madrugada do dia 1º de abril. No lugar de João Goulart o presidente do Senado empossou na Presidência da República o deputado Ranieri Mazzilli, então presidente da Câmara dos Deputados.

Moura Andrade assim justificou sua atitude:

Eu estava ciente dos propósitos revolucionários e também de que o Sr. João Goulart precisaria de 48 horas para poder organizar no Rio Grande do Sul a resistência contra a Revolução.

Por isso concluí que deveria declarar vaga a Presidência da República, a fim de que o Sr. João Goulart ficasse despedido de suas prerrogativas presidenciais e assim liberados os militares que lhe deviam obediência por força de juramento constitucional (...).

Para isso, era preciso que eu aceitasse que aquela Revolução sem tiros havia rompido o estado de direito. E reconhecendo a situação de fato daí criada, eu poderia declarar vaga a Presidência da República, para repor novamente o estado de direito no País com a Constituição restabelecida (...).

O que eu precisava era destituir o Presidente, a fim de liberar o III Exército e desobrigá-lo de lutar contra os que se haviam erguido em defesa da integridade constitucional (...).

¹⁰ Ver TOLEDO (<http://www.scielo.br/scielo.php?script=csi>). *Op. Cit.*

A duplicidade de Governo era impossível, pois outro que se instalasse seria ilegítimo. Isto poderia representar uma revolução sangrenta.¹¹

Com estas palavras, publicadas em uma espécie de livro de memórias no ano de 1985, o senador Moura Andrade apresentou algumas de suas justificativas à opção que fizera pelos militares.

É fato que poucos dias antes do Golpe Militar, o Presidente do Congresso Nacional, no dia 15 de março de 1964, ao discursar na abertura dos trabalhos legislativos daquele ano, afirmou:

Para o cumprimento da Constituição, das leis e a manutenção da ordem, para assegurar o respeito às decisões e à dignidade da investidura dos magistrados; **para consagrar o patriotismo e o valor cívico das nossas Forças Armadas** e para construir os instrumentos da paz, da prosperidade, da justiça social, da austeridade financeira, da eficiência administrativa, e, sobretudo, para assegurar as liberdades e os direitos fundamentais dos cidadãos, não há quem não encontre no Congresso Nacional a solidariedade, o apoio, o entusiasmo construtivo e uma dedicação franca, aberta, desinteressada, capaz de todos os ofertórios.

Ao contrário, porém, para a desordem, para a perturbação da tranqüilidade do povo, **para o desrespeito aos princípios mais puros e mais válidos do regime, ninguém poderá contar conosco**, pois aí também estamos dispostos a todos os sacrifícios para impedir que deflagre sobre a Nação a **terrível desgraça do fim da sua Constituição democrática e de sua fidelidade à fonte das liberdades cristãs entre os homens.**”
(grifos da autora)

O discurso de Auro Moura Andrade já trazia, então, indicações de sua sintonia com a trajetória anti-comunista que crescia em vários setores da sociedade brasileira. Nesse sentido, não parece surpresa sua tempestiva decisão de declarar vaga a Presidência da república, não dando a menor chance de reação a João Goulart.

Mesmo tendo sido apoiado por muitos de seus pares, a atitude de Moura Andrade foi vista com ressalvas por outros. O senador do Amazonas, Arthur Virgílio, por exemplo,

¹¹ ANDRADE, Auro Moura. *Um Congresso Contra o Arbítrio: diários e memórias – 1961-1967*. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira e Senado federal; 1985, p. 252.

se revelou um dos mais severos críticos do movimento e opôs-se ferrenhamente ao poder militar. Em um duro pronunciamento realizado na tribuna no dia 2 de abril de 1964, Virgílio condenou a força das armas, ao que chamou de *desrespeito ao Senado Federal e ao Congresso Nacional*¹². Porém, diferentemente desta crítica quase isolada, o presidente do Senado recebeu apoios entusiásticos de outros senadores pela adesão ao regime. Entre os que o apoiaram cabe lembrar o pronunciamento do senador Moura Palha, do PSD do Pará que saudou *o patriotismo de Moura Andrade e sua participação no movimento revolucionário*¹³. Além desta, outras adesões foram manifestadas, o que levou Moura Andrade a fazer um pronunciamento dirigido à Casa, em 27 de outubro daquele ano, em agradecimento ao apoio recebido do Senado Federal pela condução dos trabalhos durante a crise política.¹⁴

Apesar dos apoios recebidos, a atitude de Moura Andrade ainda hoje é vista por muitos como uma adesão apressada aos militares, pois até mesmo o senador perceberia mais tarde que a democracia ficaria seriamente comprometida frente às crescentes intervenções do poder militar sobre todas as demais forças políticas nacionais.

Assim, o fato de o presidente do Senado ter declarado vaga a Presidência da República na noite que se seguiu ao Golpe, foi uma atitude considerada, no mínimo, precipitada, em razão de que formalmente João Goulart ainda era o Presidente e ainda se encontrava em solo brasileiro. O presidente do Senado, no entanto, alegou estar “*salvando a democracia*” e evitando “*uma revolução sangrenta*”¹⁵ frente à forte instabilidade política do momento.

Composto por uma maioria conservadora, e naquele momento presidido por um senador igualmente conservador e moderado, o Senado colaborou para a efetivação do movimento e respaldou as medidas inicialmente implementadas pelo Regime Militar. Para se ter uma noção do conformismo predominante na ocasião vale apontar a tendência dos

¹² Ver pronunciamento proferido pelo senador Arthur Virgílio. *Diário do Congresso Nacional*, de 2 de abril de 1964.

¹³ Ver pronunciamento do senador Moura Palha. *Diário do Congresso Nacional*, de 14 de abril de 1964.

¹⁴ Ver pronunciamento do senador Auro Moura Andrade proferido no Plenário do Senado Federal. *Diário do Congresso Nacional*, de 27 de outubro de 1964.

¹⁵ ANDRADE, Auro Moura. *Um Congresso Contra o Arbítrio. Op. Cit.* p. 209.

discursos referentes ao Golpe proferidos pelos senadores no ano de 1964.¹⁶ Observando-se os 53 discursos referentes à tomada do poder pelos militares pode-se constatar que dos senadores que falaram sobre o tema, a grande maioria manifestou apoio ao governo militar, sendo que apenas oito teceram críticas ao regime recém instalado.¹⁷ Entre os que mais expressaram insatisfação estava o senador Arthur Virgílio Filho, do PTB do Amazonas¹⁸.

Uma das constatações que se pode chegar a partir desses números é que as intervenções sobre o movimento militar no Senado foram muito reduzidas no ano de 64. A grande maioria dos discursos realizados naquele ano tangenciava ou passava ao largo do assunto, passando a idéia de que a maioria da Casa consentia o novo poder. Além disto, entre as poucas manifestações que tratavam diretamente do poder militar, a grande maioria era de apoio. Apenas uma parcela minoritária representada, principalmente, pelos senadores Arthur Virgílio, Josaphat Marinho, Afonso Arinos, Aurélio Vianna, e poucos mais, se pronunciaram contra a intervenção militar e em defesa do Senado e da democracia. Portanto, ao contrário das manifestações corajosas destes senadores, o que os dados demonstram é que houve um significativo acolhimento do Regime pela maioria dos membros do Senado à época.

Na ocasião do Golpe, todos os grandes partidos foram receptivos ao movimento. Entre eles o PSD, partido do presidente a Casa, senador Moura Andrade, que contava com a maior bancada no Senado. Em seguida vinha o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) que ocupava em torno de trinta por cento dos assentos; seguido pela UDN (União Democrática Nacional) que era a terceira legenda em número de senadores. Na fase inicial do período militar o PSD e a UDN costumavam atuar conjuntamente, o que produzia resultados

¹⁶ Estes dados são referentes apenas aos discursos relacionados ao Golpe Militar que estão disponíveis na página (site) oficial do Senado Federal.

¹⁷ Dados extraídos da página oficial do Senado Federal (www.senado.br/senadores/periodos). Com base nos dados disponíveis na página foram selecionados todos os pronunciamentos que fizeram alguma menção ao governo militar realizados pelos senadores no ano de 1964.

¹⁸ O senador Arthur Virgílio Filho teve o mandato cassado no início de 1969, ou seja, logo depois da decretação do AI-5, ocorrida em dezembro de 1968. Igual destino tiveram outros cinco senadores que também tiveram seus mandatos cassados.

bastante expressivos a favor das propostas que defendiam, pois somados os dois partidos ultrapassavam sessenta por cento dos votos na Casa.¹⁹

A participação dos partidos no Senado mostra que a grande maioria apoiou a instalação do poder militar. Na ocasião da eleição de Castelo Branco pelo Congresso o PSD apoiou amplamente o candidato, a bancada do PTB votou em bloco em seu nome e a UDN confirmou o nome do novo Presidente com um apoio em bloco partidário fechado.²⁰ Assim, com o suporte das principais legendas; com a adesão inicial do presidente do Senado, que fora respaldado pela maioria dos seus pares; e com o consentimento de expressivos setores da sociedade, o Governo Militar foi capaz de se afirmar e prosperar.

Porém, com a explicitação da face ditatorial do regime e com a sintonia quase integral que passou a existir entre a UDN e o governo, ocorreu um certo afastamento do PSD que, em seguida, viria a se aproximar do PTB que, por sua vez, também se distanciava dos militares.²¹

Embora promettessem garantir a Constituição em vigor (e em detrimento do Congresso Nacional que os apoiara) os militares passaram a governar se valendo de normas excepcionais por eles mesmos editadas. Entre estas normas se destacaram os Atos Institucionais (AIs), os Atos Complementares, os Decretos Leis entre outras. Diante disto, o Congresso Nacional passou a atuar apenas como coadjuvante frente às iniciativas de um Executivo que se impunha. Com estas medidas o governo buscava dar um caráter de legalidade às decisões que tomava, ainda que tais decisões fossem desprovidas de legitimidade em função de serem impostas de cima para baixo a partir de decisões tomadas nos gabinetes do Executivo.

No dia 9 de abril de 1964 foi editado pelo governo o primeiro Ato Institucional, o AI-1²². O Ato foi o instrumento normativo adotado para respaldar as medidas de exceção a serem implementadas naquele momento pelo regime militar. Entre outras coisas, a medida

¹⁹ Dados extraídos do site oficial do Senado Federal: www.senado.br/senadores/períodos. Acessado em 2 de janeiro de 2009.

²⁰ BENEVIDES, Maria Vitória. In www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes. Acessado em 5 de Janeiro de 2009.

²¹ Idem, *ibidem*.

²² Ver Atos Institucionais (AI 1 a 17), disponíveis em publicação da Câmara dos Deputados – Secretaria Geral da Mesa. Departamento de Imprensa Nacional. Brasília. 1967. Entre os Atos editados o AI 5 se tornou o exemplo mais contundente no que tange à castração das liberdades individuais e institucionais.

estabeleceu a cassação de mandatos parlamentares e a suspensão dos direitos políticos dos cassados; o aumento dos poderes do Presidente da República; e a extinção de todos os partidos políticos, inclusive os que apoiavam o governo.²³

O AI-1, instituído pela junta militar composta pelo marechal Arthur da Costa e Silva, pelo tenente-brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo e pelo vice-almirante Augusto Rademaker Grünewald, definiu quais seriam, dali em diante, as bases de funcionamento do regime. As medidas garantiram um grau de concentração de poder extremamente elevado nas mãos dos grupos conservadores que controlavam a máquina administrativa naquele momento. O chefe do Executivo teve suas funções ampliadas, enquanto o Congresso Nacional viu suas atribuições mais uma vez serem fortemente restringidas:

(...) não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas. (...) resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, a sua legitimação.²⁴

Os argumentos constantes na parte introdutória do AI-1 eram taxativos: quem mandava dali em diante era o Executivo chefiado pelos militares, o comunismo tinha que ser combatido a qualquer custo e o País deveria retomar o curso da ‘normalidade’ econômica. Para isto era necessária a concentração dos poderes na chefia do Governo e, deste modo, varrer da máquina pública qualquer ameaça subversiva possivelmente encastelada. Qualquer obstáculo deveria ser retirado do caminho para que o poder militar pudesse ser consolidado. Um destes obstáculos era o Congresso Nacional.

²³ Os partidos políticos retornaram à cena política em 1965 por força do AI 2 de 27 de outubro daquele ano. O ato permitiu a existência de apenas duas legendas: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido do governo; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que, embora fosse o partido de oposição cumpria precariamente esta função em razão da repressão que recaía sobre os que ousavam se opor ao governo.

²⁴ Parte introdutória do *AI-1*, de 9 de abril de 1964.

O Ato Institucional, como uma medida autoritária, inverteu a lógica usual das democracias que postula que o povo, ou seus representantes eleitos, é que se constitui a base de legitimidade das ações dos governantes. Como explicitado pela Junta Militar, “*a Revolução se legitima por ela mesma*” e qualquer instituição que quisesse funcionar precisaria ser “legitimada”, ou autorizada, pelo poder que fora instituído, inclusive o Congresso Nacional. Naquele momento, portanto, embora pudesse contar com um expressivo apoio parlamentar, a legitimação do novo governo não passava necessariamente pela aprovação do Congresso, pois contava, primeiramente com o suporte das armas, e, além deste instrumento, o regime também se legitimava com base no apoio de setores empresariais e de segmentos da classe média entre outros.²⁵ Com este suporte a supremacia dos chefes militares foi instituída comprometendo seriamente as relações entre os poderes. A partir dali o funcionamento do Congresso dependia mais do governo que o contrário.

Em uma inequívoca demonstração de força e no intuito de barrar uma possível resistência do Congresso Nacional, ou de outras forças opositoras, os três ministros militares cumpriram o que estava previsto no artigo 10º do AI-1²⁶, e, no dia 10 de abril de 1964 entrou em vigor um Ato Complementar cassando mandatos parlamentares e suspendendo os direitos políticos de 100 pessoas. Na lista do atingidos pelas punições constavam mais de quarenta deputados e demais personalidades da cena política nacional. Além da perda dos mandatos todos tiveram seus direitos políticos suspensos por dez anos²⁷. Esta, porém, era apenas a primeira de outras listas de cassados que viriam pela frente. Pois, conforme atesta Skidmore:

(...) O governo revolucionário, em 60 dias, suspendeu os direitos políticos e/ou cassou os mandatos eleitorais de 441 brasileiros, dentre os quais três ex-presidentes; seis governadores de estado; 55

²⁵ DIAS, Mauricio. *Revolução de 1964*. In <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes>. Acessado em 15 de outubro de 2009.

²⁶ AI-1, de 9 de abril de 1964. (...) *Art.10 No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandante-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de 10 (dez) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluindo apreciação judicial desses atos.*

²⁷ Ver Atos Complementares nº 1 e nº 2, de 10 de abril de 1964. Estes Atos decretaram a cassação de mandatos parlamentares e a suspensão dos direitos políticos de demais personalidades por um período de dez anos. Entre os atingidos por estas medidas constavam João Goulart, Jânio Quadros, Leonel Brizola, Miguel Arraes, Celso Furtado, Darci Ribeiro entre outros.

membros do Legislativo federal; e vários diplomatas, líderes trabalhistas, oficiais militares, intelectuais e funcionários públicos.²⁸

Inicialmente as cassações não atingiram o Senado, pois ali as resistências ao novo regime quase não se fizeram sentir. Isto se explica, em grande medida, pela composição da Casa que era majoritariamente constituída de senadores ligados a partidos políticos tradicionais e de perfil tanto conservador quanto populista²⁹ como o PSD, a UDN e o PTB, como dito anteriormente. A primeira cassação de um senador pelos militares foi a de Juscelino Kubitschek ocorrida alguns meses depois dos primeiros expurgos na Câmara. O senador teve o mandato cassado em 8 de junho de 1964.

Antes mesmo da confirmação da cassação já circulavam nos corredores do Senado rumores de que ela ocorreria. Na iminência de ser cassado Juscelino proferiu no dia 3 de junho seu último discurso como senador por Goiás. Suas palavras eram um misto de decepção e resignação, como revelam abaixo alguns trechos de seu pronunciamento:

(...) Lamento apenas que a nação, através do Partido que recentemente me indicou para as eleições de 65, sofra essa vil afronta. Mas essa mesma afronta terá reparação certa nas urnas, ao primeiro ensejo, com qualquer outro nome pessedista.

É com esse terrível sentimento de pesar que espero a consumação da iniquidade que anunciam para breve. Meu voto, aqui, já serviu para eleger o atual Presidente da República, em cujo espírito democrático confiei; mas meu sacrifício, exigido pelo ódio e pela incompreensão, servirá para ajudar numa nova luta em favor da paz e da dignidade do povo brasileiro.

(...) Este ato é um ato de usurpação, e não um ato de punição. Será um ato de traição às promessas da Revolução que oferecia uma oportunidade a todos os brasileiros de colaborarem na obra comum de reconstrução do País. Muito mais do que de mim, cassam os direitos políticos do Brasil.³⁰

A cassação de Juscelino Kubitschek teve forte repercussão nos meios políticos. Até mesmo Auro Moura Andrade, aliado de primeira hora dos militares, se mostrou incomodado com a medida, pois sentiu que esta prática poderia se constituir um recurso permanente no exercício de poder do novo regime. Mas tanto para o Senado quanto para o

²⁸ SKIDMORE, T. *Op. Cit.*, p. 60.

²⁹ Sobre o perfil populista destes partidos ver: LAFER, Celso. *Op. Cit.*, p. 62-63.

³⁰ KUBISCHEK, Juscelino. Apud ANDRADE, Auro M. *O Congresso Contra o Arbitrio*. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira. 1985; p. 414-315.

senador cassado o ato estava consolidado e não tinha volta, resignado Juscelino esperava ver a ‘punição’ que sofrera ser reparada com a eleição de algum nome do PSD nas eleições que se realizariam.

A perda do mandato foi um golpe de morte na candidatura de Juscelino à Presidência prevista para o ano seguinte (1965). A medida foi a primeira frustração do ex-presidente com o governo militar que ele mesmo havia ajudado a instituir. A segunda decepção, certamente de menor impacto, viria com a prorrogação do mandato de Castelo Branco, aprovada pelo Congresso Nacional em 22 de julho de 1964. Previsto para durar até o fim de 1965, quando ocorreriam eleições presidenciais ‘competitivas’, o mandato de Castelo foi prorrogado até o início de 1967.³¹ A prorrogação do mandato não decepcionou apenas a Juscelino, mas também a outros pretendentes à vaga presidencial, como Carlos Lacerda e Ademar de Barros.

As medidas implementadas pelo governo militar cada vez mais fragilizavam institucional e politicamente o Congresso Nacional. A ‘limpeza’ prévia promovida pelas cassações de quadros parlamentares facilitou a aprovação das iniciativas governamentais na Casa. Além disso, os expurgos contribuíram para transformar o Congresso no Colégio que dali em diante se incumbiria de eleger indiretamente, e sem surpresas, o Presidente do País.

O artigo 2º do AI-1 assim definia a sucessão presidencial: *A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, cujos mandatos terminarão em trinta e um de janeiro de 1966, será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional dentro de dois dias a contar deste Ato, em sessão pública e votação nominal.*³²

O Congresso Nacional que, contraditoriamente, parecia ter se fortalecido com a prerrogativa de escolher o Presidente da República, se viu enfraquecido diante do crescente poder do Executivo e frente aos expurgos de muitos de seus quadros da vida política nacional. As medidas constantes do AI-1, ao mesmo tempo em que esvaziavam as funções do Congresso fortaleciam os poderes do Presidente da República. O chefe do Executivo passou a ter iniciativa legislativa sobre as mais variadas matérias, especialmente, sobre questões financeiras. Ficou estabelecido também que o Presidente poderia propor projetos

³¹ SKIDMORE, T. *Op. Cit.* p. 90-91.

³² Ver *Ato Institucional nº 1*, de 9 de abril de 1964.

de emenda à Constituição, medida que não era prevista pela Constituição em vigor. Ainda para consolidar a preponderância do Executivo foi decretada a apreciação dos Projetos oriundos daquele Poder no prazo máximo de trinta dias, caso contrário a proposição seria automaticamente aprovada por decurso de prazo.³³

Conforme previa o artigo 2º do AI-1 o primeiro Presidente da República deveria ser escolhido pelo Congresso Nacional para um mandato que duraria até janeiro de 1966. A fim de cumprir tal determinação a eleição foi realizada no dia 11 de abril e confirmou o marechal Castelo Branco como o primeiro dos Presidentes militares. Castelo recebeu os votos favoráveis de 361 congressistas, outros 72 se abstiveram e 5 votaram em outros nomes.³⁴ Estes números mostram o forte apoio dado pelo Congresso ao novo Presidente e o respaldo necessário para implementar seu governo. Em boa parte este expressivo apoio se justificava porque Castelo era reconhecido como um militar ‘legalista’ e prometia cumprir a Constituição em vigor. Sua aprovação pelo Congresso, contou com o apoio, até mesmo, de alguns adversários políticos que confiaram na possibilidade de haver eleições competitivas no ano seguinte. Entre os nomes que apoiaram Castelo contando com a realização das eleições estava o senador Juscelino Kubitschek (já citado), que era candidato à Presidência pelo PSD e Carlos Lacerda, que concorreria pela UDN.

A decisão pela prorrogação do mandato de Castelo foi impulsionada pelas alas militares mais conservadoras lideradas, por exemplo, por Costa e Silva, Augusto Rademaker entre outros. Respalgadas por uma maioria parlamentar (principalmente pela UDN, apesar da oposição de Carlos Lacerda) estes setores temiam pelo fracasso do Regime frente a exigüidade de tempo para implementar as medidas pretendidas. A prorrogação do mandato satisfaz as expectativas dos segmentos militares mais conservadores, mas por outro lado gerou frustração nos setores que esperavam por eleições. O descontentamento, porém, não foi capaz de reverter a decisão. Além disto, a prorrogação do mandato presidencial abriu caminho para a consolidação do Congresso Nacional como Colégio

³³ *Ato Institucional nº 1. Art. 3º*: O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição. *Art. 4º*: O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento pela Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.

³⁴ SKIDMORE, T. *Op. Cit.*, p. 50.

Eleitoral. Ou seja, ao longo de todo o período militar, o Congresso se tornaria instância ‘permanente’ na escolha do Presidente, servido ainda como foro privilegiado para as alas mais conservadoras consolidarem seus espaços de poder.

A não realização de eleições diretas para Presidente e as cassações de mandatos parlamentares seriam apenas algumas entre tantas outras medidas autoritárias adotadas pelos governos militares a partir de 1964. Dali em diante o que se viu foram as crescentes restrições aos espaços democráticos no Brasil. E, a despeito de resistências que mais tarde surgiriam no Congresso Nacional e na sociedade brasileira a Ditadura se impôs promovendo, entre outras coisas, o processo de enfraquecimento do Legislativo.

Na medida em que o governo sentia alguma dificuldade para implementar suas decisões alguma medida de força era adotada para afastar as resistências. Foi neste sentido que o Ato Institucional nº 2 (AI-2) decretou em seu artigo 18: *Ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros*. Além da extinção dos partidos o AI-2 publicou em seu artigo 31: *A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em estado de sítio ou fora dele*. Com a extinção dos partidos políticos Castelo Branco procurava eliminar os focos de resistência que surgiam no Congresso e caso tal decisão não fosse suficiente para aplacar as insubordinações parlamentares estava prevista a possibilidade de, a qualquer momento, suspender o funcionamento do Legislativo em qualquer uma de suas instâncias.

O AI-2 e seus Atos Complementares eliminavam os últimos vestígios de homem legalista que ainda existiam a respeito de Castelo. Naquele momento a ditadura se consolidava na figura do Presidente. No entanto, para atenuar o caráter excessivamente concentrador do regime, aproximadamente um mês depois da edição do AI-2 foi editado o Ato Complementar nº 4, no qual o governo determinava ao Congresso Nacional a criação de duas organizações partidárias no Brasil. Cumprindo as determinações do Ato o Congresso Nacional criou no início de 1966 as duas agremiações partidárias, a ARENA – Aliança Renovadora Nacional e o MDB – Movimento Democrático Brasileiro.

A ARENA foi formada pelos componentes da extinta UDN e por alas do PSD, os demais segmentos políticos se alinharam ao MDB. A instalação do bipartidarismo serviu,

entre outras coisas, para aglutinar os grupos conforme suas preferências ideológicas, o que facilitou ao governo identificar com mais nitidez quem era quem na cena política e saber de que lado cada parlamentar se posicionava. Por exemplo, os governistas se filiaram à ARENA, enquanto a oposição passou a se abrigar nas hostes do MDB. Além de ter facilitado a identificação daqueles com quem o governo poderia contar, bem como daqueles que se opunham ao Regime, a criação do sistema bipartidário serviu para atenuar o caráter ditatorial do governo, inclusive porque um dos partidos se situava no campo das oposições. Contudo, o exercício do papel oposicionista do MDB era bastante precário diante da repressão imprimida sobre os que ousassem criticar o governo ou que fossem identificados como subversivos.

A criação do bipartidarismo, porém, não conteve a escalada de supremacia do Executivo. Neste sentido, para conter alguns focos de resistência ao AI-2 existentes no Congresso, o presidente Castelo Branco decretou em outubro de 1966 o primeiro entre os ‘recessos’ do Congresso Nacional a serem instituídos pelos militares. O recesso foi publicado por intermédio do Ato Complementar nº 23, de 20 de outubro de 1966, que determinou a suspensão das atividades parlamentares no período de 20 de outubro a 22 do mês seguinte.

O Ato assim determinava:

Art. 1º - Fica decretado o recesso do Congresso Nacional, a partir desta data até o dia 22 de novembro de 1966.

Art. 2º - Enquanto durar o recesso do Congresso Nacional, o presidente da República fica autorizado a baixar leis em todas as matérias previstas na Constituição.

O presidente do Senado descreveu com as seguintes palavras a decretação do fechamento do Congresso:

No dia 21, o Presidente Castelo Branco autorizou a operação militar estabelecida para ocupar o Palácio do Congresso durante a madrugada. As tropas do Exército, Marinha e Aeronáutica e da Polícia Militar do Distrito Federal, sob o comando do Coronel Meira Mattos, desceram dos carros-choques. Penetraram na Câmara dos Deputados, desligaram a energia elétrica e cercaram a Câmara e o Senado. Não era mais a execução de um simples decreto de

recesso: era uma autêntica e violenta ocupação militar do Poder desarmado da República.³⁵

O fechamento do Congresso mostrou a quem quis ver (inclusive a Moura Andrade, que naquela altura já havia se desiludido com o Regime) a faceta assumidamente autoritária do Regime Militar. Embora Castelo Branco fosse considerado por muitos como um dos representantes das alas militares mais moderadas, a atitude de fechar o Congresso, na prática, o aproximou dos segmentos militares mais radicais ou os ‘linhas duras’ como eram reconhecidos.³⁶

O próximo episódio promovido pelo governo de Castelo Branco que também implicou uma clara interferência na esfera de ação do Legislativo foi o envio do projeto de Constituição no final de 1966. A ordem era para que o Congresso apreciasse o projeto presidencial em um prazo de aproximadamente quarenta dias. O AI-4 determinava que o Congresso Nacional deveria se reunir extraordinariamente entre os dias 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967 para votar e promulgar a nova Constituição e assim revogar a Carta de 1946.³⁷ Sobre a Constituição de 46 o poder militar fez as seguintes considerações: “*não atende às exigências nacionais*”, e, “*seria imperioso dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução*”.³⁸

Com a proposta de Constituição o governo assumia naquele momento um visível descomprometimento com a Carta de 46. No lugar desta, era necessário instituir um novo arcabouço jurídico que fosse mais coerente com os propósitos dos governos militares e, portanto, capaz de respaldar legalmente os novos métodos de gestão do poder adotados a partir de 1964. Todavia, a forma como o projeto foi encaminhado bem como o conteúdo da

³⁵ ANDRADE, Auro Moura. *Op. Cit.*; p. 364.

³⁶ As disputas travadas no seio do movimento militar se davam entre os dois grupos mais fortes, um deles identificado como “grupo da Sorbone”, que era constituído do alto oficialato ligado à Escola Superior de Guerra, intelectualizados e com especialização no exterior, deste grupo faziam parte Castelo Branco e Ernesto Geisel entre outros. O outro grupo, nomeado como “linha dura”, era mais ligado ao comando das tropas e aos dirigentes dos principais aparelhos repressores, como o DOPS e o DOI-CODI,. Entre os principais representantes desta ala estavam Costa e Silva e Médici. Sobre as disputas entre estes dois grupos ver: SKIDMORE, Thomas. *Op. cit.*, p.315-335.

³⁷ Ver Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. O AI-4 definia em seu artigo 8º que a nova Constituição teria que ser promulgada pelo Congresso Nacional no dia 24 de janeiro de 1967.

³⁸ Estes argumentos constam nas justificativas do AI-4, acima citado.

proposta de Constituição, foram considerados destituídos de legitimidade por alguns congressistas. Considerou-se que houve uma clara imposição das decisões do governo sobre o Congresso Nacional. Além disto o Legislativo teria sido impingido a apreciar em prazo exíguo um projeto de Constituição do qual não havia sido partícipe.

A realidade é que, com o episódio do projeto de Constituição imposto pelo governo, o Congresso mais uma vez se viu a reboque de decisões que eram tomadas de cima para baixo pelo Executivo. Porém, no contexto das discussões do tema o Senado buscou introduzir alguns artigos que flexibilizassem as liberdades individuais. Neste sentido foi designada uma comissão de senadores para negociar com Castelo Branco as modificações a serem introduzidas. Esta atitude merece ser lembrada por duas razões, primeiro por ter mostrado uma certa reação do Senado frente ao projeto imposto pelo governo, fato que revela que o Legislativo estava fraco, mas não estava morto. Segundo porque os momentos finais da apreciação do projeto de Constituição, acrescido das emendas propostas pelos senadores, ocorreram de forma inusitada. No afã de ver as emendas aprovadas, o senador Auro Moura Andrade protagonizou um dos episódios mais pitorescos da história do Senado. Premido pelo tempo de aprovação do projeto, que findava e o mesmo poderia ser aprovado conforme havia sido proposto pelo governo, o presidente do Senado ordenou que o relógio do Plenário fosse desligado até que o processo de votação fosse concluído. E assim foi feito, para evitar a aprovação pelo decurso de prazo o relógio ficou parado até a conclusão dos trabalhos naquela noite de 21 para 22 de janeiro de 1967. O próprio senador narra o acontecido:

Faltava uma última emenda: a que estabelecia os direitos e as garantias individuais. (...)

Fixei os olhos no relógio, cada vez faltava menos tempo para as 24h. Não tive dúvida: mandei parar o relógio do Plenário.

O senador paraibano Rui Carneiro, que muito raramente subia à Mesa, não se conteve, entretanto. Chegou a mim e me disse: “Já passa de meia noite; o tempo está encerrado”. Respondi-lhe que não, que olhasse o relógio, pois o tempo das sessões era marcado, de acordo com o Regimento, pelo relógio do Plenário. “Mas esse relógio está parado”, disse-me ele. Ao que lhe respondi: “Está parado até acertar-se com a hora verdadeira, porquanto estamos na hora de verão”.

Rui Carneiro desceu, continuamos o trabalho e, quando terminou a aprovação da redação final, faltavam nove minutos para as 24h. Então mandei que ligassem o relógio e fiz uma declaração expressa: “Para efeito de conhecimento de todos, hoje e sempre, chamo a

atenção para o fato de que os trabalhos se encerraram antes da hora astronômica, no verdadeiro fuso horário e de acordo com o relógio do Plenário, conforme determina o regimento interno”.

(...)

A Taquigrafia registra que o Plenário aplaudiu entusiasticamente, de pé, a minha declaração.³⁹

Esta curiosa atitude de Moura Andrade, de caráter quase ficcional, mostra que o jogo político se joga com as cartas que estão disponíveis no momento. Nas circunstâncias em que foi aprovada a Constituição de 1967, o episódio do desligamento do relógio do Plenário mostra que a autoridade do presidente do Senado se valeu de um recurso desprovido de qualquer legalidade formal. Mas isto não era o mais importante, o que importava era aprovar a nova Carta e nela ver incluídos, além das determinações vindas do governo, os dispositivos propostos pelo Senado. Para isto bastou ao presidente da Casa o respaldo de seus pares para legitimar sua atitude.

Sob uma ótica convencional a atitude do presidente do Senado não poderia ser considerada coerente com a verdade. Mas o que é a verdade no momento em que as decisões políticas são tomadas num contexto de supressão das liberdades? Ou mesmo num ambiente em que a verdade que vale é aquela que tem a competência e o apoio necessário para se estabelecer?

Ora, era o poder que estava em jogo e naquela disputa por espaços entre um Senado aviltado e um governo imponente, a ‘verdade’ seria dita por quem tivesse capacidade de afirmá-la, ainda que contradizendo outras ‘verdades’ até então estabelecidas. Naquele momento o Senado se revelou capaz de dar uma resposta à costumeira intromissão do poder militar e, deste modo, introduzir na Constituição parte daquilo que tomou como verdade. Contudo, as verdades ou as vontades do Executivo também estavam expressas na Carta que fora aprovada naquele momento. E foram estas as vontades (ou as verdades) que prevaleceriam no Brasil nos anos seguintes.

Muitos dos objetivos do governo militar seriam alcançados com a nova Constituição, um deles foi uma concentração de poderes ainda maior na figura do Presidente da República. O próximo Presidente militar a se beneficiar das novas regras constitucionais foi Artur da Costa e Silva, escolhido pelo Congresso para suceder Castelo

³⁹ MOURA, Andrade. *Op. Cit.* p. 384-386.

Branco em março de 1967. O novo Presidente pertencia a uma das alas militares mais radicais, a chamada linha dura, como mencionado anteriormente. Seu governo mergulhou o País em um das fases mais autoritárias do período da Ditadura Militar. Sua chegada ao poder foi impulsionada, por um lado, pela expansão dos movimentos de guerrilha urbana e, por outro lado, pelo temor de retrocessos do regime frente ao crescimento das manifestações por democracia que se alastravam pelo mundo e contagiavam o Brasil.⁴⁰ Assim, uma das principais justificativas para o recrudescimento da repressão era conter o avanço dos movimentos ‘subversivos’, e, deste modo, preservar a ordem estabelecida pelo poder militar.

Com o governo de Costa e Silva o País vivenciou uma profunda escalada de cerceamento das liberdades individuais. Apesar dessas liberdades estarem previstas no texto constitucional, conforme quiseram os senadores, a repressão se impôs, pois prevalecia na Carta de 67 um conjunto de regras fortemente autoritárias que respaldavam as ações do Presidente. Contudo, achando que tais normas fossem insuficientes para levar adiante os propósitos de seu governo, Costa e Silva editou medidas adicionais restringindo as liberdades individuais e institucionais no País. A mais severa dessas medidas foi o conhecido Ato Institucional nº 5 ou simplesmente AI-5, editado em 13 de dezembro de 1968:

Art. 1º. O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele (...);

Parágrafo 1º. O poder Executivo fica autorizado a legislar em todas as matérias;

(...)

Art. 3º. O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição (...);

Art. 4º. Aos membros dos Legislativos federal, estaduais e municipais que tiverem seus mandatos cassados, não serão dados substitutos (...);

Art. 5º. A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa simultaneamente em:

I- cessação de privilégio de fôro por prerrogativa de função;

⁴⁰ CALICCHIO, Vera e FLAKSMAN, Dora. *Atos Institucionais (AI)*. In <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes>. Acessado em 15 de outubro de 2009.

- II- suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;
 - III- proibição de atividade ou manifestação sobre assunto de natureza política;
 - IV- aplicação, quando necessário, das seguintes medidas: a) liberdade vigiada; b) proibição de freqüentar determinados lugares; c) domicílio determinado (...);
- Art. 10º.* Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crime políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Depois do AI-5 o Congresso Nacional passou por uma nova onda de cassações de mandatos e foi novamente fechado por determinação do governo. O estopim da decretação do AI 5 e o conseqüente fechamento do Congresso, foi a recusa dos parlamentares em autorizarem o processo contra o deputado Marcio Moreira Alves na sessão de 12 de dezembro daquele ano.⁴¹ O governo insistia no processo por ter considerado ofensivo aos ideais da “Revolução” o pronunciamento do parlamentar sugerindo o boicote aos desfiles militares em comemoração ao Dia da Independência. Diante da recusa, no mesmo dia em que o Ato foi decretado, o Congresso Nacional e todas as demais instâncias legislativas em âmbito nacional foram fechadas. O Congresso só seria reaberto mais de dez meses depois para realizar a escolha do próximo presidente da República.

No período em que o Legislativo esteve fechado os parlamentares que mantiveram seus mandatos ficaram sem função, mas conforme estava previsto em um dos incisos do artigo segundo do AI-5, “*durante o período de recesso, os senadores, os deputados federais, estaduais e os vereadores perceberão apenas a parte fixa de seus subsídios*”. Esta medida deixava os parlamentares em situação bastante vulnerável, pois dependiam do Executivo até mesmo para o recebimento de seus salários.

O rigor repressivo do AI-5 fez este ato ser visto como um golpe dentro do Golpe. Suas determinações respaldaram as sucessivas medidas autoritárias que ainda seriam editadas por Costa e Silva e pela Junta Militar que o sucederia no final de 1969, ou ainda por Médici ao longo de seu governo. Segundo dados do CPDOC da Fundação Getúlio

⁴¹ Ver D'ARAÚJO, Maria Celina. *AI-5 o mais duro golpe do regime militar*. In http://www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/. Acessado em 15 de outubro de 2009.

Vargas, depois do AI-5 foram editados outros 12 atos institucionais, 59 atos complementares e oito emendas constitucionais.⁴²

O ano de 1969 foi marcado por sucessivas intervenções dos militares em várias instituições brasileiras. Neste sentido, no dia 7 de fevereiro o Congresso Nacional mais uma vez teve mandatos suprimidos, desta vez onze parlamentares foram cassados, sendo dois senadores, Artur Virgílio do Amazonas e o senador pelo Rio de Janeiro, Mário Martins. Outras instituições também foram atingidas pelo arbítrio, entre elas constam as Universidades que tiveram 219 professores e pesquisadores aposentados compulsoriamente por serem considerados ameaças ao Regime. Entre os que foram atingidos pela repressão constavam nomes como Florestan Fernandes, Otávio Ianni, Fernando Henrique Cardoso, Emilia Viotti da Costa, Paul Singer, Caio Prado Junior, entre outros.⁴³

No rastro das normas de exceção editadas ainda pode ser lembrado o AI-7, de 26 de fevereiro de 1969 que estabeleceu, entre outras coisas, a suspensão de todas as eleições parciais previstas para o ano de 1969. Além disto no mês de maio desse mesmo ano outras 95 cassações de mandatos foram realizadas, entre elas constavam quatro senadores. E para confirmar o domínio do poder militar sobre o Congresso o AI-16, de 14 de outubro de 1969 determinou a prorrogação dos mandatos das mesas da Câmara e do Senado até 31 de março de 1970.⁴⁴ Deste modo, o que se pode concluir sobre tais medidas é que, no mínimo, elas representaram o desapareço dos militares de então às instâncias representativas da sociedade brasileira, sobretudo ao Congresso Nacional. As regras de exceção adotadas por Costa e Silva tiveram continuidade nos governos que o sucederam. Depois do impedimento de Costa e Silva, motivado por uma trombose cerebral que o impossibilitou de continuar governando, a junta militar formada pelo general Aurélio Lira Tavares, pelo brigadeiro Márcio Sousa Melo e pelo almirante Augusto Rademaker Grumewald assumiu interinamente a Presidência e se incumbiu de levar adiante os ideais do regime militar.

A maneira como a Junta Militar ocupou o poder representou um ato de força dos militares, pois impediram que o então vice-presidente da República Pedro Aleixo assumisse

⁴² CALICCHIO, V. e FLAKSMAN, D. *Op. Cit.*

⁴³ *Idem*, *ibidem*.

⁴⁴ *Idem*, *ibidem*.

a Presidência, conforme previa a Constituição. Com a Junta no poder o uso das medidas ditatoriais foi intensificado, ampliou-se o controle sobre a imprensa e novas cassações de mandatos parlamentares foram realizadas, como por exemplo, a perda do mandato sofrida pelo senador de Goiás, Pedro Ludovico Teixeira, ocorrida em setembro de 1969.⁴⁵

A Junta Militar e o Presidente Costa e Silva (responsável pela edição do AI 5 e por ter fechado o Congresso por um longo período) não foram os únicos segmentos militares de linha dura a assumirem o comando do País. Depois do período de Costa e Silva à frente do governo (1967/1969) e do poder interino da Junta Militar, o general Emilio Garrastazu Médici (1969/1974) que era da mesma tendência, assumiu a presidência e imprimiu uma das fases mais sangrentas da Ditadura. Curiosamente, apesar de toda a repressão praticada durante o governo Médici o Legislativo não chegou a ser fechado. Primeiramente porque o Congresso não era naquele momento o principal alvo da perseguição militar, pois os governistas contavam com uma expressiva maioria parlamentar. Nas eleições de 1970, por exemplo, o partido do governo, a Arena, elegeu 40 senadores contra apenas 6 do MDB⁴⁶. Essa maioria, diga-se de passagem, foi adquirida em grande medida graças à manipulação das regras eleitorais e à forte perseguição política imprimida contra a oposição. O segundo motivo da não interrupção do funcionamento do Congresso era que o foco principal a ser atacado naquele momento eram os indivíduos considerados subversivos e as organizações sociais contrárias ao governo, principalmente os grupos guerrilheiros, e foi sobre estes que o governo Médici mostrou sua face mais violenta.⁴⁷

Apesar de ser considerado o governante que mais recorreu à violência para se livrar dos inimigos do Regime, Médici conquistou significativo apoio dentro e fora do Congresso.

⁴⁵ Idem, *ibidem*.

⁴⁶ Ver LIMA Jr, Olavo Brasil. *Aliança Renovadora Nacional (Arena)*. In www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes. Acessado em 12 de Janeiro de 2009.

⁴⁷ Na medida em que a perseguição política crescia os vários grupos que combatiam a Ditadura adotavam métodos violentos para combater um regime igualmente sangrento. Entre os principais movimentos de luta armada que se desenvolveram no Brasil naquele momento podem ser citados a AP - Ação Popular (1962-1973) que tinha Herbert de Souza, o Betinho, entre seus membros; a POLOP – Política Popular (1961-1967), que contava com nomes como o do sociólogo Emir Sader entre seus quadros; o MR8 – Movimento Revolucionário 8 de Outubro (1966) e a ALN- Aliança Libertadora Nacional (1967-1974). Cabe lembrar que estes dois, o MR8 e a ALN, protagonizaram o conhecido episódio do seqüestro do embaixador norte-americano, Charles Elbrich, e tiveram em suas fileiras figuras de renome no cenário político brasileiro como Franklin Martins e Fernando Gabeira que combateram pelo MR8, e Carlos Marighela e José Dirceu como destacados militantes da ALN. Sobre a guerrilha no Brasil uma importante obra a ser consultada é a obra de Jacob Gorender. *Combate nas Trevas: das ilusões perdidas à luta armada*. São Paulo. Ática ; 1998, 5ª edição.

Internamente o partido do governo, que era majoritário, se encarregava de dar o respaldo necessário às ações do governo. Fora do Congresso Médici fazia uso da propaganda e do estímulo ao ufanismo para ampliar as realizações de seu governo, por exemplo, exaltando o patriotismo com frases como “Brasil ame-o ou deixe-o” ou estimulando o orgulho nacional com a exaltação da conquista da Copa do Mundo de futebol em 1970, entre outros. Somado a isto Médici promoveu também o chamado ‘milagre econômico’, quando o País cresceu a taxas anuais médias de 10% conquistando, assim, importantes apoios sociais, principalmente do empresariado.⁴⁸ Mas apesar deste relativo sucesso, nos anos finais do governo do general Médici a fórmula que combinava populismo, gestão eficiente e repressão dava evidentes sinais de esgotamento. A repressão, por exemplo, apesar de ter sido implacável com os que foram considerados subversivos e ter praticamente dizimado todos os grupos guerrilheiros no País, já não se colocava como o recurso mais eficiente na manutenção da ‘estabilidade’ do sistema. Pois, a forte concentração da renda, o significativo endividamento externo e o clamor por democracia minavam as bases do governo naquele momento.⁴⁹

No final do governo do general Médici, no lugar da repressão a via política passou a ser admitida como uma alternativa viável na busca de solução dos conflitos. Desse modo, a continuidade do funcionamento do Congresso Nacional durante o governo Médici, de certa forma, abriu uma pequena oportunidade para que o debate pudesse ocorrer no âmbito das forças políticas, especialmente no Senado.

Neste sentido, ao mesmo tempo em que senadores governistas, como Filinto Muller e Daniel Krieger faziam a interlocução com o governo, alguns membros do MDB, entre eles, Franco Montoro e Nelson Carneiro puxavam o debate para as questões mais amplas da política nacional no âmbito do Senado Federal.⁵⁰

⁴⁸ Sobre o período Médici ver: SKIDMORE, T. *Op. cit* p. 211-309.

⁴⁹ Apesar da repressão a oposição passou a criticar com frequência a situação político-econômica do País. Um dos que se destacava com suas críticas foi Alencar Furtado, líder do MDB, que declarou: “*Vivemos em uma economia que beneficia uns poucos ao mesmo tempo que sacrifica milhões*”. Ver: FURTADO, Alencar. *Salgando a terra*. Apud SKIDMORE, T. *Op. Cit.* p. 285.

⁵⁰ Ver pronunciamento proferido pelo senador do MDB, Franco Montoro, sobre os reflexos da atuação do Parlamento brasileiro no plano político, econômico e social brasileiro. O discurso foi realizado no dia 5 de dezembro de 1973 e está disponível no seguinte endereço eletrônico: www.senado.br/senadores/períodos

A sucessão presidencial ocorreria em 15 de janeiro de 1974. Naquele momento a oposição decidiu participar do pleito mesmo sabendo que suas chances de vitória eram remotas. O escolhido para a disputa foi o deputado Ulisses Guimarães. O governo, por sua vez, ainda que possuísse maioria no Congresso, por precaução decidiu promover alterações na composição do Colégio Eleitoral temendo eventuais surpresas nas eleições. Neste sentido, além dos senadores e deputados que normalmente constituíam o Colégio, o governo resolveu introduzir mais seis nomes que seriam indicados por cada Assembléia Legislativa estadual. Com isto, o Colégio Eleitoral que era composto de 63 senadores e de 314 deputados federais existentes à época foi acrescido de mais 126 deputados estaduais.⁵¹

Ao longo do processo eleitoral o governo enfrentou uma disputa interna sobre o nome que seria indicado para suceder Médici. A disputa se deu entre as duas principais alas militares: a ‘linha dura’ e os ‘moderados’. Neste embate o grupo moderado teve mais capacidade de articulação e, sem descartar o apoio de setores da ‘linha dura’, conseguiu colocar na Presidência o general Ernesto Geisel. Um dos principais compromissos de Geisel para os cinco anos de seu mandato era promover a flexibilização do Regime por intermédio de uma abertura ‘lenta e gradual’, ou seja, uma abertura controlada pelo governo. O primeiro grande teste da gestão de Geisel seriam as eleições legislativas a serem realizadas em 1974.

3.2 As eleições de 1974 e a ousadia das urnas

No tempo em que o general Ernesto Geisel esteve na Presidência houve disputas acerca de sua forma de condução do poder. O grupo de Geisel, que contava com a intensa colaboração do general Golbery do Couto e Silva, procurou inicialmente privilegiar o caminho institucional em vez de continuar se valendo, quase que exclusivamente, da tortura e de outros recursos extralegais na preservação do poder militar.

Com o intuito de promover uma redemocratização segura sob o ponto de vista militar, Golbery iniciou um relativo diálogo com as principais organizações sociais, como a

⁵¹ Ver Lei Complementar nº 15, de 13 de agosto de 1973, que em seu artigo 2º define: *O Colégio Eleitoral compor-se-á dos membros do Congresso Nacional e dos Delegados das Assembléias Legislativas dos Estados.*

Igreja, a imprensa, as representações estudantis e laborais. Deste diálogo, se pretendia colher subsídios para que as reformas pudessem ser feitas sem que o governo perdesse as rédeas da situação. Do mesmo modo que o governo ouvia as entidades sociais também foram intensificadas as conversações com o Congresso Nacional como forma de devolver parte do prestígio àquele poder. A idéia de Golbery era devolver ao Congresso alguma capacidade de participação nas decisões políticas, pois sem esta participação a flexibilização do regime não se concretizaria.⁵²

O general Golbery sabia que para promover um relativo fortalecimento do órgão legislativo seria necessário também que se estabelecesse um processo eleitoral mais ‘livre’ no País. E a realização de eleições com maior grau de liberdade implicava, entre outras coisas, a redução da censura sobre os meios de comunicação, algo que os setores militares mais conservadores não admitiam, o que viria a gerar disputas entre o governo Geisel e os representantes da chamada ‘linha dura’ das Forças Armadas. Mas, apesar da resistência destes setores o governo estava disposto a mostrar tanto para a ‘linha dura’, quanto para as forças de oposição, que quem daria a tônica das reformas seria ele e não esses grupos.

No intuito de dar prosseguimento ao processo de flexibilização controlado, o governo Geisel decidiu que as eleições de 1974 para o Congresso seriam diretas e contariam com a maior neutralidade possível dos órgãos oficiais, o que dificilmente se confirmaria, pois era evidente o domínio exercido pelo governo que se dava em praticamente todos os níveis de poder, inclusive sobre os governos estaduais e municipais. Apesar disto, a decisão do governo central sobre as eleições era para que se permitisse o acesso de todos os candidatos à televisão, fato que interferiria substancialmente nos resultados do pleito. O governo esperava que um processo eleitoral mais aberto pudesse resultar na vitória dos seus candidatos, pois contava com apoios que julgava importantes na condução da campanha dos candidatos oficiais, como, por exemplo, os apoios de governos

⁵² Esse processo de abertura empreendido a partir de 1971 pelo presidente Ernesto Geisel e por Golbery do Couto e Silva é minuciosamente abordado por Elio Gaspari na série sobre a Ditadura lançada pelo autor. Ver: GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo Companhia das Letras; 2003. v. 3.

estaduais e municipais, bem como o apoio do senador Petrônio Portela, então presidente do Senado.⁵³

O fato é que as eleições parlamentares de 1974 foram realizadas e seus resultados surpreenderam a muitos, principalmente ao governo, pois a oposição, mesmo em desvantagem diante do domínio sobre a máquina pública e do peso do partido governista, obteve uma esmagadora vitória. No Senado o MDB praticamente triplicou o número de cadeiras que possuía, de sete passou para 20, enquanto a ARENA caiu de 59 para 46 senadores. Mas, apesar da expressiva vitória do MDB nessas eleições, os números demonstram que o partido governista ainda assegurava uma folgada maioria na Casa, só não se sabia ainda por quanto tempo.

As explicações para a esmagadora vitória do MDB nas eleições de 1974 ainda são motivo de controvérsia entre analistas e estudiosos da política. Para o então senador Ruy Castro, por exemplo, os principais motivos da vitória da oposição e conseqüentemente da derrota do governo foram: o aumento do eleitorado nacional, que de 1970 para 1974 cresceu aproximadamente 24%; o aumento do interesse do eleitor em participar do pleito; a quantidade de votos brancos em Estados onde o governo teria vantagem; e o voto em oposição ao governo.⁵⁴

Uma outra razão da derrota governista teria sido o papel exercido pela televisão na campanha eleitoral. Desse modo, a participação da televisão e da opinião pública naquele pleito teriam sido fatores relevantes na vitória *emedebista*. Somado a isto, salienta-se ainda o caráter plebiscitário da eleição que, naquele momento, teria colocado em cheque as políticas governamentais, entre elas a repressão e a política de distribuição (ou concentração) de renda então existentes, o que teria provocado a recusa do eleitor aos candidatos associados ao governo.

O cientista político Bolívar Lamounier aponta uma variada quantidade de interpretações existentes acerca das razões do fracasso do governo nas eleições de 1974 e

⁵³ O senador Petrônio Portela, então presidente do Senado, era um dos principais apoiadores do governo na implantação do processo de “abertura lenta e gradual”. Ver: FEHLBERG, Carlos. *Portela era trunfo civil de general Geisel na sucessão*. In <http://www.politicaparapoliticos.com.br/>.

⁵⁴ CASTRO, Ruy. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais; julho de 1976, nº 43.

destaca algumas delas, por exemplo, o descontentamento com a qualidade de vida urbana; a perplexidade face à indefinição do modelo político nacional; a crescente influência da televisão; o *canto dos cisnes das velhas oligarquias rurais e partidárias*.⁵⁵ Lamounier, porém, adverte sobre a complexidade daquele processo e afirma que todos estas motivações se somam, não havendo uma razão que tenha sido determinante para o fato. Mas ao mesmo tempo considera a importância das vinculações sócio-econômicas ao voto e a precariedade das organizações político-partidárias como elementos relevantes naquele contexto.

É certo que todos estes fatores apontados por diferentes analistas contribuíram para a vitória da oposição nas eleições de 1974, mas a participação dos meios de comunicação não deve ser negligenciada, principalmente a televisão. Após quase uma década de amplo controle sobre a divulgação de informações no País, a possibilidade de veicular com relativa transparência as candidaturas fez com que a sociedade, principalmente nos grandes centros urbanos, pudesse enxergar a existência de outras opções eleitorais além daquelas tradicionalmente ofertadas pelo partido governista.

Por parte do governo o que se viu foi uma grande perplexidade diante da ousadia das urnas que teimaram em mostrar resultados diferentes dos que eram esperados, principalmente para o Senado, onde a derrota governista foi expressiva. Contrariando todas as projeções dos serviços de informação o governo teve que admitir o resultado das urnas e de modo incrédulo afirmar: *Inacreditável, mas a fantasia para o Senado já se materializou da maneira mais surpreendente. Não entendemos nada de política, ou o povo não entende nada de governo*.⁵⁶

Naquele momento o governo parecia não entender os motivos que provocaram sua derrota nas eleições. Além de ter subestimado a participação dos meios de comunicação de massas na produção dos resultados eleitorais, o governo não havia avaliado com realismo as políticas que empregava socialmente, assim como também não percebeu como a sociedade recebia tais políticas.

⁵⁵ LAMOUNIER, Bolívar; CARDOSO, Fernando Henrique (coord.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro. CEBRAP/Paz e Terra, 1978, p. 18.

⁵⁶ Esta frase consta de documentos produzidos pelo SNI – Serviço Nacional de Informação, e está citada na obra de GASPARI, Elio. *Op. Cit.*, p. 470.

Sobre os equívocos nas análises do governo no contexto das eleições de 1974 Elio Gaspari observa:

As primeiras análises do governo desprezavam a possibilidade de que o eleitorado tivesse votado contra a ditadura. Exploravam superficialmente o surto de carestia que fizera os preços dos alimentos subirem 37% desde janeiro. Não se referiam aos quebra-quebras que destruíram quarenta ônibus em Brasília e de um trem no Rio de Janeiro, onde perto de 3 mil pessoas danificaram e incendiaram quinze vagões. Nem sequer mencionavam a epidemia de meningite em São Paulo. (...) Em outubro a epidemia matara 287 pessoas em 26 hospitais paulistas, e o governo não conseguia cumprir as metas de vacinação que anunciara. Acorrentada no triunfalismo, a ditadura pagou também pelo que não podia entregar: por 2x0, a Holanda secara, em julho o sonho nacional do tetracampeonato mundial de futebol.⁵⁷

Mas, independentemente das causas da derrota, o governo se viu obrigado a reconhecê-la e, a partir dali, tomar as medidas que julgava necessárias à preservação do poder e de sua base parlamentar. Pois, ainda que o partido governista tivesse continuado com a maioria dos assentos no Senado, a vitória *emedebista* passou a representar uma ameaça às pretensões de continuidade das políticas governistas nas mesmas bases em que vinham sendo praticadas. Com isto o governo se viu pressionado por todos os lados, como afirma Grimberg:

Durante o longo processo de abertura, a partir de 1974, o governo passa a ser pressionado por dois lados, tanto pela oposição fortalecida com a vitória do MDB nas urnas quanto por militares contrários à democratização. Muitos arenistas apoiavam a continuidade da ditadura. O argumento mais comum era justamente o possível retorno da situação anterior a 1964. (...).⁵⁸

A derrota nas eleições de 1974 fez o governo perceber que, caso as disputas eleitorais continuassem sendo realizadas com o suporte dos principais instrumentos de comunicação de massas, como o rádio e a televisão, a perda de sua maioria parlamentar seria apenas uma questão de tempo. Sendo assim, uma das principais medidas adotadas para barrar o crescimento das oposições foi a edição da Lei nº 6339, 1º de julho de 1976,

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ GRIMBERG, Lúcia. *Arenistas, graças a Deus*. (01/04/2008). In <http://www.revistadehistoria.com.br/v2/home/?go=detalhe&id=1525>. Acesso em 26 de fevereiro de 2009.

conhecida como Lei Falcão em homenagem ao seu autor Armando Falcão, então Ministro da Justiça de Geisel.

Esta lei tinha o claro objetivo de limitar o acesso dos candidatos ao rádio e à TV já para as eleições municipais que ocorreriam no final do ano de 1976. Com a Lei Falcão o dinamismo mostrado na campanha eleitoral anterior foi substituído por uma propaganda estática, que exibia apenas a imagem dos candidatos em uma pequena fotografia 3x4⁵⁹, enquanto uma voz em *off* narrava aspectos do currículo do candidato.⁶⁰

Esta modalidade de propaganda eleitoral resultou na padronização do acesso das candidaturas à televisão promovendo um relativo nivelamento entre os concorrentes aos cargos eletivos. Com isto, pelo menos no que se refere ao abuso do poder econômico nas campanhas houve uma expressiva restrição desta prática, principalmente no que se refere aos gastos com marketing político. Contudo, o nivelamento das campanhas políticas veiculadas pela televisão não resultou em um acesso mais equilibrado dos dois partidos (Arena e MDB) nas eleições municipais de 1976. A proximidade do governo federal com os governos estaduais e municipais, somado ao controle da máquina pública permitiu uma expressiva vitória do partido governista naquele pleito.⁶¹

No Senado Federal o próximo teste para o governo seriam as eleições de 1978, quando 2/3 das vagas seriam renovadas e o governo não queria correr o risco de ver uma nova vitória da oposição. Uma outra preocupação do governo era com as eleições para governadores que, conforme as regras constitucionais seriam diretas. Diante disto, além das limitações impostas pela Lei Falcão, o Presidente Geisel estabeleceu um conjunto de medidas restritivas, particularmente sobre o Legislativo, visando assegurar o controle do governo sobre a disputa eleitoral e objetivando garantir a maioria parlamentar no

⁵⁹ A partir da Lei Falcão a propaganda eleitoral passou a ser definida da seguinte maneira: “*Na propaganda os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o nº de registro dos candidatos na Justiça eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar a horário e o local dos comícios*”, e, “*na transmissão destinada à difusão do programa partidário, não será permitida propaganda de candidatos a cargos eletivos, sob qualquer pretexto.*” Ver: Lei nº 6339, 1º de julho de 1976.

⁶⁰ Ver www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes. Acessado em 21 de fevereiro de 2009.

⁶¹ Conforme dados do TSE, nas eleições municipais de 1976 a Arena conquistou 61,6% das prefeituras contra 31,7% do MDB e nas Câmaras Municipais o partido governista obteve 52,9% das cadeiras e a oposição ficou com 37% das vagas. Ver LAMUONIER, Bolívar. *De Geisel a Collor – o balanço da transição*. São Paulo. Idesp / Editora Sumaré; 1990, p. 184.

Congresso, especialmente no Senado. As medidas que formaram o cerne das decisões governamentais foram baixadas por Geisel no dia 14 de abril, delas constavam algumas emendas constitucionais e os decretos-leis que compuseram o chamado “Pacote de Abril”.

3.3 O Pacote de Abril e os senadores *biônicos*

No início do ano de 1977 o Presidente Geisel resolveu encaminhar ao Congresso Nacional um conjunto de medidas que objetivavam fortalecer o governo para enfrentar algumas crises que se apresentavam naquele momento, entre elas a crise do petróleo que afetava a economia interna e a carestia que gerava instabilidades sociais, entre outras. No conjunto das propostas encaminhadas ao Congresso constava a Reforma do Judiciário.⁶² Geisel pretendia restringir a atuação daquele Poder e ao mesmo tempo reforçar o próprio Poder Executivo. Porém, para alcançar este objetivo eram necessários os votos de dois terços dos parlamentares, número que o governo não dispunha no Senado Federal, pois a folgada maioria que possuía nas duas Casas havia diminuído frente ao avanço da oposição nas eleições anteriores, realizadas em 1974.

A rejeição do projeto de Reforma do Judiciário ocorrida no dia trinta de março foi o estopim da crise entre o Governo e o Congresso Nacional. Diante disto, valendo-se dos dispositivos de exceção constantes no AI-5, Geisel decretou o recesso do Congresso a partir do dia 1º de abril de 1977⁶³, que permaneceu fechado por quatorze dias. Durante o recesso o Presidente baixou o chamado “Pacote de Abril” e implementou todas as medidas que julgou necessárias à continuidade de seu governo.

A decretação do “Pacote de Abril” representou um recrudescimento do autoritarismo praticado pelos militares e interrompeu o processo de abertura “lenta, gradual e segura” que o governo vinha tentando implementar desde a chegada de Geisel ao poder.

⁶² Em março de 1977 o governo Geisel enviou um projeto de reforma do Judiciário ao Congresso Nacional. Por entender que o projeto representava redução das prerrogativas do Poder Judiciário e aumento dos poderes do Executivo a proposta foi rejeitada pelo Congresso. Diante da rejeição Geisel decretou no dia 2 de abril de 1977 o recesso do Congresso Nacional que ficou fechado durante 14 dias. Ver: COUTINHO, Amélia e GUIDO, Maria Cristina. *GEISEL, Ernesto*. In www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes. Acessado em 16 de outubro de 2009.

⁶³ Ver Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977, que assim determinava: *Art. 1º Nos termos do artigo 2º e seus parágrafos do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, fica decretado o recesso do Congresso Nacional.*

A derrota nas eleições de 1974 e a visível ampliação da força das oposições (internas e externas ao Congresso) sob a ótica dos militares justificaram as medidas restritivas constantes do Pacote. Naquele momento as atitudes do general Geisel se aproximaram das medidas defendidas pelos grupos mais conservadores do regime, os chamados militares 'linha-dura', que não haviam desprezado o caminho do autoritarismo e da tortura como métodos de frear a ascensão da oposição.

O rigor das medidas contidas no Pacote recaiu fundamentalmente sobre o Congresso Nacional. No que se refere ao Senado Federal, particularmente, houve fortes interferências sobre sua composição e seu funcionamento, o que se caracterizou como mais um episódio de desprestígio daquela Instituição, mais especificamente no desapareço dos governos ditatoriais pela função legislativa. Naquele momento o Senado se distanciava ainda mais da representação de Câmara Alta ostentada em outros momentos de sua trajetória.

Entre as principais medidas implementadas pelo "Pacote de Abril" constavam: a manutenção das eleições indiretas para governadores; a ampliação do Colégio Eleitoral; o aumento das bancadas parlamentares dos Estados menos desenvolvidos; a alteração do quórum de 2/3 para obtenção de maioria simples para efeito de aprovação de emendas constitucionais no Congresso; e a ampliação do mandato presidencial de cinco para seis anos. Porém, entre as decisões implementadas, as que provocaram maior impacto no Senado foram: a escolha indireta de um terço dos senadores, que instituiu a figura do "senador biônico"⁶⁴ a serem escolhidos por um colégio eleitoral e a decretação da

⁶⁴ Os senadores escolhidos indiretamente ganharam de parte da imprensa e da oposição o rótulo de "biônicos" em referência a uma série norte-americana veiculada à época na televisão brasileira conhecida como *O homem de 6 milhões de dólares* ou simplesmente como "homem biônico". Cabe lembrar: *O governo começou a travar nos bastidores uma luta contra a linha-dura. Ao mesmo tempo, permitiu que as eleições legislativas de novembro de 1974 se realizassem em um clima de relativa liberdade, com acesso dos partidos ao rádio e à televisão. Esperava-se um triunfo fácil da Arena, que seria realçado pelo fato de o MDB ter sido autorizado a se expressar, mas os resultados eleitorais surpreenderam o governo. Da soma de votos válidos para o Senado, em um total de 24,5 milhões, o MDB obteve cerca de 14,5 milhões de votos, ou seja, 59%. Conquistou 16 das 22 cadeiras em disputa, e a Arena, apenas seis. Esta, no entanto, continuou a ser majoritária, pois apenas parte do Senado foi renovada em 1974. No ano seguinte, Geisel combinou medidas liberalizantes com medidas repressivas. As últimas eram destinadas a acalmar o "público interno", ou seja, integrantes da corporação militar. Comandantes dos órgãos de repressão não suportavam a idéia de uma abertura democrática. Por isso, continuavam agindo com a mesma violência do período anterior. Em São Paulo, foram presos e mortos nas dependências do 2º Exército o jornalista Vladimir Herzog (1975) e, posteriormente, o operário Manuel Fiel Filho (1976). Ver História - 1974 - Ernesto Geisel. Abertura lenta, gradual e insegura. In folhaonline. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/historia-1974.shtml>. Acessado em 05.07.2009.*

sublegenda nas eleições majoritárias que preencheriam o outro terço das vagas de senador nos Estados.

O jornal *Folha de São Paulo*, de 15 de abril de 1977 veiculou a seguinte matéria sobre o Pacote:

O presidente Geisel, recorrendo aos poderes que lhe confere o Ato Institucional nº 5, assinou ontem emenda constitucional e seis decretos-leis, promulgando as chamadas reformas políticas. Firmou também ato complementar que reabre o Congresso Nacional a partir de hoje. Entre as mudanças na Constituição algumas não se referem à esfera política. “O governo – disse o assessor de imprensa do Planalto, coronel Toledo de Camargo – não vai apresentar justificativa para suas decisões. Não haverá nota, documento ou pronunciamento do presidente ou de qualquer outra autoridade”. (...) O coronel afirmou que a explicação a respeito “seria motivo para muito debate”.⁶⁵

O governo não queria aumentar os espaços para maiores desgastes com as decisões que havia tomado, e explicá-las certamente poderia aumentar o desconforto e prejudicar ainda mais a imagem governamental. Além disto, do ponto de vista do governo, as explicações não eram necessárias, mesmo porque as medidas eram auto-explicativas, diziam exatamente a que vieram, ou seja, representavam uma retomada da concentração do poder no âmbito do Executivo, ou mais especificamente nas mãos do presidente. Com tais pressupostos, um pronunciamento oficial sobre as medidas adotadas deixava de fazer sentido.

No intuito de evitar maiores desgastes com a edição do ‘Pacote’, Geisel lançou algumas medidas de caráter assistencial com o objetivo de assegurar o apoio de segmentos populares ao governo. Uma destas medidas foi a alteração da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, que instituiu as férias remuneradas de trinta dias para os trabalhadores. Nesta mesma linha o governo criou o Conselho Nacional de Política do Emprego com o intuito de estimular a geração de emprego. Por fim, no conjunto de decisões voltadas para o setor do trabalho, o governo estipulou o pagamento de um salário mínimo aos trabalhadores que estivessem registrados há mais de cinco anos no Plano de Integração Social – PIS.⁶⁶

⁶⁵ Ver jornal *Folha de São Paulo*, de 15 de abril de 1977. In <http://almanaque.folha.uol.com.br/> Acessado em 27 de fevereiro de 2009.

⁶⁶ Ver www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes. Acessado em 27 de fevereiro de 2009.

As medidas sociais adotadas por Geisel, porém, não produziram o mesmo impacto gerado pelas decisões constantes do “Pacote de Abril”, que causou forte impacto negativo nos meios políticos e em vários segmentos da sociedade civil organizada, particularmente a decisão de se escolher indiretamente um terço dos senadores para as eleições de 1978, os mencionados senadores “biônicos”. Esta foi uma das decisões constantes da Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, que estabelecia as regras de preenchimento daquelas vagas ao Senado nos seguintes termos:

Art. 41 (...)

§ 2º Na renovação do terço e, para preenchimento de uma das vagas, na renovação por dois terços, a eleição far-se-á pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário. O preenchimento da outra vaga na renovação por dois terços, far-se-á mediante eleição, pelo sufrágio do colégio eleitoral constituído nos termos do § 2º do artigo 13, para a eleição do governador de Estado, conforme disposto em lei.⁶⁷

A medida tinha o claro propósito de, a qualquer custo, assegurar uma maioria parlamentar ao partido governista (Arena) no Senado. A eleição indireta de um terço dos senadores representava vitória certa aos candidatos oficiais, pois a Arena contava com amplas maiorias nas Assembléias Legislativas que, a partir daquele momento, passariam a funcionar como o colégio eleitoral responsável pela escolha dos tais senadores “biônicos”.

O principal propósito da mudança das regras eleitorais era, portanto, assegurar maiorias parlamentares que permitissem aprovar as reformas encaminhadas ao Congresso Nacional pelo presidente Ernesto Geisel, sendo a Reforma do Judiciário uma delas, pois o governo não se conformara com aquela derrota sofrida no Parlamento dias antes quando, na tentativa de aprovação da referida Reforma, não obteve sucesso. Outra derrota amargada e ainda não assimilada pelo governo naquele momento foi o resultado das eleições anteriores para o próprio Senado, quando a oposição se sagrou vitoriosa. Diante disto, o governo não estava disposto a sofrer mais uma derrota, por isto se cercou de todas as alternativas

⁶⁷ O artigo 13 da Emenda Constitucional nº 8 de 14 de abril de 1977 assim definia a formação do colégio eleitoral responsável pela escolha indireta dos senadores (“biônicos”) bem como dos Governadores e vice-governadores: § 2º *A eleição do governador e do vice-governador de Estado, para mandatos de 4 anos, far-se-á pelo sufrágio de um colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal, obedecidas as seguintes regras: a) o colégio eleitoral compor-se-á dos membros das respectivas Assembléias Legislativas e de delegados das Câmaras Municipais do respectivo Estado; b) cada Câmara indicará, dentre seus membros, um delegado e mais um por duzentos mil habitantes do município, não podendo nenhuma representação ter menos de 2 delegados, admitindo-se o voto cumulativo.*

possíveis e necessárias para garantir uma maioria parlamentar capaz de ‘legitimar’ suas decisões e evitar novas derrotas.

O recrudescimento do autoritarismo provocado pela edição do “Pacote de Abril” fez crescer a instabilidade política no país. A medida deixou não apenas a oposição insegura, mas o clima de instabilidade se agravou também do lado do governo. Desde 1974 Geisel vinha tentando se equilibrar entre a linha dura militar e as forças de oposição que exigiam abertura política. A ala militar mais conservadora não aceitava a abertura de canais de diálogo com a oposição nem a política de distensão adotada pelo governo. A edição do ‘Pacote’ e a conseqüente intensificação do uso da repressão contra a oposição, de certa forma, contribuiu para amenizar a insatisfação das alas militares descontentes, pois tais práticas eram defendidas e, à revelia de Geisel, freqüentemente adotadas por este segmento. Mas, por outro lado, ao mesmo tempo em que o ‘Pacote’ aproximou Geisel da ‘linha dura’ presente nas Forças Armadas, a medida representou o rompimento do frágil entendimento que vinha ocorrendo entre o governo e a oposição, servindo assim para aprofundar o clima de instabilidades no País.⁶⁸

O endurecimento do regime, de algum modo, representava uma retomada das rédeas da situação pelo governo, de modo que mais adiante, e por mais contraditório que parecesse, se buscasse prosseguir com o projeto de distensão “lenta, gradual e segura” iniciado anteriormente. Naquele momento, porém, o que ocorreu foi que a redemocratização que vinha sendo implementada se tornaria ainda mais ‘lenta’ e, em vez uma distensão ‘gradual’, o que se viu foi um retrocesso político. Por fim, cabe lembrar que a idéia de se promover uma abertura ‘segura’ não ocorreu, pois a intensificação das medidas repressivas revelava uma relativa perda de controle da situação por parte do governo na sua tentativa de resgatar o controle do processo de abertura.

A edição do Pacote aprofundou as instabilidades que já vinham ocorrendo em função do fechamento do Congresso ocorrido dias antes. Depois de reaberto, o Senado se tornou palco de veementes pronunciamentos contra as decisões implementadas pelo governo. Porém, como mencionado anteriormente, a decisão de eleger de forma indireta um senador por Estado, o senador “biônico”, provocou particular inquietação na Casa e se

⁶⁸ Sobre as oscilações de Geisel entre a linha dura e a oposição ver: Skimore, T. *Op. Cit.* p. 372-375.

tornou alvo de fortes críticas por parte da oposição. Deste modo, mesmo diante da possibilidade do uso da repressão, houve por parte de alguns senadores uma clara rejeição à medida. Entre os parlamentares descontentes com os acontecimentos se destacaram o senador André Franco Montoro, do MDB de São Paulo, e o senador Teotônio Vilela, da Arena de Alagoas.

A posição crítica adotada por Teotônio Vilela, por exemplo, é curiosa por se tratar de um senador que pertencia aos quadros do partido governista. Teotônio foi um parlamentar historicamente ligado aos partidos de direita, mas a partir de 1975, já descontente com os rumos que o regime militar havia tomado, mudou de lado e passou a ser visto como uma referência nas lutas pela redemocratização brasileira. O senador passou a realizar discursos considerados “memoráveis” em prol da redemocratização e com seu novo posicionamento conquistou o apelido de “Menestrel das Alagoas”, conferido a ele por parlamentares oposicionistas e do qual se orgulhava. Depois de se associar aos ideais da oposição, Teotônio chegou a presidir uma Comissão em defesa dos cassados pelo AI-5.⁶⁹ Esta mudança de lado adotada por Teotônio Vilela ilustra o desgaste que a Ditadura vinha atravessando naquela segunda metade dos anos setenta. A partir dali, mesmo adotando medidas restritivas como as contidas no “Pacote de Abril”, o que se verificou foi que o número de descontentes crescia a cada dia e o regime já dava visíveis sinais de esgotamento.

No rol das medidas antidemocráticas adotadas pelo “Pacote de Abril”, além dos senadores biônicos, constava também a adoção da sublegenda para o preenchimento das demais vagas no Senado. O recurso da sublegenda foi visto pelas oposições como mais um mecanismo adotado pelo governo militar para dificultar a eleição de senadores *emedebistas*. Resumidamente, o instituto da sublegenda consistia na permissão para que cada partido pudesse lançar até três candidatos à vaga de senador a ser disputada pelo sistema majoritário. Com este artifício os votos obtidos pelos três candidatos do partido eram somados e a legenda que, no conjunto, obtivesse o maior número de votos garantiria a vaga para aquele que, entre os três, fosse o candidato nominalmente mais votado, sendo que os

⁶⁹ Estas e outras informações sobre a trajetória de Teotônio Vilela ver: www.terra.com.br/istoe/biblioteca. Acessado em 25 de fevereiro de 2009.

outros dois companheiros de partido, conforme suas votações, ocupavam a primeira e a segunda suplências, respectivamente.

Esta forma de eleição, além de ter recebido críticas da oposição foi vista também por alguns cientistas políticos, estudiosos de eleições, como um artifício a mais no arsenal utilizado pela Ditadura para dificultar o acesso da oposição ao Senado e, ao mesmo tempo, facilitar a eleição das candidaturas governistas. Jairo Marconi Nicolau, por exemplo, é um dos pesquisadores de sistemas eleitorais que identificam na sublegenda um artifício adotado para forjar maiorias governistas.⁷⁰

Ao reunir três candidaturas à mesma vaga ao Senado o governo escolhia nomes que pudessem angariar votos não apenas nos centros urbanos, locais onde a oposição era mais competitiva, mas principalmente no interior do país, onde os governistas se sobressaíam e a oposição era frágil. Deste modo, utilizando-se do instituto da sublegenda, o partido governista (a Arena) obteve uma significativa maioria no Senado. Assim, além de assegurar um terço das vagas ocupadas pelos “senadores biônicos” por intermédio do colégio eleitoral, com a ajuda da sublegenda a Arena obteve mais quinze assentos referentes às cadeiras disputadas pelo voto direto nas eleições de 1978. Mesmo tendo obtido um número maior de votos que o partido adversário, graças à sua expressão nas grandes cidades, o MDB alcançou apenas oito vagas naquelas eleições.⁷¹

Numericamente a Arena foi a grande vitoriosa nas eleições de 1978. Entre os eleitos constavam nomes que tiveram suas carreiras políticas incrementadas, por assim dizer, com sua indicação como senadores biônicos, sendo que vários deles permaneceram atuantes na política por um longo período. Entre estes senadores ganham relevo Dinarte Mariz (RN), Lourival Batista (SE), Saldanha Derzi (MS), Alexandre Costa (MA), César Cals (CE), João Calmon (ES), entre outros.⁷²

⁷⁰ Trata-se de importante obra que analisa o voto na história brasileira recente: NICOLAU, Jairo Marconi. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editores. 2004.

⁷¹ Dados divulgados pelo TSE. Ver: www.tse.jus.br/internet/eleicoes/cronologia/. Acessado em 18 de fevereiro de 2009.

⁷² A maioria dos ‘biônicos’ já faleceu, mas ainda assim alguns deles permanecem vivos na memória do Senado em função das homenagens que receberam. Os senadores Alexandre Costa e Dinarte Mariz atualmente dão nome a duas importantes alas no interior do prédio do Senado Federal. Além destes dois senadores, o pai de um outro senador “biônico” também ganhou uma ala em sua homenagem, a ala Filinto

Afora a polêmica que ainda hoje paira sobre os “biônicos”, cabe destacar que na ocasião em esse tipo de senadores foi instituído (“Pacote de Abril”), o objetivo do governo era preservar a maioria parlamentar, e, ao mesmo tempo, enfraquecer a oposição tanto dentro quanto fora do Congresso. As medidas constantes do Pacote serviram, principalmente, para dificultar a eleição de candidatos opositores. Deste modo, além dos senadores biônicos e da sublegenda, foi mantida a eleição indireta para governadores dos Estados, contrariando a previsão legal de que tais eleições fossem realizadas de forma direta naquele ano de 1978. Esta foi mais uma das decisões que constaram do pacote de medidas expedidas em abril de 1977 (conforme Emenda Constitucional nº 8 e Decreto-Lei nº 1540, ambos do dia 14 de abril de 1977). A emenda constitucional e o decreto determinavam a eleição indireta e a ampliação do número de membros do colégio eleitoral. As regras estabeleciam que o mesmo colégio eleitoral responsável pela escolha dos senadores biônicos também escolheria os governadores.⁷³ Sob a ótica governamental, a suspensão das eleições diretas para governadores se justificava pela necessidade de preservar o apoio da maioria dos governadores às políticas do governo federal e tentar impedir uma possível ‘onda’ de vitórias opositores nos Executivos estaduais.

Mesmo frente a insatisfação gerada no campo opositore a eleição indireta para governadores foi realizada no dia 3 de outubro de 1978. A Arena elegeu vinte governadores

Muller, que era pai do senador Gastão Muller, da Arena do Mato Grosso. No caso deste último homenageado, é certo que a ‘honra’ de ganhar uma ala no Senado com seu nome (Ala Senador Filinto Muller) decorreu mais por seus próprios feitos que pela importância de seu filho como senador “biônico”. A trajetória política de Filinto Muller (MT) é tanto conhecida quanto polêmica. A oposição o identifica como um dos primeiros apoiadores do autoritarismo brasileiro, particularmente durante a Ditadura Vargas, quando foi o chefe da polícia entre 1933 a 1941. Ainda hoje Filinto Muller é alvo tanto de críticas quanto de elogios. Os senadores Eduardo Suplicy (PT-SP) e Sergio Cabral (PMBD-RJ), por exemplo, propuseram a supressão da “Ala Filinto Muller” por entenderem que o passado do senador se associa ao conservadorismo e à tortura. Foi durante a gestão de Filinto Muller à frente da polícia que a militante comunista Olga Benário (mulher de Luiz Carlos Preste, então grávida) foi entregue a Hitler e morta nas mãos dos nazistas. Contudo, a polêmica que envolve o nome de Filinto Muller, bem como a presença dos senadores “biônicos” na trajetória do Senado Federal, revela um certo ‘desconforto’ existente em relação a tais questões, além disto, se trata de algo que contribui para provocar certos ‘arranhões’ na imagem da Instituição. Ambos os fatos, porém, manifestam as disputas entre grupos de matizes ideológicas distintas existentes na Casa. Sendo que, na ocasião em que os “biônicos” foram instituídos, prevaleceu a força dos segmentos mais conservadores existentes tanto dentro quanto fora do Senado. No que se refere às discórdias sobre os nomes dados às alas do Senado Federal, prevalece também a força destes mesmos segmentos ‘conservadores’ que, até o momento, foram capazes de impedir, por exemplo, que a imagem do senador matogrossense fosse modificada e seu nome apagado da “Ala Filinto Muller”.

⁷³ Ver Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977: *Art 13 (...) § 2º A eleição do governador e do vice-governador de Estado, para mandatos de 4 anos, far-se-á pelo sufrágio de um colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal.*

e o MDB foi vitorioso apenas no Estado da Guanabara, onde a oposição tinha maioria no colégio eleitoral.⁷⁴ Apesar desta expressiva maioria que, no curto prazo, representou um relativo fortalecimento do regime militar, o que se viu foi um crescente descontentamento tanto com a escolha indireta dos governadores quanto de senadores. Diante do crescimento das pressões por mudanças, partiu do próprio governo a iniciativa de emenda constitucional extinguindo tais práticas.

A Folha de São Paulo, de 14 de novembro de 1980, assim noticiou a medida:

O Congresso Nacional aprova a eleição direta em 1982

Por unanimidade de votos, o Congresso Nacional aprovou a emenda constitucional, proposta pelo governo, que estabelece as eleições diretas para governadores estaduais e extingue a figura do senador “biônico”, preservando os atuais mandatos. A emenda obteve 390 votos na Câmara e 54 votos no Senado, no segundo turno. Esta foi a primeira vez desde o Estado Novo, que uma emenda constitucional é aprovada sem receber nenhum voto contrário.⁷⁵

A julgar pela quantidade de votos obtidos, a eleição indireta não gozava de prestígio no Congresso. Só os “biônicos”, beneficiários dela, é que poderiam tê-la defendido, mas seu silêncio garantiu, pelo menos, que terminassem seus mandatos. A aprovação do fim das eleições indiretas para governadores e senadores marcou um processo de crescimento das pressões sociais contrárias às medidas decretadas pelo Governo em abril daquele ano. Estas pressões repercutiram no Congresso (e no Governo) gerando aos poucos o desmonte do ‘Pacote’. Cabe destacar que desde os primeiros dias que se seguiram à edição do “Pacote de Abril” houve crescentes manifestações contrárias ao governo, tanto nas ruas como em parte da mídia.⁷⁶ Neste sentido, o que se verificou naquele contexto foi o crescente fortalecimento das oposições e o conseqüente enfraquecimento do Regime.

⁷⁴ Dados disponíveis no verbete *Geisel, Ernesto*. In www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes. Acessado em 28 de fevereiro de 2009.

⁷⁵ *Folha de São Paulo*, de 14 de novembro de 1980. In: Folha acervo on line: http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_14nov1980.htm.

⁷⁶ Cresceram os protestos contra o regime e, diante disto o governo intensificou a repressão aos movimentos sociais. 05.mai.77 — *Em protesto contra a prisão de estudantes e operários, cerca de 7.000 estudantes tentam fazer passeata do Largo São Francisco à Praça da República. Ao chegarem ao Viaduto do Chá, entretanto, uma barreira policial comandada pessoalmente por Erasmo Dias impede o progresso dos manifestantes.* 07.jun.77 — *Mais de 2.500 assinam manifesto da ABI contra a censura.* 22.set.77 — *Sob o*

Apesar das intervenções sofridas ao longo dos períodos ditatoriais, desde as eleições de 1974 o Senado Federal já dava sinais de que desejava resgatar parte de sua autonomia. A partir dali, e, apesar da repressão política que ainda havia, a Ditadura foi forçada a promover a ‘abertura democrática’ clamada por expressivos segmentos sociais. A pressão promovida por importantes instituições como a Igreja, a própria OAB, organizações estudantis entre outras, foi fundamental no sentido de promover a liberalização do Regime. Neste sentido, a retomada democrática foi aos poucos devolvendo ao Senado a capacidade de atuar de forma mais independente, tanto em relação ao Executivo, bem como frente aos demais Poderes.

É possível verificar que em sua trajetória republicana, e até mesmo nas fases em que sofreu intervenções em face dos regimes ditatoriais, o Senado passou por mudanças importantes que repercutiram em sua imagem e em sua atuação. Estas mudanças produziram alterações que contribuíram para que a Instituição deixasse de ser vista como uma instância de poder muito diferenciada da outra Casa congressional. Por exemplo, no que se refere ao processo legislativo o papel desempenhado pelo Senado passou a equivaler àquele exercido pela Câmara dos Deputados, o que significa dizer, entre outras coisas, que a Casa não exerce com exclusividade a função de câmara revisora das decisões tomadas pelos deputados, pois não tem poder para retificar de modo terminativo as decisões da “Câmara Baixa”.

Por outro lado, o Senado também mudou no que se refere à idéia de ser um lugar essencialmente garantidor de estabilidade política, pois em alguns casos produz mudanças até mais profundas do que aquelas promovidas pela Câmara dos Deputados. Isto pode ser verificado inclusive durante o Regime Militar, quando no final dos anos setenta a Casa se tornou importante foco de resistência à Ditadura.

De modo geral, entre algumas das razões que contribuíram para as mudanças ocorridas na trajetória republicana do Senado, até mesmo aquelas que se deram na vigência dos regimes de exceção, consta o fato de os senadores não mais serem indicados pelo

comando de Erasmo Dias, a PM invade a PUC-SP e prende cerca de mil pessoas que participavam de um encontro nacional de estudantes. Ver: <http://almanaque.folha.uol.com.br/ditadura>. Acessado em 17 de outubro de 2009.

Imperador; de não mais possuírem vínculos de origem social com o Executivo como ocorria no Império; ou ainda o número de senadores ser menor que o de deputados (atualmente 81 senadores frente aos 513 deputados existentes), fato que pode proporcionar maior agilidade e coesão nas decisões senatoriais.

Desse modo, as razões apontadas acima, somadas às mudanças sociais que também ocorreram no período, constituem fatores que tiveram repercussão na atuação dos senadores republicanos. E, frente a essas e a outras alterações ocorridas, o que se verifica é que a atuação do Senado nem sempre representa estabilidade ao poder do Estado, pois suas ações podem oscilar entre a produção de decisões fortemente alinhadas com o governo até a manifestação de posturas de rebeldia frente às interferências do poder governamental como ocorreu, por exemplo, quando da recusa de se votar o Pacote de Abril baixado pelo governo em 1977.

Entre as mudanças observadas na trajetória da Instituição cabe apontar ainda que, de modo expressivo, o Senado já não mais representa a idéia de um ambiente hermético, frio e distante da sociedade como fora visto no passado. Em boa medida isto pode ser explicado pela busca dos votos populares necessários à conquista do mandato senatorial, fato que tem contribuído para a redução da distância entre os senadores e suas bases eleitorais. Desse modo, ainda que constitucionalmente o papel do senador seja representar o Estado federado e não o eleitor diretamente, no momento das campanhas eleitorais o candidato ao Senado tem se mostrado mais preocupado em adotar discursos que sensibilizem o eleitor do que em falar em nome da pretensa unidade da Federação ou mesmo em representar os grandes temas da política nacional.

Finalmente, entre algumas das mudanças vivenciadas pelo Senado, nota-se também que a Casa já não apresenta uma atuação muito diferenciada daquela praticada pela Câmara dos Deputados, especialmente no que diz respeito ao envolvimento em questões relativas à ética e ao decoro parlamentar, tema que, por sua vez, será tratado no próximo capítulo deste trabalho.

Capítulo 4 - Questões de ética e decoro parlamentar no Senado republicano

As abordagens de aspectos relativos à ética e ao decoro apresentadas nesta Tese, tanto conceitualmente quanto na análise de casos relativos ao tema, tomam por base fundamentos teóricos produzidos no campo da História Cultural bem como da História Política. Categorias analíticas como *representações e identidades* constituem argumentos recorrentes nas análises aqui produzidas. Cabe observar, no entanto, que, especialmente neste capítulo, em razão da especificidade da dimensão eminentemente política, a adoção de reflexões proporcionadas no âmbito da nova História Política foi de grande importância para realização da análise proposta.

Conjuntamente as duas abordagens oferecem, em termos teóricos, as bases para a análise de questões relativas à ética e ao decoro ocorridas no Senado republicano. Desse modo, a partir das noções do que se compreende como *cultura política* foi possível verificar, por exemplo, aspectos de legitimidade ou de legalidade que fundamentaram as práticas e as representações senatoriais nos diferentes contextos analisados.

A noção de cultura política aqui adotada toma como base os argumentos de Jean-François Sirinelli que, em linhas gerais, assim argumenta a respeito:

(...) uma cultura política é um conjunto de representações que une um grupo humano no plano político, isto é, uma visão de mundo partilhada, uma leitura comum do passado, uma projecção no futuro vivida em conjunto. E o que conduz, no combate político quotidiano, à aspiração daquela forma de regime político e de organização sócio-econômica, ao mesmo tempo que às normas, crenças e valores partilhados.¹

A partir dessas noções foi possível observar algumas transformações, ou mesmo certas permanências, relativas à ética e ao decoro partilhadas por senadores e pela sociedade em diferentes momentos da vida republicana do Senado. Cabe observar que o período em análise se refere a um tempo histórico relativamente longo e, ainda que os temas aqui abordados sejam apreciados com maior rigor a partir do ano de 1993, quando o Código de Ética foi instituído no Senado, tais questões constituem objeto de análise no

¹ SIRINELLI, Jean-François. *Para uma História Cultural*. Editorial Estampa. Lisboa; 1998, p. 414.

decorrer de todo o período de vida republicana da Instituição. Portanto, frente a este tempo histórico relativamente extenso, as noções vinculadas à cultura política proporcionaram uma reflexão mais consistente sobre a ética e o decoro no período abordado. Pois, relembando Sirinelli em passagem já referida, *as culturas políticas são fenômenos de mais forte retenção que a própria ação política e integram-se, por esse fato, uma perspectiva multidecenal. Assim, em história política, o olhar sobre o curto tempo do acontecimento pode ser cruzado com uma análise mais estrutural.*²

Além de relativamente longo, o período republicano apresenta contextos diferenciados que produziram variados e complexos perfis para a vida da instituição senatorial. Diante dessa complexidade, a identificação das fases democráticas bem como dos períodos de autoritarismo vivenciados na República, constituem-se importantes recortes na produção de reflexões sobre a ética e o decoro no Senado brasileiro.

Pode-se afirmar previamente que as fases de democratização ocorridas no Brasil contribuíram para ampliar a divulgação das atividades parlamentares e com isto as práticas e vícios do Senado Federal se tornaram mais explícitos. Esta maior exposição coincide com a ampliação das liberdades civis ocorridas especialmente entre os anos de 1946 a 1964 e na fase que se seguiu à redemocratização vivenciada no país a partir de 1984. Nestes dois períodos, guardadas as suas especificidades, houve um significativo incremento das liberdades democráticas, entre elas a liberdade de imprensa e a decorrente ampliação da divulgação das atividades políticas no País. Como consequência desta maior exposição, os escândalos envolvendo parlamentares também se tornaram acontecimentos corriqueiros na cena política nacional.

O crescente número de casos relacionados à falta de decoro envolvendo senadores ou mesmo a incidência de escândalos atingindo a estrutura institucional do Senado Federal deixou de ser novidade, transformando-se em fatos comuns, numa evidente banalização de episódios antiéticos e indecorosos. A imagem do Senado aos poucos foi deixando de estar associada à idéia de casa aristocrática, composta de ‘poucos e bons’, como outrora era vista. Com isto, em vez de se ocuparem do debate e da solução para os grandes problemas nacionais, os senadores se vêem, dia após dia, enredados em novos escândalos.

² Idem, *ibidem*.

Isto não quer dizer, porém, que nos tempos do Senado vitalício, ou mesmo nas primeiras décadas da República, não ocorressem práticas senatoriais que pudessem ferir os princípios éticos ou o decoro existente. Uma explicação para a maior diferença talvez resida no fato de que o comportamento daqueles senadores não se tornava público com a facilidade e velocidade que atualmente ocorre.

Os argumentos de José Murilo de Carvalho auxiliam no entendimento das razões da incidência de casos de corrupção nos meios políticos e sociais, tanto no passado quanto hoje:

(...) não creio que haja mais dela hoje que antes. Violência e corrupção são endêmicas no País há 500 anos, são nosso feijão com arroz social. A novidade é que está havendo mais denúncias e investigações dos grandes ladrões – políticos, juizes, empresários – em parte graças à melhoria na atuação do Ministério Público. É humilhante para o brasileiro, mas é um passo à frente para o cidadão.³

José Murilo de Carvalho parece ter razão ao desmistificar diferenças entre as práticas corruptas e antiéticas do passado e as atuais. Segundo sua interpretação a novidade se encontra no fato de que hoje as atividades políticas se tornaram mais expostas do que antes, quando tais comportamentos não vinham facilmente a público. Além disto, antes não havia instrumentos formais de controle habilitados a promoverem investigações com relativa eficácia e autonomia como se verifica no País atualmente. Neste sentido, o autor aponta o fortalecimento do Ministério Público e a intensificação das denúncias como diferenciais na detecção da corrupção de ontem e de hoje. Junte-se a isto o fato de que a publicização de escândalos pode servir como fator inibidor de outras práticas corruptas e prevenir novos escândalos.

Parece não haver dúvidas de que a existência de uma imprensa mais investigativa e a ocorrência de um olhar mais atento da sociedade sobre o poder público tem como conseqüência o aumento do número de denúncias e a pressão por ações mais transparentes por parte dos segmentos políticos brasileiros, cenário especialmente visível nos últimos 25 anos. Nota-se, desse modo, que uma maior evidenciação das atividades políticas ocorridas de 1984 a 2009 é uma realidade que se deu em decorrência do incremento das liberdades democráticas verificado no País neste período.

³ Declarações de José Murilo de Carvalho ao jornal *Folha de São Paulo*, de 15 de julho de 2001.

É possível afirmar que o advento da Constituição Federal de 1988, bem como a criação do Código de Ética e Decoro Parlamentar no Senado Federal ocorrido em 1993, foram eventos que se deram em decorrência desse processo de democratização. Ambos, a Constituição e o Código, passaram a se constituir em importantes instrumentos na identificação e nas denúncias de casos conflitantes com os padrões legais e éticos esperados dos parlamentares. Desse modo, conforme observou José Murilo de Carvalho, a sensação é de estar havendo hoje mais casos de corrupção do que antes.

Mas de fato o que agora vem ocorrendo parece ser um processo de ‘depuração’ necessário à vida política nacional, como consequência da democratização. Resta indagar se a prática política se constitui algo passível de depuração a ponto de dar ao poder público, ao mesmo tempo, a transparência e a eficiência socialmente esperadas. O fato é que as denúncias contra políticos corruptos têm crescido e, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que têm contribuído para dar maior transparência à atividade pública, elas também têm feito crescer a descrença na política, produzindo estremecimentos nos alicerces de nossa cultura política.

Com o intuito de apresentar uma reflexão sobre a construção da idéia de ética e decoro na trajetória republicana do Senado são apresentadas, a seguir, considerações sobre algumas percepções relacionadas ao tema.

4.1. Ética e decoro: alguns sentidos

A abordagem aqui apresentada não tem a pretensão de esgotar o tema “*ética e decoro*”, mesmo porque este estudo investiga apenas um dos aspectos que envolvem a vida parlamentar, que se pode resumir na expressão *ética na política*. Deste modo, a análise presente neste estudo e, particularmente neste capítulo, refere-se à maneira como os códigos de conduta parlamentar vêm se alterando ao longo do tempo. Enfatizando, assim, as possíveis permanências no que hoje constituem tais códigos e o que outrora representaram. Diante disto, cabe salientar que as possíveis mudanças ocorridas envolvem permanentes lutas por hegemonia que são travadas entre os diferentes tipos de representações que o Senado historicamente comporta.

É sabido que remonta à Antiguidade o processo de construção da imagem do Senado como uma instância composta de “respeitáveis senhores” e *locus* de honorabilidade

e tradição. O Senado no Brasil pode ser incluído entre as instituições herdeiras desses valores. É certo, porém, que aqui essa instituição comporta diferentes bases de honradez e de tradicionalismo, o que, obviamente, a torna peculiar em suas práticas e representações.

As principais mudanças ocorridas nos códigos de conduta parlamentar no Senado Federal, e aqui destacadas, considera os processos em que essas regras comportamentais foram historicamente produzidas, ou seja, a realidade social em que foram construídas. Nesse contexto, são identificadas e analisadas algumas das representações ali contidas, bem como a permanente busca de afirmação e de supremacia de umas sobre outras. Chartier auxilia na compreensão desse aspecto ao afirmar que existe *a necessidade de se identificar o modo como em diferentes lugares e momentos uma realidade social é construída, pensada, dada a ler*.⁴ Ainda, segundo o mesmo autor, cabe destacar que:

(...) as representações sociais são responsáveis pela organização e apreensão do mundo, bem como produzem classificações, divisões e delimitam noções de certo ou errado, da norma ou do desvio e são sempre movidas pelos interesses dos grupos que as forjam.⁵

Nesse sentido, a construção de códigos comportamentais, como o Código de Ética e Decoro Parlamentar, se inserem no âmbito das instâncias de representação construídas e legitimadas socialmente. Cumpre destacar, no entanto, que ao mesmo tempo em que essas representações, que são expressas nas práticas e nos discursos, encontram legitimação social, elas são também constantemente contestadas ou reelaboradas, acarretando processos de desconstrução e a consequente fundação de outras bases de legitimidade. Ou seja, tais representações encontram-se em permanente campo de concorrência e de competição, no qual estão em pauta relações de poder e de dominação. No entanto, as antinomias aqui descritas fazem parte da dinâmica dos próprios códigos de conduta, cuja alteração ou não advém justamente das lutas constantes entre as forças vivas da sociedade, incluindo aí as suas representações parlamentares.

Os códigos comportamentais, seja a ética seja o decoro presentes neles, indicam as posturas consideradas adequadas aos parlamentares. É possível depreender que comportamentos éticos e que não ferem o decoro se justificam em valores igualmente

⁴ CHARTIER, Roger. *História Cultural: entre práticas e representações*. Rio de Janeiro/Lisboa: Difel/Bertand Brasil, 1990, p. 17.

⁵ Idem, *ibidem*, p. 17.

recomendados à sociedade como um todo, pois daí viria sua base de legitimidade. As condutas aqui em análise recomendam que os parlamentares se constituam nos principais defensores e estimuladores dos comportamentos considerados ‘adequados’ e ‘corretos’ ou seja, éticos, pois como representantes dessa sociedade suas práticas serviriam de exemplo aos demais segmentos. Contudo, as contradições existentes entre os comportamentos indicados e as práticas efetivadas fazem com que a realidade teime em revelar frequentes casos do envolvimento de políticos em escândalos.

Cabe observar, no entanto, que esta reflexão sobre os comportamentos indicados aos senadores (aos parlamentares como um todo) ganha mais sentido a partir da apresentação de algumas considerações relativas ao que vem a ser *ética* e *decoro*, pois tais palavras possuem variados sentidos. Alguns de seus significados têm explicação na própria etimologia, outros podem ser entendidos a partir dos sentidos construídos e dos ressignificados adquiridos ao longo do tempo.

A palavra *ética* possibilita variadas interpretações, exigindo o estabelecimento de alguns limites para a abordagem do tema, considerados os objetivos perseguidos nesta Tese. Trata-se de um conceito a ser entendido, prioritariamente, em seu aspecto político, não se buscando uma abordagem conclusiva para *ética*, e procedimento metodológico similar será utilizado no caso de *decoro*.

Conceituar *ética* requer fazer considerações prévias sobre alguns de seus significados. Ou seja, trabalha-se buscando um sentido para a palavra. Dionísio da Silva afirma que *ética* seria *a educação de nosso caráter, temperamento ou vontade pela razão em busca de uma vida justa, bela e feliz a que estamos destinados por natureza*.⁶ Nessa direção, o teólogo Leonardo Boff menciona que *a ética é parte da filosofia*, pois para Boff a *ética considera concepções de fundo acerca da vida, do universo, do ser humano e de seu destino, estatui princípios e valores que orientam pessoas e sociedades (...)*.⁷

⁶ SILVA, Dionísio da. *De onde vêm as palavras. Frases e curiosidades da Língua Portuguesa*. Editora Mandarim, s/d; p.79.

⁷ BOFF, Leonardo. *Ética e moral: a busca dos fundamentos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003; p. 36.

Na percepção dos dois autores, os valores éticos perpassam todos os aspectos da vida, não existindo nenhum lugar na sociedade humana desprovido deles. Os valores éticos moldam comportamentos, dão sentidos à vida, projetam sonhos e justificam ações. Portanto, quando um parlamentar (um senador, por exemplo) falta com a ética, isto não ocorreria em razão da inexistência de uma ética social, pois a ética existe, o que estaria faltando seriam atitudes coerentes com ela.

É comum em várias concepções sobre a ética, explicá-la como algo que representa aspectos ‘*universalizantes*’ acerca das condutas humanas. A ética produz as justificativas e as razões sobre o modo como se deve viver em sociedade. Diz respeito, entre outras coisas, às formas de distinção entre o que é considerado certo ou errado em uma sociedade que vive sob um mesmo ‘teto ético’.

A partir de uma ética universal, o que vale para um homem deve valer também para os outros. Equivale a dizer que, *eticamente, algo só pode ser bom para mim se também for para os demais*.⁸ A esse respeito Kant formulou a seguinte idéia: “*Aja somente segundo a máxima através da qual você possa, ao mesmo tempo, desejar que ela se transforme numa lei universal*”.⁹

Diante de uma abordagem universalista da ética, a conduta dos indivíduos verificada no dia-a-dia deve se valer dessa deontologia. Mas a realidade mostra que, na prática, nem sempre as atitudes dos indivíduos combinam com os valores éticos guardados por uma determinada sociedade. E, desse modo, muitas vezes as ações individuais parecem ser pautadas mais por razões morais (ou individuais) do que por justificativas éticas. Neste sentido, a moral pode ser compreendida como a base dos valores sociais que norteia as ações dos indivíduos e a ética seria o que dá explicações e sentido à vida do grupo, ocorrendo assim uma possível separação entre razão ética e razão moral. Assim, muitas vezes algo que se explica a partir de justificativas individuais (ou morais) nem sempre pode ser explicado sob a ética do grupo.

⁸ Cf Emanuel Kant. Apud SINGER, Peter. In: *Ética Prática*. São Paulo. Martins Fontes, 1998; p.19.

⁹ Idem, *ibidem*.

Após a análise do conceito de ética, cumpre considerar os fundamentos do decoro. De forma breve pode-se entender o decoro a partir do latim “*decoru*”, significando correção moral, compostura, decência. Além disso, segundo Dionísio Silva, decoro pode ser entendido também como a *conformidade do estilo com o assunto*, ou ainda, como *uma estética do comportamento*.¹⁰ Nessa perspectiva, em se tratando da conduta parlamentar, o decoro seria o conjunto de regras dirigidas aos membros do Parlamento, indicando que adotem em suas funções públicas um comportamento coerente com o papel que exercem. Este papel deve ser norteado pelo estilo da conduta parlamentar, que se pautaria pelas noções de honradez, dignidade, equilíbrio, compostura, fineza no trato, entre outros. Além disso, o perfil comportamental do parlamentar deve guardar coerência com os valores condizentes com os padrões éticos e morais socialmente aceitos.

Então, nos termos aqui colocados, o decoro se constitui naquilo que seria apropriado para o desempenho da função parlamentar, pois define e tipifica os atos considerados impróprios aos parlamentares e estabelece as possíveis punições a todos aqueles que infringirem as regras do exercício do mandato. Recomenda-se, portanto, que o mandato seja exercido dentro das normas que compõem o estilo próprio desse grupo e que este estilo seja coerente com os valores éticos e morais vigentes na sociedade, visto que na sociedade estão presentes os elementos de legitimação do grupo. Ou seja, o decoro parlamentar recomenda que as atitudes dos senadores ocorram, ao mesmo tempo, em consonância com a moral e a ética vigentes, sob pena de virem a ter suas bases de sustentação fragilizadas.

Ganha relevo neste ponto a identificação da existência de algumas inquietações observadas em parte da sociedade sobre a atuação parlamentar. Por exemplo, ao se elegerem como representantes da sociedade muitos parlamentares frustram a expectativa do eleitor quando não apresentam as respostas esperadas para os problemas que levaram aquelas pessoas a votarem naquele representante. Além disto, o desapontamento frente a determinada atitude do parlamentar muitas vezes se agrava quando há o envolvimento em atitudes que ferem a ética e o decoro. Tudo isto reforça em parte do eleitorado a máxima de

¹⁰ SILVA, Dionísio da. *Op. Cit.*; p.79.

que ‘qualquer um que chega lá’ (ou seja, que se elege) comete tais atitudes, pois os políticos seriam todos iguais.

Para não ferir o decoro o senador, por exemplo, precisa apresentar um comportamento à altura do seu cargo. Ele não deve cometer incomposturas, tais como se apresentar vestido fora dos padrões convencionais, usar vocabulário ou gestos que possam atingir a honra ou a moral de seus interlocutores ou, mais especificamente, agir de modo que venha a ferir os padrões sociais de moralidade, dignidade e honradez, ou ainda ferir os preceitos legais que definem a não obtenção de “vantagens indevidas”, normalmente pecuniárias. Ou seja, é recomendado ao parlamentar que seu comportamento seja pautado pelo comedimento, não pelo excesso e que suas palavras e atos reproduzam a imagem de alguém que representa o equilíbrio e a estabilidade, por serem estas as posturas tidas como ‘adequadas’ a um senador.

Contudo, compatibilizar ética e decoro, ou adotar uma conduta ética condizente com práticas decorosas e moralizantes tem sido uma equação de difícil execução por um elevado número de políticos. As regras que pautam as condutas morais, como as que definem o decoro, nem sempre coincidem com os valores eticamente válidos. Por isto, muito do que é admitido ao poder público a partir da ética do grupo não é necessariamente aceito nas condutas individuais e vice-versa. Por exemplo, é comum nas sociedades ocidentais (ou no chamado “mundo civilizado”) que o indivíduo não faça ‘justiça com as próprias mãos’, pois se espera que o poder público proporcione justiça de forma abrangente e igualitária, considerando a validade geral das leis. Quando isto não ocorre (situação rotineira em nosso País) e alguém age como ‘justiceiro’ (fazendo justiça com as próprias mãos), algo parece estar errado, pois contraria as expectativas fundadas nas convicções éticas existentes.

No que se refere à ação parlamentar, quando ocorre uma transgressão dos padrões de conduta estipulados na norma legal ou nos valores sociais, espera-se que o transgressor seja responsabilizado. E quando a transgressão, além de ferir os princípios éticos estipulados nos códigos internos da Instituição, fere também a lei, assume então aspectos criminais, o que pode levar à punição baseada no ordenamento jurídico vigente no País. Há

casos, embora não muito comuns, em que o parlamentar é ao mesmo tempo punido pelas normas regimentais da Casa a que pertença e pela Justiça.

Como representantes daquelas condutas sociais que entendem ser as “ideais”, tanto para eles próprios quanto para a sociedade, os senadores devem, em alguma medida, produzir discursos e agir de forma que corresponda às expectativas neles depositadas. Segundo Pierre Bourdieu, o representante (neste caso o senador) é um *porta-voz autorizado* da sociedade e como tal tem um papel a cumprir. Afirmo o autor:

O porta-voz autorizado consegue agir com palavras em relação a outros agentes e, por meio de seu trabalho, agir sobre as próprias coisas, na medida em que sua fala concentra o capital simbólico acumulado pelo grupo que lhe conferiu o mandato e do qual ele é, por assim dizer, o procurador.¹¹

Para legitimar os comportamentos ‘esperados’, os parlamentares procuram transmitir uma imagem pública que seja considerada ‘correta’. Esta imagem estaria baseada em uma dupla expectativa, ou seja, de um lado naquilo que os próprios parlamentares querem da sociedade, por exemplo, os votos que garantam a manutenção de seus mandatos, mas por outro lado, naquilo que a sociedade espera deles, como o atendimento de determinadas demandas sociais e posturas dignas.

Assim, a ética e o decoro parlamentar decorrente dela, representaria o conjunto de regras comportamentais recomendadas ao parlamentar, mas também à sociedade em geral. É possível afirmar então que o Senado Federal, por meio de seus códigos de conduta, especialmente o Código de Ética e Decoro Parlamentar, seria uma espécie de *microcosmos* dessa representação social que se espera seja eticamente caracterizada.

4.2. Confrontando a ética e o decoro: o caso Arnon de Melo

Apesar da tentativa de preservar uma postura mais séria e discreta, o Senado Federal nem sempre consegue evitar que determinados casos de condutas antiéticas se tornem públicos. Entre os vários escândalos que compõem a trajetória da Instituição, cabe lembrar

¹¹ BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Lingüísticas: o que falar quer dizer*; prefácio Sérgio Miceli. 2ª ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - Edusp; Clássicos 4; 1998; p.89.

um dos episódios mais contundentes de conduta destoante com os padrões comportamentais recomendados a um senador. Trata-se do assassinato do senador Kairala José Kairala (PSD-AC) ocorrido no Plenário do Senado Federal no ano de 1963.

A sessão do Senado transcorria dentro de uma relativa normalidade naquela tarde do dia 4 de dezembro de 1963. Após tomar as providências usuais para o início dos trabalhos o presidente da Casa, senador Auro Moura Andrade, passaria a palavra ao senador Arnon de Melo (UDN-AL), inscrito como o primeiro orador para discursar naquela sessão. Ciente do clima de confronto existente entre dois representantes do Estado de Alagoas, os senadores Arnon de Mello¹² e Silvestre Péricles de Góis Monteiro, o presidente do Senado Federal fez as seguintes ressalvas antes de passar a palavra ao orador inscrito:

(...) a Presidência precisa declarar que manterá a ordem e o respeito indispensáveis no Senado, nos limites máximos de sua força. Se, por ventura, entre a assistência ou nos corredores desta Casa, alguém perturbar a ordem, será posto imediatamente em custódia. Se desatendidas as advertências da Mesa, houver qualquer delito, será imediatamente aberto inquérito e promovida a responsabilidade, inclusive com a lavratura do auto de flagrante indispensável e entrega às autoridades competentes.¹³

Apesar das advertências da Presidência, ao iniciar seu pronunciamento o senador Arnon de Melo disse em tom de provocação: *Sr Presidente, permita V. Exa, que eu faça meu discurso olhando na direção do Sr. Senador Silvestre Péricles de Góis Monteiro, que ameaçou me matar, hoje, ao começar meu discurso.*¹⁴ Mal começara o discurso ouviram-se os estampidos no Plenário do Senado. Segundo o próprio Senador Arnon, *Silvestre Péricles levantou-se insultando-o e com a mão na cintura, num gesto de quem sacava do revólver. Vendo-o investir contra a sua pessoa, o senador Arnon de Melo disparou o seu revólver para amedrontá-lo, não para matá-lo (...).*¹⁵ As balas endereçadas ao seu inimigo não atingiram o alvo, tendo alvejado outro parlamentar, o senador acreano José Kairala, que

¹² Pai do ex-Presidente da República e atual Senador Fernando Collor de Mello (PTB-AL).

¹³ *Diário do Congresso Nacional* (seção II), quinta-feira, 5 de dezembro de 1963; p. 3684.

¹⁴ *Idem*, *ibidem*.

¹⁵ *Jornal do Brasil*, 6ª feira, 6 de dezembro de 1963, 1º cad.; p.3.

caiu gravemente ferido por um dos tiros, morrendo horas depois no Hospital Distrital de Brasília.

Conforme descrito no Diário do Senado um grande tumulto tomou conta do recinto. Imediatamente após o incidente a sessão foi suspensa, sendo interrompida às 15 horas e 05 minutos e reaberta como sessão secreta por volta das 16 horas. Ao reabrir a sessão o presidente da Casa anunciou a prisão em flagrante dos dois envolvidos no episódio, Arnon de Melo foi recolhido ao Quartel-General da Aeronáutica, e Silvestre Péricles encaminhado ao Quartel-General do Exército, ambos em Brasília.¹⁶ A prisão foi decretada de acordo com as regras da Constituição Federal e também com base no Código do Processo Penal. Estes dispositivos legais permitiam a prisão de membros do Congresso Nacional em flagrante de crime inafiançável.¹⁷ No desenrolar dos acontecimentos, também conforme previa os instrumentos legais, os senadores aprovaram a liberação para que os envolvidos no episódio fossem entregues à Justiça para serem submetidos a processo.¹⁸

Antes de ser encaminhado à prisão, no gabinete do Ministro da Aeronáutica em Brasília, Arnon de Mello declarou:

Estou profundamente chocado com o incidente que levou um pai de família, ótimo companheiro, e que de modo algum tinha implicações no caso. Kairala morreu, eu estou vivo para levar nas costas, o resto da vida, este fardo, esta desgraça. Tenho certeza de que todos que acompanham estupefatos e revoltados estas insuportáveis ameaças proferidas publicamente desde o dia da minha posse no Senado, até agora, depois da tragédia, sabem, não só em Alagoas, mas em todo o Brasil, que apenas agi em legítima defesa de minha honra, da minha vida e da própria dignidade do Senado. O triste episódio vem demonstrar ao País a necessidade impostergável de extirpar da vida política brasileira estas

¹⁶ Idem, *ibidem*.

¹⁷ Baleeiro, Aliomar; e Sobrinho, Barbosa Lima. *Coleção Constituições Brasileiras: 1946*. Senado Federal. CEE/MCT e ESAF/DF; volume v, 2001, p. 74.

¹⁸ Projeto de Resolução nº 47, de dezembro de 1963 que dispõe: *Aprova a prisão em flagrante, autoriza a formação de culpa dos senadores Arnon Afonso de Melo e Silvestre Péricles de Góes Monteiro, em razão dos fatos ocorridos em sessão plenária de 4 de dezembro de 1963 e determina a remessa dos autos do respectivo inquérito à autoridade judiciária competente*. In: Diário do Congresso Nacional (seção II), 7 de dezembro de 1963; p. 3709.

vergonhosas revivescências do primarismo, do cangaço, da violência, do desrespeito à vida humana.¹⁹

Em seus argumentos Arnon de Mello se mostrava contrariado com o desfecho de suas desavenças com Silvestre Péricles, mas explicitava o paradoxo inexorável de seu ato. Sua contrariedade, porém, parecia ainda maior pelo fato de ter atingido o alvo errado e não por ter protagonizado um episódio de violência explícita jamais visto no Senado Federal. Quanto ao ato em si Arnon não manifestou estar muito arrependido, ao contrário, até mesmo justificou sua ação ao considerá-la necessária na defesa de “sua honra” e em nome da “dignidade do Senado”. Além disto, ao tentar fazer “justiça com as próprias mãos”, o senador entendia que ao eliminar um ‘mau político’ estaria prestando um serviço ao País, pois conforme afirmou, Silvestre Péricles era afeito a práticas primárias, cangaceiras e violentas e por isto não merecia viver.

O que se viu naquele momento foi um comportamento violento igualmente compartilhado por ambos os senadores, pois os dois estavam armados e demonstraram a mesma postura agressiva. Inicialmente até houve dúvida sobre de qual das armas teria partido o tiro fatal, dúvida esta sanada pelo depoimento de senadores como Eurico Resende e João Agripino²⁰ que estavam ao lado dos envolvidos e confirmaram que as balas realmente partiram do revólver do Senador Arnon de Mello. Segundo o senador Agripino, no momento em que Arnon disparou o primeiro tiro, Silvestre Péricles *agachou e ficou de cócoras (...). Péricles ia-se ficando em posição de tiro quando lhe foi tirada a arma.*²¹ O que revela que só não houve troca de tiros porque Péricles foi desarmado.

Considerando que não cometera crime algum, o Senador Silvestre Péricles se sentiu “injustiçado” com a prisão e com o processo a que fora submetido. Em entrevista ao *Jornal do Brasil* o senador declarou ser *um homem limpo de vida e de alma* e que, apesar de atirar muito bem, nunca alimentou o propósito de matar alguém, nem mesmo o senador Arnon de Melo, seu tradicional inimigo.²² Na entrevista o senador admitiu também ter chamado

¹⁹ *Jornal do Brasil. Op. Cit.*

²⁰ Tio do Senador José Agripino (DEM-RN), atual Líder do Democratas (ex-PFL) no Senado Federal.

²¹ *Jornal do Brasil. Idem, ibidem.*

²² *Idem, ibidem.*

Arnon de Melo de “covarde”, “ladrão”, “tarado” e de “espião internacional”. Na mesma ocasião o jornal ainda publicou outras declarações de Silvestre Péricles e as seguintes considerações a seu respeito:

(...) declarou nunca ter matado, muito embora tenha batido em muita gente e dado uns “tirinhos” em Alagoas, julgando que tais atos são naturais se levar-se em consideração o clima de exacerbação com que são conduzidas as campanhas políticas em seu Estado. Falando sobre esses incidentes em sua vida, o senador disse que, recentemente em Brasília, foi obrigado a usar da violência contra um motorista que abalroara seu carro, dando-lhe uns bofetes.²³

Apesar de declarar nunca ter matado, não se pode dizer que Silvestre Péricles fosse um homem pacífico. Suas afirmações ao *Jornal do Brasil* atestam sua preferência por resolver de forma violenta (“na mão”) os conflitos que enfrentava. Haja vista os “tirinhos” dados em Alagoas, os “bofetes” desferidos contra a pessoa que avariou seu automóvel e a disposição demonstrada em Plenário de decidir à bala suas desavenças com Arnon de Melo.

Conforme declarações do jornalista alagoano Enio Lins²⁴, Silvestre Péricles de Góis Monteiro possuía uma trajetória de certo modo belicosa. A começar por sua própria biografia, pois *como governador de Alagoas entre 1945 e 1950, foi personagem marcante por tresloucado e violento*.²⁵ Silvestre Péricles vinha de uma família muito influente na política alagoana e que não media esforços para preservar seu poder naquele Estado. Péricles era irmão de Pedro Aurélio de Góis Monteiro²⁶. Eleito em 1947 ocupava uma cadeira de Senador por Alagoas sem pisar no estado natal, mas a perdeu nas eleições de 1950, derrotado pelo médico Ezechias da Rocha. Além disto, possuía outros irmãos que

²³ Idem, ibidem.

²⁴ Enio Lins é jornalista, foi vereador pelo PC do B de Maceió, Secretário Estadual de Cultura (1993-1994) e presidente da Rádio e TV Educativa de Alagoas (1999-2000). In http://www.fundaj.gov.br/licitacao/observa_alagoas_01.pdf. Acessado em 26 de abril de 2009.

²⁵ Ver Enio Lins. *Alagoas: Pastoril de Trágicas Jornadas*. In: http://www.fundaj.gov.br/licitacao/observa_alagoas_01.pdf. Acessado em 26 de abril de 2009.

²⁶ *Góis Monteiro, como era mais conhecido o generalíssimo Pedro Aurélio, tornou-se condestável das forças armadas desde o começo do poder de Getúlio Vargas. Tido como germanófilo, durante longos anos operou à sombra do caudilho e, depois das mudanças proporcionadas pela derrota do fascismo na II Grande Guerra, mergulhou na penumbra, mas não se afastou do poder e das articulações de bastidores*. Idem, ibidem.

também ocuparam cargos políticos de destaque em Alagoas como, por exemplo, a função de deputado e de governador de Estado.

Silvestre Péricles e Arnon de Mello eram antigos adversários nas disputas políticas alagoanas. O confronto entre os dois senadores culminou no incidente que ceifou a vida do representante do Acre no Plenário do Senado Federal. José Kairala tornou-se vítima acidental de uma desavença regional histórica, produzindo um trágico e inédito incidente nas dependências da Instituição. Nem antes nem depois daquela data se tem conhecimento de um episódio com tamanha gravidade entre senadores.

O jornalista Enio Lins narra ainda alguns outros episódios que marcaram a trajetória de rivalidades entre os dois políticos do Estado de Alagoas:

Tiros não faltam na prospecção da história política alagoana. Para nos situarmos a partir da segunda metade do século XX, podemos listar alguns dos principais confrontos bélicos e suas baixas. Em 1950 (...), apoiadores do então candidato Arnon de Mello foram trucidados no Município de Monte Grande. (...) Logo depois das eleições de 1950, Luiz Campos Teixeira (candidato de Silvestre contra Arnon de Mello) foi igualmente passado pelas armas, em 31 de maio de 1951, iniciando um rosário de assassinatos políticos que marcaram aquele período (...).

Em 1957, os deputados estaduais de oposição iniciam um processo de impeachment contra o governador Muniz (apoiado por Péricles e inimigo de Arnon) e o resultado mais inolvidável desse movimento foi o incrível tiroteio na Assembléia Legislativa de Alagoas, quando milhares de balas foram deflagradas, transformando o plenário numa praça de guerra (...).²⁷

Conforme atesta Enio Lins, eram antigas as desavenças entre Arnon e Péricles. Desse modo, o que ocorreu no Plenário do Senado naquele dezembro de 1963 seria apenas mais um capítulo das recorrentes disputas à bala costumeiramente protagonizadas na política alagoana. Dessa vez, porém, o caso repercutiu nacionalmente por ter ocorrido no Plenário do Senado Federal, e não na Assembléia Estadual de Maceió. Além disto, o fato causou grande consternação à época por ter vitimado um senador que não tinha nenhuma ligação com as desavenças dos dois representantes das Alagoas.

²⁷ Cf http://www.fundaj.gov.br/licitacao/observa_alagoas_01.pdf. Acessado em 26 de abril de 2009.

José Kairala era um senador ainda pouco conhecido em Brasília. Apesar de ter experiência política em seu Estado natal, onde fora prefeito da cidade de Brasília, o senador era novo na Casa. Havia assumido a cadeira de senador, como suplente de José Guiomar dos Santos (PSD-AC), apenas seis meses antes de ser assassinado. Kairala morreu aos 48 anos de idade deixando três crianças pequenas e sua mulher grávida do quarto filho.²⁸

O assassinato do senador Kairala teve ampla repercussão nos meios de comunicação. A forte veiculação do caso fez crescer as pressões por punição aos culpados pela fatalidade. Além disto, a divulgação do ocorrido gerou variadas interpretações sobre a natureza do fato, por exemplo, se Arnon de Mello teria atirado em legítima defesa ou não, se Péricles também deveria ser responsabilizado pelo ato, se o crime seria investigado pela justiça do Distrito Federal a partir de autorização prévia dos senadores, entre outras.

Diante do ocorrido, o senador Arthur Virgílio Filho declarou em tom bastante emocionado da tribuna:

(...) é imperiosa uma decisão que repare o mal causado, que limpe o Senado desta mácula, pois do contrário seria o Senado se rebaixar, se degradar a um nível que não pode ser descrito. (...) Ou será a Casa onde o próprio povo não poderá mais vir, porque ao invés de debate, da discussão, de apuração de fatos, da exibição de provas, o Senado prefere usar o revólver, ou o trabuco, como se aqui imperasse a lei da selva? Instituiu sobre a necessidade de se dar resposta à indagação que estaria sendo feita por toda a Nação ou este Senado se rebaixará à mais infame condição, ou ele se degradou ao nível que não se tem descrição, ou este fato não ficará assim, pois o Senado dará ao País e ao mundo uma demonstração de que sabe defender a compostura do mais alto órgão político da Nação.²⁹

Pelo tom de indignação expressado nas palavras do senador Arthur Virgílio parecia ser imperiosa uma reação que devolvesse ao Senado uma certa dignidade e que restabelecesse o clima de normalidade, visto que a insegurança naquele momento imperava. Mas as reações que se seguiram ao crime no Plenário foram pouco além da expressão de

²⁸ Diário do Congresso Nacional. *Op. Cit*, p. 3695.

²⁹ *Jornal do Brasil*, Idem Ibidem.

espanto e de indignação. Além de oferecerem os envolvidos no crime à Justiça, os senadores pouco fizeram no sentido de restaurar a imagem da Instituição. Por exemplo, para se avaliar a gravidade da ignomínia do Senado Federal naquela oportunidade, basta lembrar que sequer foi discutida a possibilidade de cassação dos mandatos dos dois senadores de Alagoas envolvidos no episódio.

Nos dias que se seguiram ao assassinato do Senador Kairala vários senadores se pronunciaram contra o episódio. O senador Oscar Passos disse: *é preciso que sobre o cadáver de José Kairala escrevamos um compromisso de honra: o de não permitirmos (...) que as imunidades parlamentares sirvam para acobertar assassinatos*³⁰. Auro Moura Andrade, então Presidente do Senado, também manifestou desconforto diante do episódio quando declarou: *ontem foi um dia de luto, um dos mais graves da história do Senado Federal*.³¹ Josaphat Marinho, por sua vez, argumentou: *a morte do senador José Kairala, efetivamente, na sobriedade deste salão, enluta uma família; entristece os senadores; e a depender do nosso comportamento, avilta o Senado*³². Estes e outros depoimentos mostram que, embora não tenha havido medidas incisivas frente ao assassinato no Plenário, os senadores foram praticamente unânimes ao condenarem o fato.

Em pronunciamento realizado no dia seguinte à morte de Kairala o senador Josaphat Marinho ainda declarou: *Durante longos meses, nesta sessão legislativa, vivemos ante a expectativa e angústia de um desentendimento que poderia ter conseqüências fatais. Ontem desabou sobre esta Casa a desgraça que não queríamos. Já agora, qualquer tolerância é cumplicidade imperdoável*.³³ Os argumentos do senador revelam que o clima de confronto entre os dois senadores era do conhecimento de todos e que nada foi feito para evitar tal desfecho. Suas palavras também apontavam para a necessidade de se adotar naquele momento, medidas que, de algum modo, resgatassem o Senado Federal da condição indigna em que se encontrava.

³⁰ Diário do Congresso Nacional. *Op. Cit.*; p. 3698.

³¹ *Idem*, *ibidem*.

³² *Idem*, *ibidem*.

³³ *Idem*, *ibidem*.

Em clima de consternação os senadores entenderam que alguma atitude deveria ser tomada frente ao episódio que ceifou a vida de um de seus membros. Diante disto, entrou em pauta, em regime de urgência urgentíssima, o *Projeto de Resolução n° 45*³⁴ dispendo sobre a alteração do Regimento Interno do Senado. O Projeto tratava, essencialmente, da proibição do porte de arma nas dependências do Senado Federal. A proposição gerou acalorados debates entre os senadores, alguns argumentaram que o Senado, como uma Casa de estabilidade, não deveria tomar atitudes movidas pela emoção ou pelo calor das circunstâncias. O senador Aurélio Viana, por exemplo, embora favorável ao desarmamento, afirmou: *Para mim são medidas com as quais se procura dar uma satisfação ao povo.*³⁵ O senador entendia que a proibição do porte de arma seria uma mera satisfação à opinião pública e que necessariamente não evitaria possíveis atos de violência. Além disto, o referido senador também se mostrava incomodado com a possibilidade de os senadores virem a ser revistados por seus subordinados, ou seja, pelos funcionários da Casa.

O senador Arthur Virgílio Filho mostrou de modo enfático seu posicionamento, e a favor da medida restritiva ao porte de arma disse: *Quero repetir o que já disse ontem, que isto aqui não pode ser valhacouto de criminosos ou antro de assassinos*³⁶, e complementou:

É este o objetivo desta Resolução: dar um instrumento legal à Mesa do Senado e à Mesa da Câmara dos Srs. Deputados para que elas possam exterminar o cangaceirismo nas duas Casas do Congresso Nacional. A realidade é esta: com a Resolução visa-se liquidar com o cangaceirismo que ainda existe nas duas Casas do Congresso, para as quais se dirigem seus membros portando armas e com intuítos assassinos, como sabemos que há. De posse de um instrumento dessa natureza, pode a Mesa exercer uma ação fiscalizadora e repressora. Terá o resguardo da lei, e o senador que a ela não se submeter arcará com as conseqüências do seu ato de vontade (...).³⁷

³⁴ Ver *Projeto de Resolução n° 45*, de dezembro de 1963. In: *Diário do Congresso Nacional* (seção II) de 5 de dezembro de 1963; p. 3684.

³⁵ *Diário do Congresso Nacional. Op. cit.*; p. 3711.

³⁶ *Diário do Congresso Nacional*, sábado, 7 de dezembro de 1963; p. 3713.

³⁷ *Idem, ibidem.*

Apesar de algumas discordâncias a grande maioria dos senadores entendeu que a medida restritiva era necessária. O *Projeto de Resolução nº 45* foi aprovado e a partir de então o porte de arma passou a ser proibido nas dependências do Congresso Nacional.³⁸ Contudo, é possível afirmar que em razão da impossibilidade da segurança realizar a revista dos senadores, a aplicação desta medida só se tornaria mais eficaz com a instalação de detectores de metais nos acessos da Instituição, algo que só ocorreu recentemente no ano de 2007, ou mais especificamente, 44 anos após aquela data fatídica.³⁹ Além disto, tal determinação só tem sido aplicada aos cidadãos comuns que acessam às instalações do Congresso, pois só existem detectores nas principais entradas do Senado. Os senadores utilizam entradas exclusivas e continuam tendo livre acesso à Casa e não se submetem aos detectores.

No tocante à produção de normas disciplinadoras, o trágico incidente que vitimou o senador José Kairala contribuiu para a criação de novas regras de condutas para os membros do Senado. Neste sentido o estabelecimento da *Resolução nº 45* somou-se às regras constitucionais e penais até então existentes tornando, assim, um pouco mais rigoroso o arcabouço normativo que tratava da punição de delitos praticados por parlamentares.

Com base nas normas então existentes o senador Arnon de Melo foi incurso no artigo 121 do Código Penal por homicídio, cuja pena máxima prevista era de 30 anos de reclusão, além disto foi enquadrado também no artigo 121 combinado com o artigo 12, inciso II por tentativa de homicídio, com pena prevista de 15 anos de prisão. Silvestre Péricles, por sua vez, também foi submetido aos mesmos artigos (artigo 121 combinado com artigo 12, inciso II) por tentativa de homicídio, com previsão de pena para 15 anos de reclusão.⁴⁰ Apesar desse relativo rigor punitivo os dois parlamentares envolvidos na morte

³⁸ Hoje, apenas a Polícia do Senado pode portar armas nas dependências da Instituição. Esta polícia conta atualmente com um efetivo de 150 homens que, somado ao contingente da Câmara dos Deputados, é responsável pela segurança interna e externa do prédio do Congresso Nacional. Um detalhamento maior sobre as atribuições e os tipos de armas adotadas pela Polícia do Senado encontra-se na *Resolução nº 59*, de 5 de dezembro de 2002. In www.senado.org.br/senado/spol. Acessado em 26 de agosto de 2009.

³⁹ Informações cedidas pelo atual Diretor da Secretaria da Polícia do Senado Federal, Sr. Pedro Ricardo Araujo Carvalho, em entrevista realizada em agosto de 2009.

⁴⁰ *Jornal do Brasil, Op. Cit.*, 1º cad.- 3.

do senador José Kairala não chegaram a cumprir pena. Os dois senadores foram processados pela Justiça, mas foram absolvidos em abril de 1964.⁴¹

Naquela ocasião o Senado Federal ainda não contava com a existência de um Código de Ética e Decoro Parlamentar que, juntamente com a normas legais já existentes pudesse servir como um instrumento interno de punição aos senadores. Diante disto, os recursos normativos utilizados para ‘enquadrar’ criminalmente os envolvidos no assassinato de Kairala foram a Constituição Federal e o Código Penal. Deste modo, a atuação do Senado no episódio se restringiu basicamente em aprovar autorização da Casa para que os senadores fossem processados criminalmente, pois a Constituição Federal, em seu artigo 45 definia que os autos do flagrante por crime comum inafiançável, lavrado contra parlamentar, fossem remetidos em 48 horas à Câmara respectiva, que decidiria sobre a prisão e a formação do processo.⁴² Assim, ao submeterem os envolvidos no crime a processo o Senado apenas cumpriu uma previsão legal. E, conforme mencionado anteriormente, os dois senadores não sofreram quaisquer punições imputadas por parte da instituição senatorial.

Quanto ao senador morto foi encontrada, pelo Senado, uma alternativa no mínimo inusitada para se prestar solidariedade à família. Aproximadamente um ano após seu falecimento os senadores aprovaram uma Resolução⁴³ concedendo aos seus filhos instrução primária e secundária a serem plenamente custeadas pelo Senado Federal. Ou seja, em um ato de benevolência, talvez para reduzir o sentimento de culpa que carregavam, os senadores decidiram criar uma norma que beneficiava exclusivamente a família da vítima.

O caso Arnon de Melo pode ser apontado como um dos principais episódios de afronta à ética e ao decoro parlamentar já ocorridos no Senado Federal. O Senado que,

⁴¹ Cf <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/>. Acessado em 28 de setembro de 2009.

⁴² BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. *Op. cit.*, p. 74.

⁴³ Ver Resolução nº 111, de novembro de 1965. In: Diário do Congresso Nacional – seção II, de sexta-feira, 26 de novembro de 1965. A Resolução dispunha: *Art. 1º. Fica assegurada, a expensas do Senado, instrução primária e secundária dos filhos do senador Kairala José Kairala, suplente de senador pelo Estado do Acre, que em circunstância trágica morreu em pleno exercício do mandato quando participava de sessão plenária desta Casa. Parágrafo Único. A Comissão Diretora adotará as providências no cumprimento da presente Resolução.*

tradicionalmente recomendou um tratamento cordial entre seus membros, até mesmo no uso das palavras, viu naquele momento sua imagem ser manchada por um ato de extrema violência ao ter um senador assassinado em pleno funcionamento de uma de suas sessões.

As circunstâncias que vitimaram o senador Kairala representam um episódio de afronta à ética e ao decoro parlamentar por ter se chocado frontalmente com o comportamento esperado de um senador. A ética e o decoro recomendam que, entre outras coisas, um senador seja cordato e legalista, já que personifica a Casa de Leis. Desse modo, tanto fora quanto dentro do Parlamento, eram estes os comportamentos esperados de um senador, e Arnon de Melo e Silvestre Péricles não os honrou. Além disto, protagonizaram um violento crime no suntuoso plenário do Senado Federal, manchando de sangue um ambiente onde até então se buscava zelar pela ‘serenidade’, pelo ‘comedimento’, pela ‘estabilidade’ e, por que não dizer, pela manutenção e defesa do espaço ‘sagrado’, tradicionalmente cultuado por uma elite de homens que, até que se provasse o contrário, se colocavam acima de qualquer suspeita.

A violência praticada dentro do plenário colaborou para mudar a imagem de seriedade e polidez associada ao Senado contribuindo, assim, com o aprofundamento do processo de ‘*dessacralização*’ da Instituição. Com isto o Senado foi sedimentando o caminho para outras possibilidades de desrespeito e envolvimento em sucessivos escândalos como os que atualmente pautam os principais veículos de comunicação brasileiros.

Portanto, ainda que o crime praticado por Arnon de Melo não represente um divisor de águas na trajetória do Senado, pois os senadores não inventaram nada que já não existisse, é certo que o violento incidente colaborou para pavimentar o caminho para a ocorrência de outros eventos antiéticos e indecorosos que viriam pela frente.

O fato descrito faz lembrar as reflexões de Hannah Arendt⁴⁴ sobre a banalização do mal, quando o pensamento da autora nos remete à idéia de que algo extremamente violento passe a se constituir em práticas que, aos poucos, deixem de causar significativo impacto e venham a se tornar parte do cotidiano frente a uma aparente passividade social.

Depois de um assassinato em Plenário, episódios de desvio de conduta de senadores, como o ocorrido com Luiz Estevão, cassado no ano de 2000; ou como a renúncia dos senadores Antonio Carlos Magalhães e José Roberto Arruda, envolvidos no caso da violação do painel de votação secreta; ou ainda como os recentes episódios dos atos secretos envolvendo um dos nomes mais conhecidos do Senado contemporâneo, o senador e ex-presidente da República José Sarney, passaram a se constituir uma sucessão de escândalos que aparentemente já não produzem grande impacto.

Frente aos recorrentes escândalos, o que se vê é uma aparente apatia e um certo esvaziamento de movimentos sociais que expressem indignação, espanto ou alguma resistência a essas práticas. Diante disto, ainda lembrando aspectos do pensamento de Arendt, neste momento político e social que o país atravessa verifica-se a ausência de um pensar mais aprofundado sobre a política, os políticos e suas práticas. Com o incremento de um pensar político é possível que surja, como já ocorreu em outros momentos, uma resistência social que contribua para alterar os rumos da política nacional e daí emergir um ‘outro’ Senado. Ou, por outro lado, ao se persistir a escalada de escândalos, um cenário possível de se desenhar é a propagação da idéia da extinção da Instituição, algo já acalentado por algumas forças sociais⁴⁵ que, independentemente de escândalos defende a idéia de se extinguir o Senado e estabelecer um Legislativo unicameral.⁴⁶

⁴⁴ ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém. Um relato sobre a banalização do mal*. São Paulo. Companhia das Letras. 2003. A referida obra trata de uma reflexão realizada pela autora sobre o julgamento de Adolf Eichmann, considerado um dos maiores carrascos do nazismo. Visto por muitos como um “monstro nazista”, Eichmann foi interpretado por Arendt como um funcionário mediano e incapaz de refletir sobre seus atos, ou ainda como um mero cumpridor das determinações da burocracia do Estado totalitário. Desse modo, diante de uma aparente passividade social Eichmann parecia não pensar que seus atos tratassem de algo tão monstruoso banalizando, assim, o mal no nível das ações do cotidiano.

⁴⁵ Ver debates sobre o Bicameralismo no Capítulo II desta Tese, p. 80/86.

⁴⁶ Idem, *ibidem*.

Porém, tanto a promoção de mudanças na Instituição, quanto a idéia da extinção do Senado são argumentos que tenderiam a ganhar importância a partir do engajamento de significativos e variados segmentos sociais que estivessem dispostos a abraçar tais idéias. Pois conforme demonstrado em outros momentos políticos, a pressão popular pode promover uma maior aproximação entre o poder e o que as forças sociais esperam dele, como já ocorreu, por exemplo, nas décadas de oitenta e início dos noventa com a emergência de expressivos movimentos sociais que sacudiram a vida da República e deram a tônica das principais mudanças políticas ocorridas naquele período. Mas a persistir um certo esvaziamento da mobilização social, tudo indica que a atuação do Senado pouco mudaria e os escândalos tenderiam a continuar aflorando. E assim, conforme observa Maria Tereza Negrão de Mello, *passadas algumas décadas da mobilização por 'diretas já', o cidadão brasileiro constata que, com exceção de algumas episódicas participações, ele continua sendo o espectador atônito do espetáculo oferecido pelo Estado,*⁴⁷ ou mais especificamente pelo Senado brasileiro.

É certo, todavia, que o contexto atual é outro e as grandes manifestações de massa parecem não ter lugar. O atual momento indica que as formas convencionais de mobilização das décadas passadas foram substituídas por outros tipos pressão. Hoje é mais comum que as manifestações contrárias (ou favoráveis) aos políticos se expressem preferencialmente por intermédio de instrumentos midiáticos, como os jornais ou a Internet, por exemplo, e não mais por meio dos grandes comícios ou das passeatas que tomaram as ruas do país em um passado próximo. Isto não quer dizer, porém, que as manifestações de rua estejam descartadas, pois, embora difíceis de se concretizar, novas mobilizações populares podem emergir e contribuir para a formação de uma outra cena na política nacional. Ainda conforme Tereza Negrão (...) *as mobilizações populares têm – e terão ainda – o seu papel. Até pela virtualidade que abrigam, no sentido de vislumbrar caminhos e possibilidades de mudanças efetivas.*⁴⁸

⁴⁷ NEGRÃO DE MELO, Maria T. *Mobilização popular: um discurso*. In: Swain, Tânia Navarro (org.). *História no plural*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994, p.127.

⁴⁸ Idem, *ibidem*. p. 128.

É inegável que as mobilizações populares tiveram importante papel na passagem do período autoritário para a fase de democratização incrementada a partir do final da década de setenta no Brasil. A campanha das ‘diretas já’ se tornou uma das mais expressivas mobilizações populares naquele contexto. A campanha incorporou um sentimento de mudanças e de certo modo unificou os movimentos sociais que faziam oposição à ditadura militar. E, embora incorporasse segmentos sociais heterogêneos, foi capaz de expressar um anseio comum, tornando-se uma espécie de baluarte das liberdades ao abrir caminhos para outras possibilidades de expressão democrática.

Contudo, apesar da força da campanha pelas ‘diretas já’, o movimento não obteve êxito naquele momento. Na ocasião a idéia ainda enfrentava fortes resistências e no ano de 1984 a emenda Dante de Oliveira, que buscava aprovar as eleições presidenciais, foi derrotada no Congresso Nacional. Porém, os desdobramentos desse processo mostraram que as ‘diretas já’, mesmo não conquistando seu propósito inicial, se constituiu em um movimento capaz de abrir novos espaços de atuação política no Brasil, pois a partir dali importantes mudanças seriam implementadas. Por exemplo, o já desgastado colégio eleitoral perdia sustentação para indicar o presidente do país, os partidos políticos ganhavam vida, os estudantes se reorganizavam, as centrais sindicais emergiam, uma Constituinte foi eleita e as diretas para presidente, enfim, chegariam em 1989.

A eleição presidencial seria uma espécie de coroamento de um movimento que se estendera por mais de uma década. Desse modo, chegada a eleição direta a população parecia ansiosa em acertar na escolha, queria eleger aquele candidato que, além de melhorar sua vida, representasse o novo, a liberdade, a transparência, enfim a ética e a moralidade. Naquele momento quem foi capaz de traduzir tais aspirações foi o candidato Fernando Collor de Mello que em seu discurso ostentou a bandeira do combate à corrupção e teve como principal marca de campanha o *slogan* de “caçador de marajás”. Para difundir esse discurso, porém, Collor contou com o apoio dos mais importantes veículos de comunicação à época, tornando-se assim o primeiro presidente eleito após o regime militar.

Eleito em outubro de 1989 o governo de Fernando Collor não tardou em angariar desafetos e logo se tornou decepção. Além de contrariar variados interesses Collor frustrou

as expectativas daqueles que esperavam uma atuação coerente com a ética e a moralidade, conforme propagado em sua campanha, diante disto vários movimentos contrários a seu governo começaram a brotar. *Foi quando teve início a Campanha pela Ética na Política, associando OAB, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE, Associação Brasileira de Imprensa - ABI e outras entidades civis, tendo por bandeira o impeachment do presidente Fernando Collor.*⁴⁹

Enredado em uma trama de denúncias de corrupção o mandato do presidente Collor foi perdendo sustentação até culminar em seu impedimento. O processo de impeachment foi acatado pela Câmara dos Deputados em setembro de 1992 e julgado pelo Senado Federal em dezembro desse mesmo ano. Apesar de ter renunciado algumas horas antes do julgamento, o impeachment de Fernando Collor foi confirmado acarretando, entre outras coisas, seu afastamento da política por um longo período.⁵⁰

No bojo das denúncias ocorridas contra o governo Collor foi desencadeada a Campanha pela Ética na Política. A campanha ganhou impulso transformando-se em um dos mais expressivos movimentos populares ocorridos na década de noventa no Brasil: o Movimento pela Ética na Política. Desse modo, assim como a campanha das 'diretas já' que reuniu um grande número de organizações sociais, o movimento pela ética cresceu e foi capaz de agregar ao seu redor variadas entidades da sociedade civil.

(...) em maio de 1992, teve início uma jornada cívica, que aglutinaria estudantes, trabalhadores, empresários, organizações religiosas, jornalistas, parlamentares, entidades corporativas e profissionais de todo o gênero em reuniões, vigílias e comícios, num movimento de "basta à corrupção", o "Movimento pela Ética na Política". (...) o INESC procurou a Ordem dos Advogados do Brasil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE e personalidades políticas para um diálogo avaliativo, que ocorreu no dia 9 de junho de 1992, na CNBB, e contou com a presença de 26 parlamentares, 23 entidades e movimentos representativos da sociedade civil e várias personalidades. Toda a mobilização

⁴⁹ Ver http://www.oab.org.br/hist_oab/defesa_estado. Acessado em 9 de dezembro de 2009.

⁵⁰ Idem, *ibidem*.

decorrente desse encontro resultou, primeiro, na criação da CPI PC Farias, e o movimento ganhou as ruas de todo o País.⁵¹

Este movimento, assim como a citada campanha das ‘diretas já’, entre outros movimentos sociais, são uma demonstração de que as décadas de oitenta e noventa ainda foi um período marcado por grandes manifestações populares. Manifestações estas que se mostraram capaz de interferir nos rumos políticos do país e, apesar de suas possíveis limitações, colocar a população em uma condição de protagonista daqueles acontecimentos. Pois, lembrando o que diz Tereza Negrão (...) *em determinadas condições, ainda que episodicamente, os passivos figurantes sobem ao palco, saem do silêncio e, para indignação dos protagonistas do star of system, optam por atuar fugindo do roteiro.*⁵²

As grandes manifestações populares marcaram o período de democratização dos anos oitenta e parte da década de noventa no Brasil. Atualmente, porém, mesmo com as evidências de condutas antiéticas e dos frequentes casos de corrupção, as mobilizações populares se mostram tímidas. Isto revela que as formas de atuação social na esfera política são variáveis e traduzem a cultura e os valores de cada tempo. Por isto, ao se produzir uma reflexão sobre essas variações, como a que aqui se realiza, é necessário que se observe o contexto sócio-cultural em que um dado sistema político se insere.

Cumprir destacar que o sentido aqui empregado sobre a noção de ‘sistema político’ é aquele anunciado por Sirinelli, quando destaca:

Chama-se aqui sistema político a tudo o que é simultaneamente conjunto das instituições e das relações – jurídicas ou outras – que permitem a devolução e o exercício da autoridade e do poder (...) e a base social e cultural destas instituições e relações: noutros termos, o maquinismo, mas também o terreno dos regimes políticos.⁵³

Compreende-se assim que é na multiplicidade das instituições e na complexidade de suas relações sócio-culturais que um sistema político se configura. Com isto se definem o

⁵¹ Idem, ibidem: http://www.oab.org.br/hist_oab/defesa_estado. Acessado em 9 de dezembro de 2009.

⁵² NEGRÃO DE MELO, Maria T. *Op. Cit.* p. 130.

⁵³ SIRINELLI, Jean-François. *Op. Cit.*; p. 415.

‘exercício do poder’ e os ‘espaços de autoridade’ das instituições num determinado contexto histórico, ou seja, as instituições são a expressão do seu tempo.

Diante disto, os movimentos sociais que atuaram nas décadas passadas, repercutindo a intensidade ideológica própria daquele momento, não se verificam atualmente. Assim, a diversidade das relações sociais atuais reproduz de modo predominante o perfil sócio-cultural da sociedade fragmentada contemporânea que, por sua vez, é menos mobilizada. Seria o que Stuart Hall caracteriza como o *sujeito fragmentado* da chamada sociedade pós-moderna.⁵⁴

Portanto, em distintos contextos da vida republicana brasileira, diversificadas compreensões relativas à ética e ao decoro foram produzidas. É isto que se busca demonstrar a seguir.

4.3. A ética e o decoro parlamentar: a construção de uma idéia

Os grupos sociais, de modo geral, adotam determinados padrões de conduta que devem ser partilhados por seus membros. Assim, estabelecem condutas que revelam aspectos de sua identidade e que, ao mesmo tempo, os diferencie de outros grupos. Com os senadores isso também se verifica. Ainda no período imperial, a atuação dos senadores já se pautava por determinados códigos de conduta que indicavam os comportamentos recomendados aos membros daquela Casa.

Várias eram as condutas recomendadas aos senadores desde os primeiros tempos de existência do Senado. Por exemplo, a recomendação quanto ao uso de termos cordiais no trato entre os senadores. No caso do uso de expressões inadequadas ou ofensivas a outro parlamentar, o autor de tal conduta poderia, entre outras coisas, ser advertido pelos pares ou mesmo ser submetido a algum tipo de sanção a partir da iniciativa de quem estivesse presidindo a sessão.

Com o passar do tempo o Senado adotou regras mais firmes para coibir os possíveis desvios de conduta de seus membros. Como já mencionado, depois de mais de 170 anos de

⁵⁴ HALL, Stuart. *Da Diáspora – Identidades e Mediações Culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG; 1993; p. 47.

existência da Instituição, em 1993, o Senado aprovou o Código de Ética e Decoro Parlamentar contemplando as regras a partir das quais os senadores devem pautar o exercício de seus mandatos. Assim, o Código de Ética, juntamente com a Constituição Federal e o Regimento Interno, passou a compor o conjunto de condutas recomendadas aos parlamentares.

Uma compreensão mais aprofundada do Código de Ética do Senado demanda o estabelecimento de um olhar histórico a respeito da ética e do decoro parlamentar nas diversas Constituições e nos Regimentos Internos anteriores à criação do Código de Ética. Assim, por intermédio da análise destes documentos (Constituições e Regimentos) ao longo do período republicano é possível identificar aspectos básicos do comportamento parlamentar, relacionando esse “mundo interno” do Senado com o “lado de fora” (a sociedade), para elucidar determinadas condutas e o conteúdo de alguns dos argumentos discursivos produzidos naquela Casa em diferentes contextos históricos.

Até o ano de 1946 os termos *ética* e *decoro* não constavam dos Regimentos Internos do Senado Federal nem mesmo das primeiras Constituições republicanas. O termo *decoro* surge primeiramente na Constituição de 1946⁵⁵ e a palavra *ética* começou a ser utilizada mais recorrentemente nos documentos oficiais do Senado a partir dos debates promovidos em 1992, quando se discutia a possibilidade de criação do Código de Ética e Decoro Parlamentar. Antes disto, nem os Regimentos do Senado nem as Constituições Federais explicitavam os conceitos de ética e de decoro.

Portanto, o primeiro desses termos a constar nas regras oficiais foi o decoro que, como mencionado, surge formalmente na Constituição de 1946, quando o artigo 48 da Carta passou a estabelecer as razões que levariam à perda do mandato parlamentar em razão de atitudes incompatíveis com o decoro. O parágrafo 2º do referido artigo definia: *Perderá o mandato o deputado ou o senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto do terço dos membros de sua câmara, incompatível com o decoro parlamentar.*⁵⁶

⁵⁵ Ver o artigo 48 e seus incisos na *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946.

⁵⁶ Ver artigo 48, inciso II, alínea d, § 2º da *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946.

Excetuando-se esta determinação referente ao decoro, todas as demais práticas vedadas ao parlamentar vinculavam-se à proibição de obtenção de vantagens indevidas.

Além dos impedimentos legais que poderiam configurar crimes passíveis de perda do mandato, o artigo 48 da Constituição não tratava com clareza quais eram os atos considerados atentatórios ao decoro. Desse modo, ao mesmo tempo em que introduzia o termo, a Carta de 1946 não explicitava de modo claro o que de fato era o decoro parlamentar, ou seja, as atitudes que representariam a falta de decoro. Contudo, ao estabelecer a possibilidade de se definir “*pelo voto do terço*” de seus membros sobre quais procedimentos poderiam ser reputados como indecorosos, a Carta dava poder ao Congresso Nacional para decidir sobre o tema. O que, de certo modo, demonstrava naquele momento um significativo acréscimo de autonomia à instituição parlamentar.

A Constituição de 1946 expressava o grau maior de liberdade política existente no País naquele momento. Com isto, ao introduzir regras relacionadas ao decoro parlamentar no texto constitucional, de certo modo, incorporava aspectos do anseio social por condutas consideradas mais ‘dignas’ por parte dos seus representantes políticos. A chancela legal do decoro, presente na Carta 1946, manteve-se praticamente inalterada até o Golpe Militar de 1964. Com a chegada dos militares ao poder, especialmente a partir da Constituição outorgada em 1967, estabelecia-se uma outra concepção acerca do decoro parlamentar.

Os artigos 34 e 35 da Carta de 1967 redefiniam as práticas vedadas aos parlamentares e, por isto, passíveis da perda de mandato. No artigo 35, inciso I estava previsto: *perderia o mandato o parlamentar cujo procedimento for incompatível com o decoro parlamentar ou atentatório das instituições vigentes.*⁵⁷ E no inciso IV, § 1º estava expresso: *Além de outros casos definidos no regimento interno, considerar-se-á incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais.*⁵⁸

⁵⁷ *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967.

⁵⁸ *Idem*, *ibidem*.

As previsões legais da Carta dos militares continuaram não explicando claramente o que seria o decoro parlamentar. No entanto, as novas regras estabeleciam um rigor maior no controle das condutas parlamentares. Ao definirem como crime as práticas “*atentatórias às instituições vigentes*” e a “*percepção de vantagens ilícitas e imorais*”, o poder militar restringia os espaços da ação parlamentar. As regras estabelecidas limitavam a possibilidade de controle legislativo sobre as instituições governamentais, pois quaisquer críticas poderiam ser vistas como “*atentatórias*” à organização e ao funcionamento institucional vigentes. Ao acrescentar como crimes passíveis de punição as “*vantagens imorais*” a Constituição abria espaços para interpretações altamente subjetivas e de elevado grau de discricionariedade por parte do Poder Executivo, ou mais especificamente pelos membros dos partidos políticos⁵⁹ no momento de decidir sobre que condutas seriam imorais, indecorosas ou não, por parte do parlamentar.

Entre as normas implementadas no período militar também merece menção uma medida introduzida pela emenda constitucional de 1969, que estabelecia a possibilidade de cassação do mandato do congressista *que praticasse atos de infidelidade partidária*.⁶⁰ Desse modo, na linha das restrições ao Legislativo, essa norma também implicava aumento do controle sobre as condutas parlamentares, pois aquele que eventualmente se negasse a seguir as orientações partidárias poderia ser cassado. A regra introduzida parecia atender aos objetivos do Poder Executivo, que tinha na Arena (o partido governista), o esteio para a aprovação no Parlamento dos projetos de seu interesse. Nesses termos, com a ‘fidelidade’ dos membros do partido assegurava-se a maioria necessária no Congresso Nacional.

As regras estabelecidas ao longo do período militar só foram alteradas de modo significativo com a Constituição de 1988. A nova Carta proporcionou uma atuação parlamentar mais autônoma, garantindo ao Congresso Nacional, a partir de sua própria

⁵⁹ O artigo 35, item IV, § 3º (ratificado pela emenda de 1969) definia que a perda do mandato poderia ocorrer mediante provocação de qualquer um de seus membros (Câmara ou Senado), da respectiva Mesa ou do partido político. Ou seja, qualquer dessas instâncias poderia, a partir de uma concepção própria, denunciar o parlamentar por falta de decoro. Desse modo, como a Arena (partido do governo) era majoritária na Casa, as condutas parlamentares que desagradassem ao Executivo eram passíveis do entendimento unilateral do que eram atitudes ‘indecorosas’.

⁶⁰ Esta determinação consta no artigo 35, item V, da *Emenda Constitucional nº 1*, de 17 de outubro de 1969 que, entre outros artigos, deu nova redação à carta de 1967.

iniciativa, a deliberação sobre as práticas que eventualmente confrontem a ética e o decoro.⁶¹ As novas regras constitucionais, porém, não implicaram o fim do controle sobre a conduta parlamentar, pois formalmente esta possibilidade continuou bastante explícita⁶², mas, em boa medida, representaram a redução da interferência do Executivo sobre o mandato parlamentar. Além disto, as mudanças contribuíram para explicitar quais seriam as condutas consideradas impróprias aos congressistas.⁶³

Outro aspecto a destacar nas mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 é a distinção mais clara entre o papel das instâncias judiciais e legislativas no que tange à aplicação de punições sobre condutas parlamentares. Ou seja, definiram-se os casos em que o parlamentar infrator pode sofrer sanções tanto de uma instância quanto da outra ou de ambas cumulativamente. Já houve casos em que o parlamentar foi cassado pelo plenário do Senado e em seguida enfrentou processo na esfera judicial, como ocorreu em 2000 com Luiz Estevão (PMDB-DF), cassado por quebra de decoro por seus colegas senadores. A cassação de Estevão foi assim descrita pela mídia:

O mandato do senador Luiz Estevão (PMDB-DF) acaba de ser cassado pelo Senado, por falta de decoro parlamentar, por 52 votos a favor, 18 contra e 10 abstenções. Estevão ficará inelegível por um período de oito anos. Esta foi a primeira cassação de um senador por falta de decoro parlamentar. No Senado, eram necessários 41 votos para retirar o mandato de Estevão. O senador foi apontado

⁶¹ Embora o termo decoro tenha aparecido de forma mais explícita na Constituição de 1988, seu sentido ainda carece de maior exatidão, pois, afora as práticas tipificadas como ilegais e que por isto podem representar quebra de decoro, as demais condutas que podem ser consideradas indecorosas dependem da interpretação dos parlamentares para julgarem quando uma prática representa ou não quebra de decoro. Entre outras determinações, a Constituição assim trata a perda do mandato por questões de decoro: (...) *perda de mandato. Pena máxima impositiva a um deputado ou senador, a declaração de perda de mandato é ato de extrema gravidade, tomado pela Câmara ou pelo Senado, em única e inapelável instância, insuscetível de revisão por parte de outro poder, inclusive do Judiciário, depois de exercida a plena defesa [Cf. art. 55 e incisos] (...).* Ver Farah, Said. Dicionário Parlamentar e Político. São Paulo. Editora Melhoramentos; s/d, p.620. Conforme salienta Farah, a cassação impetrada por um Poder não é passível de revogação por outro, o que representa acréscimo de autonomia ao Poder Legislativo.

⁶² A *Constituição Federal*, de outubro de 1988, nos artigos 53, 54, 55, 56 e seus mais de trinta itens, letras e incisos, trata exclusivamente daquilo que é permitido e do que é vedado ao parlamentar.

⁶³ Ver *Constituição Federal* de outubro 1988, Art 55, inciso VI, § 1º: *É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.*

pela CPI do Judiciário pelo desvio de verba federal na construção do Fórum Trabalhista de São Paulo.⁶⁴

Diferentemente deste caso, o senador João Capiberibe (PSB-AP) foi processado e cassado pela Justiça Eleitoral sem que isto tenha implicado qualquer iniciativa de punição por parte do Senado. Capiberibe foi acusado de compra de votos e, por decisão final do Supremo Tribunal Federal (STF), perdeu o mandato no ano de 2004.⁶⁵

Importa destacar que a Constituição de 1988 deixou mais claros os papéis da esfera judicial e da esfera política (ou seja, do Legislativo) sobre o que viriam a ser atitudes contrárias ao decoro. A Carta Magna deixou a cargo dos próprios congressistas a decisão de estabelecer nos respectivos Regimentos Internos das duas Casas as regras que, a partir de critérios políticos, tipificariam o decoro parlamentar. Com isto, no início dos anos noventa o Senado Federal passou a discutir a criação de seu Código de Ética. A Câmara dos Deputados, já possuía seu próprio Código desde 1946, mas adquiriu naquela ocasião a possibilidade de aplicá-lo de forma mais autônoma. Desse modo, o Legislativo conquistava naquele momento autonomia para eventualmente aplicar punições a seus membros a partir de critérios essencialmente políticos, seja nos casos de falta de ética ou na quebra do decoro parlamentar.

Conforme foi mostrado anteriormente, a análise das primeiras Constituições republicanas revela que a ética e o decoro parlamentar são termos que não constam em seus textos. Do mesmo modo, os primeiros Regimentos do Senado Federal também não mencionavam tais palavras, como também não apresentavam de modo detalhado as condutas recomendadas, ou vedadas, aos senadores. O Regimento Interno vigente no ano

⁶⁴ *Senado cassa mandato de Luiz Estevão*. Assim era a manchete da primeira cassação de mandato da história do Senado. *Folha Online* (28/06/2000). In <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u2337.shtml>. Acessado em 26.09.2009.

⁶⁵ *João Capiberibe (PSB-AP) foi cassado em abril de 2004 pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Amapá, o senador permaneceu no cargo até setembro de 2005 graças a liminares obtidas na Justiça, assim como a mulher dele, a deputada Janete Capiberibe (PSB-AP). Os dois perderam o mandato sob a acusação de compra de voto. Uma gravação em que duas mulheres diziam ter recebido R\$ 26 cada uma para votar no casal, nas eleições de 2002, foi a prova que resultou na cassação dos parlamentares. A polícia também encontrou R\$ 15,49 mil em dinheiro, além de uma lista de eleitores em uma operação de busca e apreensão na casa de militantes do PSB em Macapá. O casal alegou que a lista se referia ao cadastro de militantes que atuavam na boca-de-urna*. Ver: <http://congressoemfoco.ig.com.br/NoticiaPrint.aspx?id=13569>. Acessado em 2 de setembro de 2009.

de 1904, por exemplo, tratava de modo bastante genérico as atitudes a serem observadas pelos senadores e apontava basicamente o modo como os senadores deveriam se portar nas sessões; explicitava o devido uso das normas regimentais; e indicava como deveriam fazer o ‘uso da palavra’, entre outros aspectos. Entre as posturas proibidas ao senador constavam dos artigos 34 e 38 daquele Regimento:

*Art. 34. (...) é proibido attribuir más intenções, usar de expressões desrespeitosas para com os Senadores, Deputados e Chefe da Nação (...).*⁶⁶

*Art. 38. Nenhum senador poderá fallar contra o vencido nem servir-se de linguagem descortez, referindo-se às deliberações do Senado, cujas decisões não podem ser objecto de censura dos seus membros (...).*⁶⁷

No caso de descumprimento das normas recomendadas, as punições se restringiam a algumas advertências ou a suspensão da sessão.⁶⁸

Desde o início do período republicano os Regimentos do Senado apresentaram poucas mudanças nas regras disciplinares. Até mesmo no período mais democrático, iniciado em 1945, não são observadas transformações significativas a esse respeito.

Algumas alterações regimentais introduzidas em 1968 merecem destaque. Na ocasião, os artigos 24 e 25 do Regimento passaram a estabelecer, entre outras coisas, que a Comissão de Constituição e Justiça se encarregaria de atuar nos casos em que um senador praticasse ato passível de repressão nas dependências do Senado e que após os procedimentos regimentais cabíveis, o processo poderia ser deliberado pelo Plenário em sessão secreta.⁶⁹ Nesta mesma direção o Regimento vigente em 1971 acrescentou que o Plenário teria o prazo de dez dias para as deliberações disciplinares cabíveis.⁷⁰

⁶⁶ *Regimento Interno do Senado Federal*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional; 1904; p. 12.

⁶⁷ *Idem*, *ibidem*, p. 13.

⁶⁸ *Art. 40. Nos casos dos artigos 34 e 38 e em outros semelhantes o Presidente advertirá o Senador, usando da fórmula: Atenção. Se essa advertência não bastar, o Presidente dirá Sr. Senador F... atenção; e se ainda for infructifera esta advertência nominal, o Presidente consultará a casa se consente em que o Senador seja convidado a retirar-se, devendo a decisão ser tomada por dois terços dos membros presentes. Ver: Regimento Interno do Senado Federal, de 1904. Op. Cit.*

⁶⁹ Além das advertências previstas nos Regimentos anteriores, a partir de 1968 foram acrescentados alguns parágrafos ao artigo 24 daquele Regimento com os seguintes dizeres: § 3º *Insistindo este em desatender às*

É factível inferir que essas mudanças regimentais, porém, pareciam atender ao interesse do poder militar vigente naquele contexto que, a partir da maioria que possuía na Casa teria como impor restrições à atividade parlamentar. Contudo, no caso específico do Senado Federal, o aumento do rigor disciplinar introduzido por essas regras não redundou em punição sobre os senadores individualmente, pois nas ocasiões em que o governo militar viu seu poder ameaçado, a atuação parlamentar foi restringida em sua totalidade. Por exemplo, quando o Congresso Nacional foi fechado em decorrência da edição do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, ou quando suas atividades foram novamente interrompidas por determinação do Presidente Ernesto Geisel na ocasião da edição do Pacote de Abril, em abril de 1977 (Ver Capítulo III).

A respeito das mudanças introduzidas no período ditatorial, é fato que os Regimentos do Senado republicano permaneceram sem grandes alterações até o final dos anos oitenta, permitindo afirmar que, sob a ótica dos parlamentares, as determinações regimentais relativas ao decoro e à ética foram consideradas suficientes para ‘manter a ordem’ dos trabalhos e preservar as atitudes entendidas como ‘civilizadas’ na Casa ao longo do período em que foram adotadas. Contudo, tais normas, especialmente antes de 1964, se mostraram insuficientes para coibir determinadas práticas indecorosas entre senadores. Exemplo disto foi o ato de violência cometido por Arnon de Mello que resultou na morte de um senador em plenário, conforme demonstrado anteriormente neste trabalho.

Ao final, o que se pode afirmar em relação às mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 e pelo Código de Ética do Senado em 1993 é que de fato estes dois

advertências, o Presidente, mediante consulta ao Senado e aprovação da maioria dos presentes, independentemente de quorum para deliberação, convida-lo-á a deixar o recinto, o que deverá ser feito imediatamente; § 4º A desobediência a essa última determinação constituirá desacato ao Senado, devendo o Presidente suspender a sessão, mandar consignar na ata todo o incidente, fazer lavrar o respectivo auto, que encaminhará à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de propor as medidas cabíveis no caso. Além destes incisos também foi acrescentado o artigo 25 estabelecendo: *Se algum senador praticar, dentro das dependências do edifício do Senado ato passível de repressão, a Mesa dele conhecerá e abrirá inquérito submetendo-o ao Plenário, que deliberará em sessão secreta.* Ver: www.senado.gov.br. Acessado em 2 de setembro de 2009.

⁷⁰ Ver *Regimento Interno* em vigor no Senado Federal no ano de 1971. O artigo 27 desse Regimento preservava a mesma redação sobre as medidas disciplinares contidas nos Regimentos anteriores, com a diferença de que introduzia o artigo 28 com os seguintes termos: *Se algum senador praticar, dentro do edifício do Senado, ato passível de repressão, a Mesa dele conhecerá e abrirá inquérito, submetendo o caso ao Plenário que deliberará em sessão secreta no prazo de 10 (dez) dias.* In www.senado.gov.br. Acessado em 3 de setembro de 2009.

momentos marcam a incorporação ao processo de regras disciplinares mais rigorosas e que, portanto, a aplicação de punições sobre atos de quebra de decoro se constitui em prática recente.

4.4. O Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado

O processo de democratização vivenciado no Brasil efetivamente a partir da metade dos anos oitenta do século passado proporcionou a promulgação de uma nova Constituição e gerou importantes mudanças no cenário político do País. As mudanças introduzidas pela Carta de 1988 repercutiram não apenas nos Regimentos das casas congressuais, mas também estimularam a produção de normas internas que zelassem por condutas parlamentares mais condizentes com a ética e o decoro. O artigo 55 da atual Constituição passou a estabelecer as regras do decoro e as condições em que o parlamentar poderá perder o mandato⁷¹, cabendo aqui destacar o teor do parágrafo 1º que define: *É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.*⁷² (grifo da autora)

As determinações contidas nesse artigo expressam o novo contexto político e social brasileiro que passou a exigir dos políticos condutas mais transparentes e, de certo modo, mais coerentes com os valores democráticos. Desse modo, na esteira das mudanças constitucionais foi instituído o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado.

A criação do Código de Ética se deu a partir de uma proposição apresentada pelo senador paraibano Humberto Lucena no ano de 1992. Após tramitar por mais de um ano pelas comissões da Casa a *Resolução* foi finalmente aprovada em março de 1993

⁷¹ *Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I – que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III – que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV – que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V – quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI – que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.* (CF 1988, art. 55) – grifo da autora.

⁷² As prerrogativas aqui mencionadas são aquelas que constam do Art. 53 da Constituição Federal.

instituindo assim o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.⁷³ A aprovação do Código de Ética somou-se às demais regras de punição a parlamentares já existentes no campo legal, como as normas constitucionais e penais.

O Regimento Interno do Senado Federal, em seu volume II, traz o texto da RESOLUÇÃO Nº 20, de 1993, que Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Define seu artigo 1º: *No exercício do mandato, o Senador atenderá às prescrições constitucionais e regimentais e às contidas neste Código, sujeitando-se aos procedimentos disciplinares nele previstos.*⁷⁴

Para implementar as novas medidas disciplinares foi estabelecido no artigo 22 do Código de Ética a criação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Conforme estabelece esse artigo *competete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos deste Código e do Regimento Interno, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar no Senado Federal.*⁷⁵ De acordo com as determinações expressas no Código compete ao Conselho de Ética tratar apenas dos atos ocorridos durante o mandato parlamentar, cabendo ao presidente do Conselho examinar preliminarmente as denúncias a ele encaminhadas e decidir por sua admissibilidade ou por seu arquivamento.⁷⁶

Complementarmente o Código definia que o Conselho de Ética deveria ser composto de quinze senadores, com igual número de suplentes, eleitos para mandatos de dois anos, respeitando-se, sempre que possível, a proporcionalidade da representação partidária na Casa.

A introdução do Código e a implementação do Conselho de Ética representaram importantes inovações no conjunto das regras de conduta e as possíveis punições a parlamentares. Somado a estes instrumentos, também foi instituída naquele ano de 1993 uma outra instância, que além de outras atribuições, também atuaria no controle das

⁷³ Ver Resolução nº 20, de 1993. In www.senado.gov.br/bdtextual. Acessado em 20 de agosto de 2008.

⁷⁴ Idem, ibidem.

⁷⁵ Idem, ibidem.

⁷⁶ Cf artigo 14 e incisos do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.

condutas senatoriais, que foi a Corregedoria Parlamentar do Senado. Assim como o Conselho, a Corregedoria também foi instalada com a finalidade de zelar pela manutenção do decoro parlamentar e da disciplina nas dependências do Senado Federal.⁷⁷

As competências da Corregedoria parecem se chocar com as atribuições do Conselho de Ética, pois ambos os instrumentos têm a função de zelar pela manutenção do decoro parlamentar. No entanto, desde que foi instituída, a Corregedoria tem se dedicado fundamentalmente à preservação da disciplina e da ordem nas dependências da Instituição atuando, inclusive, como órgão de apoio à Polícia do Senado. Porém, eventualmente a Corregedoria e o Conselho de Ética atuam conjuntamente.⁷⁸

As novas regras instituídas tanto pela Corregedoria quanto pelo Conselho de Ética, além de revelarem uma atuação mais autônoma do Senado em relação aos demais Poderes da República, mostram também que os senadores compreenderam que era chegada o momento de se estabelecer maior vigilância sobre os possíveis desvios de conduta por parte dos senadores. É preciso considerar que, de fato, houve uma inovação significativa neste campo, visto que as mudanças aqui mencionadas aumentaram a responsabilidade dos senadores sobre seus atos, particularmente a partir de 1993, sendo pertinente afirmar que em vez de serem observados quase exclusivamente por um olhar externo, os senadores passariam também a atuar como fiscais de suas próprias condutas e a de seus pares. Quanto ao Conselho de Ética um aspecto relevante reside no fato de que sua criação representou a

⁷⁷A Corregedoria foi criada em março de 1993 e tem entre suas competências as seguintes atribuições: Art. 2º Compete ao Corregedor ou ao Corregedor Substituto: I - promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito do Senado Federal. II - supervisionar a proibição do porte de arma, com poderes para revistar e desarmar; Art. 5º Em caso de delito cometido por Senadores nos edifícios do Senado, caberá ao Corregedor, ou Corregedor Substituto por ele designado, presidir o inquérito para apurar os fatos.

⁷⁸ Um exemplo dessa atuação conjunta pode ser vista no ofício encaminhado pela Corregedoria do Senado à Procuradoria Geral do Distrito Federal solicitando documentação referente à operação “Aquarela”, que investigou o então senador Joaquim Roriz, que renunciou ao cargo após ter sido denunciado em caso de corrupção junto ao Banco de Brasília no ano de 2007, conforme demonstra a reprodução de parte do Ofício: *Senhor Procurador-Geral, Cumprimentando Vossa Excelência, solicito verificar a possibilidade de encaminhar a esta Corregedoria Parlamentar do Senado, no prazo mais exíguo possível, os documentos e elementos apreendidos e levantados no correr da investigação policial denominada “Aquarela”, recentemente deflagrada pela Polícia do Distrito Federal, que façam referência aos possíveis ilícitos ou irregularidades atribuídas ao senador Joaquim Roriz. Tal solicitação visa instruir procedimentos da área de competência desta Corregedoria.* Ver: Procuradoria do Senado. Ofício 00000000988/2007.

introdução de um foro essencialmente político para definir e julgar as condutas de senadores no âmbito do Legislativo.

Um outro aspecto que chama a atenção quanto ao Conselho de Ética é o número de membros que o compõe, visto que são 15 titulares e 15 suplentes. Sem dúvida o subconjunto formado pelos 30 membros é bastante representativo do total de 81 senadores existentes, pois entre efetivos e suplentes os trinta membros no Conselho de Ética ultrapassam 37% do efetivo de senadores na Casa. Este quantitativo pode comprometer a eficiência do Conselho, haja vista a existência de outras atividades parlamentares que os senadores também devem participar, como os trabalhos das Comissões Permanentes das quais fazem parte, as audiências públicas e as sessões plenárias, entre outras. Contudo, desde que o Conselho de Ética foi criado, em 1993, seu número de membros permanece o mesmo, sendo sua composição renovada a cada dois anos. Portanto, o expressivo número de componentes é fato que pode contribuir para as críticas sobre a ineficiência do Conselho.

A possível ineficiência do Conselho de Ética não se deve apenas ao seu número de membros. O poder depositado nas mãos do presidente do Conselho quando do julgamento da admissibilidade ou não das denúncias contra senadores, inegavelmente pode gerar uma falsa eficiência, quando a presteza em desprezar graves denúncias evita que o Conselho atue na análise das denúncias a ele apresentadas. De acordo com o Código de Ética (artigo 14 e incisos) uma representação pode ser arquivada se faltar legitimidade ao autor da denúncia, se a representação não identificar o senador, se os fatos que lhe são imputados tiverem ocorrido em período anterior à posse do senador no mandato, e se os fatos relatados forem manifestamente improcedentes. Nestes casos é comum que a denúncia seja arquivada.

Diante dessas múltiplas possibilidades tem sido comum que o presidente do Conselho de Ética opte pelo arquivamento de denúncias contra senadores. Na maioria das vezes quando não ocorrem pressões externas pela abertura de investigações, o que prevalece é o espírito de corpo e a conseqüente inação do Conselho. Isto pode ser constatado mediante as raras ações punitivas impostas a qualquer senador desde que o Conselho foi instituído, com exceção do rumoroso episódio do primeiro senador cassado

pelos pares na história do Senado Federal, fato ocorrido no ano 2000 (ex-Senador Luiz Estevão); ou quando o Conselho de Ética aplicou pena de censura por escrito a Antônio Carlos Magalhães e a Jader Barbalho na ocasião dos insultos mútuos manifestados pelos dois senadores em várias sessões plenárias do Senado no decorrer de 2001.

Os arquivamentos em série de denúncias contra senadores têm contribuído para agravar o descrédito da sociedade em relação ao Conselho de Ética. Neste sentido, podem ser lembradas as denúncias contra os senadores Luiz Otávio (PMDB-PA), no ano de 2000; Antero Paes de Barros (PSDB-MT), Fernando Bezerra (PTB-RN), Fernando Ribeiro (PMDB-PA), Ney Suassuna (PMDB-PB) e Wellington Roberto (PTB-PB) todas estas arquivadas em 2002 pelo Conselho. Na série de arquivamentos cabe mencionar as recentes denúncias sobre “atos secretos” envolvendo o atual presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), quando o senador maranhense foi acusado de nepotismo. Neste caso, todas as acusações contra Sarney foram arquivadas pelo Conselho de Ética.

Além dos arquivamentos citados, o desprestígio do Conselho de Ética se agrava também quando uma determinada denúncia é acatada e o conjunto dos senadores desconsidera a investigação do Conselho e absolve o acusado, como ocorreu com o senador Renan Calheiros no ano de 2007. Na oportunidade o senador enfrentou um conjunto de acusações envolvendo corrupção, adultério entre outras e o acusado teve todas as denúncias perdoadas pela maioria dos senadores em Plenário.

É fato que as crises éticas que o Senado vem enfrentando nessa primeira década do século XXI, particularmente em razão das atitudes assumidas pelos próprios senadores, provocaram na mídia e na sociedade diferentes reações críticas acerca da atuação do Conselho de Ética. O perdão concedido por aquele colegiado a diversos senadores ali julgados tem sido motivo de muitas dessas críticas. Diante disto, há desde os que defendem que o Conselho deveria ser fortalecido, para que de fato pudesse adotar medidas mais firmes na defesa da ética e do decoro, até aqueles que pregam sua extinção, como manifestou, por exemplo, em 2008, o senador Leomar Quintanilha (PMDB-TO), então presidente do Conselho de Ética. Na oportunidade Quintanilha defendeu a extinção da “comissão” justificando que (...) *para ele, analisar a conduta ética de colegas era algo “constrangedor” e por isso, a investigação deveria ficar sob responsabilidade do Poder*

*Judiciário*⁷⁹. A proposta do senador propunha acabar com a instância de julgamento ético-político criada pelo Senado e deixar que tais questões fossem tratadas apenas no âmbito jurídico como, em geral, ocorria antes da criação do Código de Ética Parlamentar.

Os arquivamentos em série de denúncias contra senadores, somados ao baixo rigor punitivo dos casos investigados, aprofundam a crise de credibilidade por que passa o Conselho de Ética e o Senado de modo geral. Os recorrentes escândalos e a definição isolada de uma cassação de mandato, tomada pelos próprios parlamentares desde que o Conselho foi criado, são fatos que contribuem para o cenário de descrédito mencionado. É certo, porém, que nem todos os casos seriam passíveis de cassação dos envolvidos, mas os arquivamentos em série e a falta de investigação das denúncias contra senadores constitui prática que depõe contra a imagem da Instituição. A cassação de mandato aparece no Código Ética como a última e mais grave das punições possíveis de serem aplicadas a um parlamentar. Entre as penalidades previstas constam: *Art. 7º. As medidas disciplinares são: a) advertência; b) censura; c) perda temporária do mandato; d) perda do mandato.*⁸⁰

No rol das práticas consideradas como falta de postura, ou como atitudes inadequadas ao parlamentar, existem também aquelas consideradas leves como, por exemplo, perturbar a ordem das sessões (entre outras previstas no artigo 9º do Código de Ética Parlamentar). Tais práticas também podem ser motivo de avaliação pelo Conselho de Ética, visto que qualquer um dos senadores pode receber censura verbal ou ser advertido por escrito pelo presidente do Senado, pelo Conselho de Ética ou por uma das Comissões Permanentes da Casa. Quando for reincidente ou eventualmente cometer transgressões mais graves o senador poderá ter o mandato temporariamente suspenso. E nos casos de afronta aos artigos 3º, 4º e 5º do Código de Ética, bem como o descumprimento do artigo 55 da Constituição Federal, o senador poderá, após amplo direito de defesa, ter o mandato cassado. A cassação será decidida pelo Plenário do Senado, por maioria absoluta em sessão secreta.⁸¹

⁷⁹ In <http://noticias.uol.com.br/politica/2009/>. Acessado em 12 de setembro de 2009.

⁸⁰ Idem, *ibidem*, artigo 7º.

⁸¹ Os atos vedados aos senadores estão dispostos no parágrafo 3º ao artigo 11 do Código de Ética do Senado. Do artigo 12 ao 21 consta a forma de tramitação dos processos disciplinares, bem como as possíveis medidas a serem aplicadas aos infratores. O artigo 13, por exemplo, dispõe sobre os critérios para a cassação de mandato. In www.senado.gov.br/bdtextual. Acessado em 3 de setembro de 2009.

Com as novas regras constitucionais instituídas a partir de 1988 e com o estabelecimento do Código e do Conselho de Ética e também da Corregedoria do Senado, em 1993, verificou-se um significativo aumento do leque de possibilidades de punição aos senadores que apresentem comportamentos indecorosos ou antiéticos. Contudo, apesar das normas instituídas, o Senado tem se mostrado bastante parcimonioso quanto se trata de julgar as condutas de seus próprios membros, pois desde que essas regras foram criadas, como já mencionado, apenas um senador foi cassado pelos pares por quebra de decoro.

A pequena incidência de punições não se dá por falta de denúncias de comportamentos inadequados a um parlamentar, pois a cada dia crescem os casos de escândalos envolvendo senadores. Porém, se o número de punições na Casa tem sido relativamente pequeno, externamente ao Senado observa-se um expressivo crescimento de sanções a políticos que flagrantemente transgridem os padrões comportamentais recomendados. De modo geral, quando são considerados no âmbito parlamentar, os processos abertos para avaliação das punições (ou não) são preliminarmente fundados nas novas normas constitucionais e regimentais adotadas. Cabe atestar que as crescentes denúncias também resultam de uma maior cobrança social por condutas políticas mais condizentes com a ética e com o decoro, o que de certa maneira pode explicar um incremento do número de cassações de mandatos, tanto na esfera do Legislativo, em nível federal, estadual ou municipal (aqui também considerados os Deputados), como também no âmbito do Poder Executivo.

As novas regras constitucionais e regimentais reforçaram a possibilidade de punições aos ocupantes de cargos públicos que são considerados ‘maus políticos’. Primeiramente, pouco depois da promulgação da nova Carta, houve o *impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1992, e depois desse episódio vários outros políticos também perderam seus mandatos. Recentemente alguns titulares de governos estaduais foram destituídos de suas funções, como os governadores da Paraíba e do Maranhão, Cássio Cunha Lima e Jackson Lago, respectivamente. Ambos tiveram seus mandatos cassados pelo Tribunal Superior Eleitoral-TSE após enfrentarem processos por abuso de

poder econômico.⁸² Esses, portanto, são apenas alguns entre vários outros exemplos que poderiam ser lembrados, pois segundo dados da organização não governamental *Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*, 623 políticos perderam seus mandatos no período que vai de 2000 até o ano de 2006, como se observa na Tabela 1:

Tabela 1 - Políticos cassados (2000/2006)

Cargos	Número de cassados
Governador e vice	4
Senador e suplentes	6
Deputado Federal	8
Deputado Estadual / Distrital	13
Prefeitos e vices	508
Vereadores	84
Total	623

Fonte: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE.

Conforme os dados acima o Senado Federal teve até o momento um total de seis senadores cassados⁸³, o que representa um número um pouco inferior ao apresentado pela Câmara. Todavia, considerado o número de Senadores (81) e de Deputados (513), mais relevante que o número absoluto de parlamentares cassados, o que chama a atenção são as circunstâncias que envolvem esses casos de cassação de mandato no Senado, pois a quase totalidade delas partiu de decisões externas à Casa. Além da diferença no número e na forma de cassações, o Senado também se diferencia quanto ao momento da aplicação da primeira cassação do mandato de um de seus membros ocorrida quase quatro décadas mais tarde que na outra casa congressual.

A Câmara foi a primeira Casa a aplicar a sanção máxima por quebra de decoro parlamentar no ano de 1949. Na ocasião o deputado Barreto Pinto perdeu o mandato após

⁸² Sobre a cassação desses governadores ver www.oglobo.globo.com/pais/mat/2009/. Acessado em 4 de setembro de 2009.

⁸³ Os seis senadores cassados desde o ano 2000 são: Luiz Estevão (PMDB-DF), Expedito Junior (PR-RO), João Capiberibe (PSB-AM), Ernandes Amorim (PPB-RO), José Carlos Gratz (DEM-ES) e Ronivon Santiago (PP-AC). Ver dados divulgados pelo *Movimento de Combate à Corrupção* – MCCE. In www.lei9840.org.br. Acessado em 3 de agosto de 2009.

enfrentar um processo disciplinar por aparecer publicamente de ceroula⁸⁴. O Senado, por sua vez, cassaria o primeiro mandato de um de seus membros cinco décadas mais tarde.⁸⁵

Entre os cassados no Senado apenas o senador Luiz Estevão foi banido por decisão dos próprios senadores a partir de acusações de quebra de decoro. As demais cassações se deram em decorrência de processos transcorridos no âmbito da Justiça Eleitoral, como foi, por exemplo, o caso do senador João Capiberibe (PSB-AP), cassado por determinação do STF, que entendeu procedente a acusação de abuso do poder econômico e compra de votos na campanha eleitoral para o Senado Federal, no Amapá, em 2002.⁸⁶

Conforme apontado acima, o número de cassados no Senado é inferior ao apresentado pela Câmara dos Deputado. Isto não significa necessariamente que senadores sejam mais éticos ou que tenham condutas mais afinadas com o decoro parlamentar que seus colegas da outra Casa. Algumas das explicações para esse ‘baixo’ número de punições podem estar associadas a motivações relacionadas ao próprio perfil do Senado Federal. Por exemplo, ainda que ultimamente os membros do Senado não sejam mais oriundos de segmentos ‘aristocráticos’ da sociedade brasileira, como predominantemente ocorria no Império, ainda assim em sua maioria os senadores continuam sendo provenientes de segmentos sociais mais abastados (ver Quadro I), *embora tenha deixado de ser uma assembléia exclusiva de membros da elite social, conserva a característica de Câmara onde se congrega parte da elite política. Basta assinalar que, na 50ª Legislatura (1995-1999), 29 dos 81 senadores (mais de um terço) já foram governadores de Estado e um (José Sarney), que foi Presidente da República.*⁸⁷ Essa composição ainda elitista e formada

⁸⁴ Ver TEIXEIRA, Carla Costa. *A Honra da Política*. Editora Relume-Dumará. Rio de Janeiro; 1998, p. 81.

⁸⁵ O primeiro caso de cassação por falta de decoro ocorreu em 1949, quando o deputado Edmundo Barreto Pinto (PTB-GA), teve a divulgação de sua foto nos jornais trajando apenas fraque e cuecas. Este caso é bastante documentado na obra de Carla Costa Teixeira. *Op. Cit.* No caso do Senado Federal o primeiro mandato cassado foi o do senador Luis Estevão, ocorrido no ano 2000 e que teve como motivação as acusações de envolvimento do senador em desvio de recursos públicos destinados à construção do Tribunal Regional do Trabalho – TRT de São Paulo. In www.senado.gov.br.

⁸⁶ Sobre a cassação do senador João Capiberibe ver a notícia em www.oglobo.globo.com. Para este e outros casos de perda de mandatos, ver os dados divulgados pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE. In www.lei9840.org.br. Acessado em 3 de agosto de 2009.

⁸⁷ MAIA, Agaciél da Silva; Martins, Estevão C. de Rezende; Carneiro, Maria de Nazaré P.; Costa, Vinicius Becker; Dias, Walderez Maria D.; Pinha, Stelina Maria M.; Testa, Lídia Glória; e Wanzeller, Josias. (Comissão Coordenadora). *O Senado na história do Brasil*. Brasília, Senado Federal; 2002, p. 123.

de homens com maior experiência política tenderia a tornar os senadores menos suscetíveis a punições, em particular por uma explicável autodefesa coletiva, ou seja, um espírito de corpo latente.

Somado a esta explicação há o fato de os senadores não serem representantes do povo, mas dos Estados federados, conforme estabelece a Constituição Federal⁸⁸, isto também contribui para deixá-los menos expostos à vigilância dos ‘representados’.

Neste ponto merece relevo o fato de que quando os senadores (assim como os demais políticos) deixam de punir aqueles que faltam com a ética e com o decoro, parece que estão apostando na tática do esquecimento da sociedade, pois muitos confiam na idéia de que o ‘povo tem memória curta’ e os escândalos logo serão esquecidos. Além disso, antes de punir um dos seus é comum aos políticos (e de modo geral ao Estado) recorrerem aos meios de informação com o intuito de interferir na formação de uma memória coletiva que seja favorável à sua imagem. Com isso atuam no sentido de preservar no imaginário popular os aspectos a serem lembrados e outros que seriam conduzidos ao esquecimento. É o que Michel Pollak caracteriza como *enquadramento da memória*, ou *memória enquadrada*. Para Pollak *o trabalho de enquadramento da memória se alimenta de material fornecido pela história*.⁸⁹ Ou seja, o que se procura reter ou o que a sociedade deve esquecer está relacionado ao contexto em que esse “enquadramento” é produzido.

No intuito de “enquadrar” ou, em outras palavras, com o objetivo de construir na memória coletiva uma imagem que os favoreça, ou pelo menos que não seja muito prejudicial aos seus interesses, um dos artificios utilizados ultimamente por políticos brasileiros envolvidos em escândalos tem sido, primeiramente procurar convencer a opinião pública sobre sua inocência, nesse momento busca-se enfatizar que suas realizações são mais importantes que qualquer eventual erro que tenham cometido. Quando esse artifício não impede que o parlamentar (o político) seja processado e eventualmente punido por

⁸⁸ Ver Constituição Federal de 1988. Art. 46.

⁸⁹ POLLAK, Michel. *Memória, Esquecimento, Silêncio*. 1989; p.9. In <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/43.pdf>. Acessado em 11 de dezembro de 2009.

quebra de decoro, muitos deles renunciaram ao mandato provocando assim o arquivamento do processo de julgamento.

Um caso que pode ser lembrado no Senado, como um exemplo de político que conseguia construir uma imagem a seu favor na memória coletiva, foi Antonio Carlos Magalhães, senador pela Bahia. Neste caso, ainda que muitos o identificassem como “Toninho malvadeza”, muitos outros o tinham como o maior benfeitor da Bahia e do povo daquele Estado, pois, entre outras coisas, era tido como alguém capaz de carrear para sua terra muitos recursos oriundos da União. No âmbito do Executivo, por sua vez, outro exemplo concreto desse tipo de comportamento é o do ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, que teve – e de certa maneira ainda tem – sua imagem associada à idéia do político que *rouba mas faz*, e que, apesar de todos os processos judiciais que ele e a família enfrentam nos diversos níveis da Justiça, consegue preservar seus espaços de atuação na política paulista e nacional. Ou seja, a idéia difundida é a de que, em princípio, políticos não seriam honestos, e diante da necessidade de escolha eleitoral a opção deveria ser pelos chamados ‘eficientes’, que apesar de desonestos, fazem a máquina pública funcionar.

Os dois exemplos mostram casos de políticos que adotaram práticas reconhecidamente antiéticas, mas que eram aceitos socialmente por parte expressiva da população que os elegia em função de seus ‘feitos’. Essa aceitação se dava a partir de um sistema de trocas que justificava sua preservação no meio político. Esses casos ilustram aquilo que Pollak nomeou como *certas exigências de justificação*⁹⁰ na construção de um discurso de enquadramento da memória coletiva.

Complementando esta noção Patrick Charaudeau enfatiza que *o discurso é um jogo de máscaras do qual todos participamos, elites e povos, e que nos liga por um contrato de solidariedade recíproca*.⁹¹ O que significa dizer que a memória não pode ser construída apenas por imposição ou de forma arbitrária, pois aquilo que a sociedade retém ou esquece a respeito do comportamento de um político (ou do Estado) se dá com base no justificável,

⁹⁰ Idem, *ibidem*.

⁹¹ CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso político*. São Paulo. Editora Contexto; 2006, p. 319.

ou naquilo que é assimilado ou aceito pelos variados segmentos dessa mesma sociedade a partir de valores e de necessidades que se tenha num dado contexto.

Em muitos casos, quando os argumentos de justificação não surtem o efeito desejado e não impedem os processos por quebra de decoro, muitos políticos recorrem ao artifício da renúncia ao mandato como forma de evitarem possíveis punições. Com a renúncia e o conseqüente arquivamento do processo de julgamento o parlamentar procura, entre outras coisas, minimizar o desgaste de uma trajetória que pode ser concluída com a cassação de seu mandato e sua inelegibilidade pelo prazo mínimo de oito anos.⁹² Outra ‘vantagem’ buscada com o ato de renúncia é o tempo que o político pode ganhar para reestruturar sua vida política e candidatar-se em pleitos futuros. Conforme observa Pollak, políticos (o Estado) *quase sempre acreditam que o tempo trabalha a seu favor* ou que *o esquecimento e o perdão se instalam com o tempo*.⁹³

Na experiência política brasileira das duas últimas décadas têm sido recorrentes os casos de parlamentares, ou de políticos em geral, que quando não logram êxito em suas justificativas, renunciam a seus mandatos para se livrarem de possíveis punições. Essa prática se torna possível frente a uma legislação que prevê a perda dos direitos políticos apenas aos desvios de conduta cometidos na vigência do mandato.⁹⁴ Nestes casos a renúncia tem ocorrido como uma espécie de auto-absolvição de muitos políticos envolvidos em escândalos. Podem ser citadas como exemplos dessas práticas as renúncias do senador Jader Barbalho em 2000; dos senadores José Roberto Arruda e Antonio Carlos Magalhães em 2001; e a renúncia de Joaquim Roriz (PMDB), senador eleito pelo Distrito Federal em 2006 que, envolvido em denúncias de desvio de mais de 2 milhões de reais do Banco de

⁹² Ver *Lei Complementar n° 81*, de 13 de abril de 1994. Esta norma altera a Lei complementar n° 64/90 que estabelece os critérios de inelegibilidade bem como seus prazos: *Art. 1° São inelegíveis: I – (...) b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subseqüentes ao término da legislatura.* (grifo da autora)

⁹³ POLLAK, Michel. *Op. Cit.* p. 9.

⁹⁴ Ver *Lei Complementar n° 81. Op. Cit.*

Brasília⁹⁵, abriu mão de seu mandato sete meses depois de ser eleito⁹⁶ (esses casos serão analisados mais adiante neste trabalho).

Conforme demonstrado acima, são várias as razões que podem interferir na produção ou não de punição a senadores. O fato é que transgressões podem eventualmente ocorrer e, em geral, tem sido comum a sua ocorrência. Mas as punições, por sua vez, se verificam quando a ação de algum membro da Casa representa ameaça à estabilidade do grupo como um todo, principalmente quando tal transgressão toma dimensões insustentáveis frente a opinião pública. Diante disso, para zelar por seu próprio espaço de sobrevivência política e por seus discursos e representações, os senadores eventualmente punem aqueles que flagrantemente infringem as normas de conduta legitimadas socialmente pelo grupo.

Todavia, as punições são eventuais, pois um senador não pode ser punido por ‘qualquer coisa’. A força de seu cargo lhe confere liberdades que não são permitidas a ‘qualquer um’. Com a autoridade que deriva de seu mandato, muitos deles podem se dar o direito de cometer ‘deslizes’ e nada sofrer por isso. Nesse sentido, as reflexões de Bourdieu podem ajudar na compreensão de como se processa a autoridade senatorial:

(...) ao conferir aos consagrados uma essência indiscutível e indelével, um dos privilégios da consagração reside no fato de **autorizar transgressões que estariam proibidas de outro modo**. Aquele que se sente seguro quanto a sua identidade cultural pode jogar com a regra do jogo cultural, pode brincar com fogo, dizendo, por exemplo que gosta de Tchaikovski ou de Gershwin, ou até mesmo ter o “peito” de apreciar Aznavour ou filmes classe B.⁹⁷
(grifo da autora)

Esses argumentos de Bourdieu mostram que os sujeitos, nesse caso os senadores, que dominam seus espaços de atuação e se sentem seguros no desempenho dos seus papéis, e, mais importante, legitimamente instituídos como tal, podem ver-se em condições até

⁹⁵ Ver <http://congressoemfoco.ig.com.br/Noticia.aspx?id=17747>. Acessado em 27 de novembro de 2009.

⁹⁶ O senador Joaquim Roriz tomou posse em janeiro de 2007 e renunciou em julho, permanecendo no cargo por apenas seis meses de um mandato de oito anos. Com a renúncia Roriz se livrou da possibilidade de ser cassado e tornar-se inelegível até 2022. Pois conforme a lei, o político cassado fica inelegível pelo tempo de mandato que lhe resta acrescido de mais oito anos. In <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u309545.shtml>. Acessado em 27 de novembro de 2009.

⁹⁷ BOURDIEU, P. *Op. Cit.*; p. 104.

mesmo de praticarem atos que podem ir além do que é esperado deles. Deste modo estariam ‘autorizados’ a transgredir sem perder a identidade ou o respaldo do grupo. Contudo, eventualmente algumas transgressões da ética e do decoro cometidas por parlamentares podem resultar em punições com rigor ‘exemplar’, como a perda do mandato, por exemplo. Nesses termos a punição seria uma forma de zelar pelas representações construídas a fim de manter estável a integridade do grupo bem como o sistema de poder que este representa.

O Senado brasileiro, de certo modo, ainda procura manter em suas representações a idéia de ser uma Casa diferenciada, digamos ‘superior’. Mas, apesar desse discurso, a cada dia surgem novos escândalos provocando mais desgaste na imagem da Instituição. Diante disso, nem mesmo a criação do Código de Ética e Decoro Parlamentar tem se mostrado suficiente para reverter esse processo. São casos de corrupção ou desvios de conduta que têm assolado a política nacional nos últimos anos e que a Instituição não tem conseguido se manter imune.

Se considerados apenas os últimos anos, é possível destacar a perda do mandato do senador Luiz Estevão, as investigações que levaram os senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), José Roberto Arruda (PSDB-DF), Jader Barbalho (PMDB-PA) e Joaquim Roriz (PMDB-DF) a renunciarem aos mandatos para não enfrentarem processo de cassação, além dos distintos problemas com Expedito Junior (PR-RO), João Capiberibe (PSB-AM), Ernandes Amorim (PPB-RO), José Carlos Gratz (DEM-ES) e Ronivon Santiago (PP-AC) entre outros.

Além dos escândalos associados diretamente à corrupção também têm sido frequentes os episódios envolvendo senadores em mentiras praticadas no exercício do mandato.

Entre os acontecimentos mais rumorosos destaca-se o envolvimento dos senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA) e José Roberto Arruda (então Líder do PSDB no Senado Federal) no caso de violação da votação secreta da cassação do mandato do então senador Luiz Estevão, episódio que ficou conhecido como o escândalo do “Painel”, conforme poderá ser visto a seguir.

4.5. Os senadores ACM e Arruda: o escândalo do painel

No que diz respeito às práticas políticas cabe mencionar porque determinadas atitudes adotadas por homens públicos são comumente aceitas por parte da sociedade mesmo que contrariem a ética, como por exemplo, o ‘direito’ de mentir em nome do interesse público. Eticamente a mentira é mal vista sob qualquer aspecto, mas torna-se politicamente tolerada e admitida quando é usada temporariamente e tem como argumento a necessidade de se proteger a sociedade.

Em recente ensaio sobre ética e política, ou mais especificamente sobre a mentira na política, Celso Lafer⁹⁸ analisa, de um lado, os aspectos que envolvem o ato de mentir nas circunstâncias aqui consideradas e aponta algumas importantes controvérsias conceituais sobre o tema. Lafer introduz o debate discutindo os argumentos que justificam a mentira como exceção ao princípio ético da veracidade e o assim chamado *direito de mentir* dos governantes em benefício da comunidade e, de outro lado o *direito de uma informação exata e honesta dos governados*⁹⁹.

Nesse debate acerca da validade ou não da mentira na política, Lafer cita os argumentos de Kant frontalmente contrários à mentira quando, ao se contrapor a Benjamin Constant afirmou que *ser verídico (honesto) em todas as declarações é um sagrado mandamento da razão, que ordena incondicionalmente e não admite limitações por qualquer espécie de conveniência*¹⁰⁰. Com isto Kant se contrapôs a Constant que admitia a mentira ao afirmar que *o princípio moral de dizer a verdade como um dever, se tomado de maneira absoluta, tornaria toda sociedade impossível*.¹⁰¹ Neste sentido, admitindo que a verdade não é necessariamente considerada uma virtude na ação política, Lafer registra ainda a visão de Hannah Arendt, quando a filósofa alemã afirma que a veracidade *nunca foi*

⁹⁸ LAFER, Celso. *A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política*. In: *Ética*. Adauto Novaes (org.). São Paulo. Companhia das Letras; 2007.

⁹⁹ Idem, *ibidem*, p. 318.

¹⁰⁰ Idem, *ibidem*.

¹⁰¹ Idem, *ibidem*, p. 325

*considerada virtude política, pois as mentiras, neste campo, têm sido tradicionalmente consideradas justificáveis, dependendo das circunstâncias.*¹⁰²

O uso da mentira, portanto, costuma ser admitido quando praticado com ‘parcimônia’ e em nome de alguma causa socialmente ‘justa’ ou justificável. Sendo assim, seria recomendável que não se abusasse dela, embora muitas vezes a mentira se constitua numa regra ao invés de exceção. No entanto, o uso recorrente desta prática, ao mesmo tempo em que faz crescer o descrédito da política, tem produzido, por outro lado, o aumento das punições por quebra de decoro daqueles políticos que abusam da mentira e a adotam em benefício próprio. Assim, quando a mentira do homem público é descoberta e quando se constata que foi praticada para fins particulares extrapolando os limites aqui mencionados como ‘justificáveis’, dificilmente é tolerada pela sociedade e pelos pares.

Cabe lembrar, porém, que esses ‘limites toleráveis’ da mentira são imprecisos, visto que não estão previstos em nenhum regramento regimental ou legal, o que torna a aceitação, ou não, da mentira pela sociedade algo que se expressa de acordo com cada caso. Por exemplo, existem situações que resultam em cassações de mandatos e perda dos direitos políticos, como mostrado anteriormente, mas por outro lado, também é comum que ocorra a aceitação e o perdão de políticos que incorrem em mentiras. Desse modo, não é raro que a aceitação da mentira se traduza em votos que garantam a recondução do político em eleições futuras ou mesmo em perdão imediato que lhe assegure a permanência no cargo.

No caso específico de alguns experientes políticos brasileiros é possível demonstrar que, mesmo flagrados em mentiras, não é raro que consigam driblar o desgaste produzido por seus atos e obtenham o ‘perdão’ de expressivos segmentos sociais. Perdão este conquistado ultimamente com o auxílio dos meios de informação de massa que influenciam o imaginário social. Pois, segundo Michel Pollak, *para garantir a dominação simbólica é de importância capital o controle desses meios.*¹⁰³

¹⁰² KANT, Emanuel; ARENDT, Hannah; CONSTANT, Benjamin. Apud Celso Lafer. In: *Ética. Op.Cit.* p. 15.

¹⁰³ POLLAK, M. *Op. Cit.*; p. 313.

Neste sentido, analisa-se aqui o envolvimento do senador José Roberto Arruda (PSDB-DF) que, juntamente com o senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), protagonizou o episódio da violação do painel de votações do Senado por ocasião da votação secreta da cassação do senador Luiz Estevão, ocorrida em 28 de junho de 2000. O caso ficou conhecido como o “Escândalo do Painel” e veio à tona em fevereiro de 2001 quando a revista *IstoÉ* publicou matéria denunciando o envolvimento dos senadores no episódio.¹⁰⁴

O Código de Ética do Senado (artigo 10, inciso III) estabelece como infração grave *revelar conteúdo de debates ou deliberação que o Senado ou Comissão haja resolvido devam ficar secretos*. De acordo com essa deliberação a votação que decidiu sobre a cassação do mandato do senador Luiz Estevão foi realizada em sessão secreta. Contudo, alguns meses depois da votação, o senador Antonio Carlos Magalhães revelou em conversa mantida com os procuradores da República Luiz Francisco de Souza, Eliana Torelly e Guilherme Schelb que possuía a lista da votação ‘secreta’ que cassou o mandato de Estevão. Conforme publicação de trechos da gravação da conversa mantida com os procuradores, Antonio Carlos Magalhães revelou: *eu tenho a lista com o nome das pessoas que votaram e a senadora Heloisa Helena votou contra*.¹⁰⁵ Essa revelação causou grande impacto no meio político e na sociedade à época.

Nos dias que se seguiram à revelação da lista intensificaram-se as indagações sobre como a referida lista de votação havia sido adquirida e quem teria dado a ordem à ex-diretora do PRODASEN¹⁰⁶, Regina Célia Peres Borges, para que retirasse daquele banco de dados a relação dos votos dos Senadores presentes à Sessão de cassação.

¹⁰⁴ Revista *IstoÉ*, de 28 de fevereiro de 2001; p. 24-30.

¹⁰⁵ Relatório do Conselho de Ética do Senado. Publicado na íntegra In *Vertente Socialista*; Gabinete 11 (Senador Saturnino Braga), Anexo II – Senado Federal; 2001.

¹⁰⁶ PRODASEN, ex-Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal, atual Secretaria Especial de Informática.

Diante dos acontecimentos o Conselho de Ética resolveu apurar as denúncias sobre a violação do painel eletrônico do Senado, conforme *Denúncia nº 1*, de 2001.¹⁰⁷ A investigação visava, entre outras coisas, obter respostas para as denúncias de que o senador Arruda teria procurado a servidora Regina Célia em nome de Antonio Carlos Magalhães, então presidente do Senado, com o intuito de obter a lista secreta da votação.

Declarações inicialmente prestadas pelos senadores ao Conselho de Ética e no Plenário do Senado revelaram uma espécie de ‘jogo de empurra’, no qual cada um dos senadores tentava transferir para o outro a responsabilidade sobre a obtenção e a publicação da lista. O senador Arruda disse em Plenário: *Nesse episódio, não fui procurado (...), não procurei, não solicitei, não me foi entregue, (...) desafio qualquer cidadão a oferecer qualquer vírgula de prova de que eu possa ter intermediado esse gesto.*¹⁰⁸ O senador Antonio Carlos Magalhães, por sua vez, também declarou:

Todos que me conhecem, até meus adversários, sabem que não delego a ninguém falar em meu nome. Mesmo meus adversários mais ferrenhos jamais puderam me acusar disso. (...) Não importa a relevância do interlocutor. No caso teria sido o senador Arruda.¹⁰⁹

Os senadores José Roberto Arruda e Antonio Carlos Magalhães inicialmente mentiram sobre suas reais participações e negaram categoricamente envolvimento no episódio, mas com o desenrolar das investigações os dois não tiveram mais como se eximir da responsabilidade e foram compelidos a admitir que eram protagonistas do chamado ‘Escândalo do Painel’. Frente às evidências dos fatos e após aproximadamente quatro meses de investigações o Conselho de Ética assim se pronunciou:

(...) deste processo resultou patente a existência de indícios bastantes de **atos contrários à ética e ao decoro parlamentar**, de modo a justificar a abertura de processo de cassação, mediante as competentes representações contra os senadores ANTONIO

¹⁰⁷ *Requer ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que promova a apuração preliminar e sumária dos fatos arrolados (...)*. Relatório do Conselho de Ética. *Op. Cit.*

¹⁰⁸ *Idem*, *ibidem*.

¹⁰⁹ *Idem*, *ibidem*.

CARLOS MAGALHÃES e JOSÉ ROBERTO ARRUDA por fato sujeito a pena de perda de mandato.¹¹⁰ (grifo da autora)

Os senadores não tinham mais como negar as evidências de seu envolvimento no caso do Painei. A atitude do senador Arruda foi admitir o fato e mostrar ‘arrependimento’, assumido publicamente ter mentido no primeiro pronunciamento, fato que, para muitos desavisados, pode ser interpretado como uma postura de ‘humildade’ por parte do senador. Após assumir a mentira Arruda renunciou ao mandato no dia 24 de maio de 2001. O senador Antonio Carlos Magalhães, por sua vez, não chegou a admitir culpa, pois segundo manifestou à época, a confecção da lista teria ocorrido para provar a vulnerabilidade do sistema eletrônico de votação secreta e que *esse negócio de votação secreta é pra inglês ver*.¹¹¹ Contudo, diante das evidências dos fatos o senador também se viu forçado a renunciar ao mandato seis dias depois da renúncia de Arruda.

A revista *IstoÉ* assim noticiou o fato: *O senador José Roberto Arruda (sem partido-DF) renunciou hoje ao seu mandato por conta da decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que pediu ontem abertura do processo de cassação de seu mandato e o do senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA)*.¹¹² Confirmando a renúncia e enfatizando a conduta assumida pelos senadores, a revista *Época* também destacou:

(...) a mentira decretou o fim dos mandatos dos senadores (...) Pilhados em sucessivas contradições, em depoimentos e discursos acompanhados pela TV, os dois perderam credibilidade e provocaram a indignação pública.¹¹³

Ficou constatado que os senadores não só violaram o painel de votações do Senado como mentiram no caso. Diante disto, na linha de argumentação utilizada por Celso Lafer, cumpre a realização de análise mais aprofundada, especificando a participação do senador Arruda no caso do “Painei”. Nesse sentido, os trechos do discurso proferido em Plenário, e

¹¹⁰ Idem, ibidem.

¹¹¹ Idem, ibidem.

¹¹² A matéria se referia a Arruda como um senador sem partido porque naquele momento o parlamentar já havia se desligado do PSDB, partido pelo qual fora eleito. In http://www.terra.com.br/istoe/Reportagens/arruda_renuncia.htm. Matéria publicada em 24 de maio de 2001. Acessado em 03 de março de 2009.

¹¹³ Revista *Época*. Ano IV, nº 159, de 4 de junho de 2001; p. 36.

aqui reproduzidos, revelam a tática política adotada pelo então senador José Roberto Arruda de se posicionar como vítima de uma circunstância e não como alguém que intencionalmente tivesse cometido algum ilícito:

(...) Sr^{as} e Srs, Senadores, quero meu sono de volta, quero poder dormir tranqüilo, olhar as pessoas nos olhos, especialmente meus filhos. (...)

Inútil resistir à verdade.

Lamento profundamente que tudo isso tenha ocorrido e assumo publicamente minha parcela de responsabilidade.

(...) nesses dias intermináveis de reclusão, recebi solidariedade, sugestões, provocações, críticas construtivas, outras mais duras, impiedosas talvez. Recebi orações, gestos comovidos, muita ajuda, muito apoio da minha família e dos meus amigos, generosos amigos. Os exageros negativos, faço questão de esquecer-los. **Nada de mágoas. Pronto: já esqueci.** Aos gestos solidários, minha gratidão. Mais do que nunca, agora posso dizer que sei do valor de um ombro amigo, de um telefonema, de uma mensagem, de uma oração. (...)

E peço desculpas a todos os Senadores e Senadoras pela falha ou pela indução à falha (...)

Peço desculpas aos funcionários desta Casa. (...)

Peço desculpas também - e este é o momento mais difícil da minha fala - aos que me elegeram, a Brasília e ao Brasil, com a consciência de que, apesar desta falha, venho desempenhando meu mandato com determinação, honestidade, trabalho e dedicação. (...)

Sr^{as} e Srs. Senadores, aprendi a lição. **Aconteça o que acontecer, sei que terei forças para levantar a cabeça, reconstruir, lutar e voltar ao meu caminho natural e aos sonhos que me levaram à vida pública.** Aconteça o que acontecer.

(...) nos momentos de desespero - eu os tive -, eu me indagava: **por que isso está acontecendo comigo, meu Deus? Será que esse castigo está proporcional à minha culpa?** E entendi que o poder estava me levando, pela vaidade exagerada, pela ambição desmedida, a um atalho, a um desvio, que não é o caminho que tracei. É um aviso para mudar enquanto é tempo. Por isso também **a verdade, a auto-humilhação até de reconhecer a falha, passo necessário e fundamental para retomar o caminho da minha referência, dos meus sonhos.**

Eu disse ontem à noite aos meus filhos: vocês não têm que ficar com vergonha de mim! **Não roubei! Não enriqueci! (...) não recebo nem auxílio-moradia! Não tenho fortuna! Falhei, é verdade, mas estou reconhecendo isso publicamente.** (...)

Das coisas que consegui ler nesse período, duas me chamaram muito a atenção e creio mesmo que não caíram na minha mão por acaso.

Primeiro, um texto que fala que esta virada de milênio é tempo de transmutação, de renascimento e de luz.

Um segundo, assinado por Stephen Kanitz (...) Diz ele:

“Não há nada de errado em ser ambicioso, mas o erro que muitos temos cometido” – **e eu certamente o cometi** – “**é definir a ambição antes de definir a ética**”.

Porque se se define antes a ética, ou seja, o que não se quer fazer para alcançar os seus objetivos, como não roubar, não mentir, não pisar nos outros para atingir sua ambição, aí o processo de ambição é sadio. Mas se se define a ambição antes, aí a tendência é reduzir o rigor ético e não reduzir a ambição.

(...) encerro dizendo que este meu gesto tem o objetivo principal de satisfazer minha consciência, cumprir um dever e, **acima de tudo, preservar a dignidade do Senado Federal, Instituição essencial à democracia.**

Uma última palavra aos meus filhos: desculpa; muito obrigado; e não precisam ter vergonha de mim. Obrigado.¹¹⁴ (grifos da autora)

O discurso de renúncia de Arruda pode ser lembrado como uma peça exemplar da habilidade de um político que assumiu publicamente sua mentira e, não só obteve o perdão de seus eleitores, mas que conseguiu com isso ampliar seu espaço na cena política do Distrito Federal. Ao se colocar em uma condição de ‘fragilidade’ e ‘arrependimento’ (digno de pena) o senador procurou sensibilizar a Casa e a sociedade de que qualquer ser humano comete falhas, pois ‘errar é humano’ e, assim como todos que erram e se arrependem merecem perdão, ele também o mereceria.

A partir do apelo feito com argumentos de valor simbólico, simbolismo este presente no imaginário social, o senador Arruda apostou em sua capacidade de persuasão e no poder de interferir na formação de uma memória coletiva que pudesse beneficiá-lo. Nesse sentido, as colocações de Bronislaw Baczko sobre o imaginário social são bastante elucidativas:

O controlo do imaginário social, da sua reprodução, difusão e manejo, assegura em graus variáveis uma real influência sobre os comportamentos e as atividades individuais e coletivas, permitindo obter os resultados práticos desejados, canalizar as energias e orientar as esperanças. Sendo todas as escolhas sociais resultantes de experiências e expectativas, de saberes e normas, de informação e de valores, os agentes sociais procuram, sobretudo em situações de crise e conflito graves, apagar as incertezas que essas escolhas necessariamente comportam. É assim que estas escolhas são muitas vezes imaginadas como as únicas possíveis e mesmo como impostas por destino inelutável. Uma das funções dos imaginários sociais consiste na organização e controlo do tempo coletivo no

¹¹⁴ Discurso proferido pelo senador José Roberto Arruda (PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira – DF), dia 24 de maio de 2001. Senado Federal. Secretaria Geral da Mesa – Subsecretaria de Taquigrafia, Secretaria de Informação e Documentação.

plano simbólico. **Esses imaginários intervêm ativamente na memória coletiva, para a qual, como dissemos, os acontecimentos contam muitas vezes menos do que as representações a que dão origem e que os enquadram.**¹¹⁵ (grifo da autora)

Ao adotar a postura de reconhecimento do erro e da culpa, e ao se dizer ‘arrependido’ de seus atos o senador José Roberto Arruda procurou demonstrar humildade, chorou e se ‘penitenciou’ renunciando em seguida ao mandato. Ao agir dessa maneira Arruda recorria a argumentos de forte apelo simbólico frente a valores contidos em parcela significativa da população, especialmente valores cristãos. Além disto, sabedor das necessidades materiais dessa população, o senador procurou convencê-la de que, apesar de ter errado, como ele mesmo reconheceu, merecia a chance de se redimir, e que o erro cometido deveria ser relevado ou, se possível, esquecido. O que ele queria, de fato, era mostrar que ainda poderia ‘fazer muito por Brasília’.

Com a renúncia o ex-senador preservou a possibilidade de novamente candidatar-se em eleições futuras. Assim, após um curto período de recolhimento Arruda se lançou candidato a deputado federal nas eleições de 2002, ocasião em que foi eleito com expressivos 320 mil votos¹¹⁶, tornando-se o candidato mais votado naquele pleito. A renúncia ao mandato e a confissão de culpa do ex-senador se constituiu numa estratégia capaz de sensibilizar não apenas aqueles que já eram seus eleitores, mas representou também uma significativa ampliação de sua base eleitoral, pois além de conquistar um novo mandato parlamentar naquele ano, conseguiu pavimentar o caminho que o faria Governador do Distrito Federal, posto alcançado no primeiro turno das eleições realizadas no ano de 2006.

Exemplos como este do ex-senador José Roberto Arruda ilustram os argumentos de Celso Lafer quando analisa a presença da mentira na política. Pois, por mais que mentir seja considerado uma prática eticamente condenável, ela acontece e em alguns casos é tolerada. No caso citado, apesar de não ter apresentado motivações sociais para seu ato, fato

¹¹⁵ BACZKO, Bronislaw. *Imaginação Social*. In: *Enciclopédia Einaudi*. Vol. 5, Lisboa: Imprensa Nacional (Casa da Moeda); 1985. p. 312.

¹¹⁶ Dados disponíveis na página do Tribunal Regional Eleitoral – TRE-DF. In www.tre.gov.br. Acessado em 2 de setembro de 2009.

que poderia tornar seus argumentos ainda mais facilmente aceitos, o senador Arruda obteve êxito em sua estratégia política a partir das justificativas adotadas. Talvez pela condição de vítima em que se colocou ou por ter insistido na idéia de que mentir não seria uma falha tão grave quanto, por exemplo, roubar.¹¹⁷

Contudo, para que os cidadãos não se tornem reféns de retóricas (mais ou menos) eficientes, Celso Lafer destaca: *O direito à informação como antídoto tanto ‘ao direito de mentir’, quanto ao direito de ocultar, do governante (...)*¹¹⁸, enfatizando que o direito à informação *tem hoje em nosso país tratamento constitucional.*¹¹⁹ Nesse sentido Lafer cita os artigos 5º e 37 da Constituição Federal de 1988 que tratam, tanto do direito à informação, quanto do princípio da publicidade da administração pública¹²⁰, apontando utopicamente no sentido de que enquanto não houver a convicção de que políticos devam agir eticamente, os instrumentos legais serviriam como uma espécie de proteção dos governados frente aos possíveis abusos dos homens públicos. Assim, quando a ação dos políticos não se situar, pelo menos nos limites das ‘mentiras eticamente toleráveis’, aqueles que excederem esses limites possivelmente terão que prestar esclarecimentos de seus atos. Isto pode se dar na esfera judicial, quando se tratar de infração de regras legais; ou mediante processos disciplinares próprios da esfera política, como por exemplo, no âmbito do Conselho de Ética do Senado Federal, como ocorreu com os senadores José Roberto Arruda e Antonio Carlos Magalhães.

Desse modo, o estabelecimento de normas jurídicas ou disciplinares, nos dizeres de Lafer, seriam *mais do que um instrumento jurídico necessário para ‘domesticar’ a*

¹¹⁷ Na fase de conclusão desta Tese (novembro/dezembro de 2009) a cidade de Brasília passou a conviver com um novo escândalo político envolvendo diretamente o governador José Roberto Arruda. Consta das denúncias contra o governador uma fita gravada com imagens de Arruda recebendo um pacote totalizando R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em cédulas que, segundo foi noticiado, representavam recursos a ele repassados por empresas e não declarados em sua campanha de 2006. Além dessa denúncia foram veiculadas outras imagens de parlamentares da base governista que supostamente estariam recebendo propina em troca de apoio aos projetos do Governo do Distrito Federal na Câmara Legislativa. Caso essas denúncias se comprovem cairá por terra o argumento utilizado por Arruda na ocasião do episódio do Painei quando disse: “*não roubei*”. Outros detalhes deste escândalo constam das investigações realizadas pela Polícia Federal sobre o caso. A PF deu a esta investigação o título de *Operação Caixa de Pandora*.

¹¹⁸ LAFER, C. *Op. Cit.* p.332.

¹¹⁹ *Idem*, *ibidem*.

¹²⁰ *Idem*, *ibidem*.

*propensão ao realismo do poder do príncipe.*¹²¹ Ou ainda, seria “*uma expressão de justiça*” que resguardaria o cidadão de possíveis engodos por parte dos homens públicos. Contudo, a existência de normas para disciplinar a ação dos políticos não se traduz necessariamente em práticas políticas transparentes ou éticas, haja vista a quantidade de políticos que rotineiramente se mostram dispostos a infringi-las.

Assim, apesar da ‘pureza’ kantiana, que considera injusta qualquer mentira; ou da aceitação por parte de Constant sobre a possibilidade de mentiras ‘justas’; ou ainda a constatação de Arendt acerca do tradicional uso de mentiras que ocorreriam em função das circunstâncias políticas, o que se observa é que a mentira ou a omissão de informações são artificios frequentemente adotados, em maior ou menor grau, por políticos. Porém, sendo tais práticas, de modo geral, consideradas antiéticas ou indecorosas, em alguns casos elas têm se tornado passíveis de punição. Contudo, no caso analisado acima, o senador Arruda não chegou a ser punido nem pela instância ético-política nem pela esfera jurídica. Além disso, apesar da renúncia ter sido encarada pelo próprio senador Arruda como uma espécie de autoflagelo, mais tarde seu ato seria compensado pelo ‘perdão’ dos eleitores que lhe devolveram o mandato. Outros políticos não tiveram a mesma ‘sorte’, como foi o caso do senador Luiz Estevão que entrou para a história como o primeiro senador cassado por quebra de decoro no Senado brasileiro.

4.6 O caso Luiz Estevão

Menos de dois anos após ingressar no Senado o senador Luiz Estevão teve sua trajetória interrompida em função de denúncias de corrupção, que segundo o noticiário da época foi *o mais rumoroso caso de corrupção da História política recente do País.*¹²² Neste caso também estava o juiz Nicolau dos Santos Neto que, segundo as denúncias, juntamente com outros envolvidos formavam uma quadrilha que havia subtraído dos cofres públicos cifras capazes de assustar qualquer contribuinte:

O Ministério Público e a CPI do Judiciário descobriram que do total de 231 milhões de reais liberados para a construção da nova sede do TRT em São Paulo, 169 milhões foram desviados. Desse dinheiro,

¹²¹ Idem, *ibidem*.

¹²² Revista *Veja*. Editora Abril – edição 1565; ano 33 – nº 27, de 5 de julho de 2000; p. 40.

localizaram-se 62 milhões em contas bancárias mantidas por empresas de Estevão.¹²³

Antes de se eleger para o cargo de senador no Distrito Federal, Luiz Estevão já era um nome conhecido em Brasília. Na juventude costumava andar na companhia do ex-presidente da República, atual Senador Fernando Collor. Após se casar com Cleucy Meirelles de Oliveira começou a construção de um verdadeiro ‘império’, avaliado em 400 milhões de reais à época de sua cassação. Entre as empresas que formam seu conglomerado empresarial constam negócios agropecuários, na área da construção civil, no ramo automobilístico e até uma rádio, a 104 FM.¹²⁴

Luiz Estevão já possuía uma relativa experiência na política local antes de se lançar ao Senado. Sua trajetória política começou em 1994 quando foi eleito Deputado Distrital com mais de 46 mil votos pelo Partido Progressista (PP-DF). Sua passagem pela Câmara Legislativa foi marcada por manifestações de poder e por sua liderança sobre vários deputados distritais. Além disto, a postura de Estevão na Câmara Legislativa às vezes se revelava agressiva. Houve, por exemplo, um caso de agressão física protagonizada por Estevão que, em um momento de fúria desferiu um golpe de luta marcial contra o então deputado distrital Geraldo Magela (PT-DF) em plena sessão legislativa.

Depois de passar pela Câmara Legislativa do DF Luiz Estevão resolveu alçar vôo mais alto na política candidatando-se a senador nas eleições de 1998 pelo PMBB-DF, quando sua votação ultrapassou os 460 mil votos. Nessas eleições Estevão conquistou o mandato senatorial de oito anos que teve início em 1999 e duraria até o ano de 2007, porém, seu envolvimento nos desvios de recursos do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (TRT-SP) levou à cassação, fato que interrompeu sua carreira política.

¹²³ Idem, *ibidem*.

¹²⁴ Destaca-se o seguinte trecho de uma breve biografia de Luiz Estevão produzida pelo Senado Federal: *Luiz Estevão nasceu no Rio de Janeiro em 1949. A mãe, Ilka, morreu de choque anafilático oito horas depois do parto. O pai, Luiz Otávio Estevão de Oliveira, morreu quando ele tinha 16 anos. Estevão foi criado pela tia, Marita, que se casou com Lino Martins Pinto, dono de uma loja de pneus em Uberlândia (MG), a Pneus OK. Em 1966, o casal se mudou para Brasília e adotou oficialmente o futuro senador, então aluno de um colégio interno no Rio — o Liceu Francês — e considerado uma espécie de menino-prodígio. Trinta anos depois, não parece a mesma pessoa. Nesse período, reuniu uma fortuna de US\$ 350 milhões, suas empresas (que atuam nos ramos de revenda de pneus, concessionária de automóveis, construção civil, financeira e agropecuária) faturam US\$ 300 milhões por ano (...) In www.senado.gov.br/sf/noticia/senamidia. Acessado em 20 de setembro de 2009.*

Ao ingressar no senado Luiz Estevão manteve a mesma postura que demonstrara na Câmara Legislativa do DF, ou seja, um comportamento considerado por muitos como arrogante. Andava sempre a passos largos, de cabeça erguida, com o maxilar contraído e quase sempre solitário o que, de certa forma, contribuía para angariar desafetos.¹²⁵

A postura de Luiz Estevão podia de fato desagradar, mas não foi isto que motivou seu processo de expurgo do Senado. O que gerou o processo que levaria ao afastamento do senador foram as graves denúncias encaminhadas contra ele ao Conselho de Ética, denúncias essas resultantes de um processo investigativo realizado pela CPI do Judiciário.¹²⁶ Esta Comissão Parlamentar de Inquérito havia sido criada para investigar a participação de autoridades judiciais em desvios de recursos públicos, conforme denúncias que vinham sendo veiculadas na imprensa à época. A investigação acabou identificando também a participação de Luiz Estevão nas irregularidades. Desse modo, municiados pelos dados da CPI os principais partidos de oposição no Senado à época apresentaram denúncia contra Luiz Estevão no Conselho de Ética do Senado¹²⁷. Quatro meses depois do início das investigações, em sessão ‘secreta’ realizada no dia 28 de junho de 2000, o Plenário do Senado decidiu por 52 votos favoráveis, 18 contra e 10 abstenções pela cassação de senador que, com essa decisão ficaria inelegível até o ano de 2014.¹²⁸

Além de ter sido punido com a cassação do mandato pela instância política, Luiz Estevão também enfrentou a Justiça chegando a ficar alguns dias na cadeia. Atualmente o ex-senador ainda enfrenta vários processos na esfera judicial.

¹²⁵ A postura arrogante de Luiz Estevão era facilmente identificada nos corredores da Câmara Legislativa do Distrito Federal e sua agressividade (por exemplo, pode ser observada pela autora desta Tese que) foi testemunhada por inúmeras pessoas no dia em que o então deputado agrediu fisicamente seu colega Geraldo Magela no Plenário da CLDF.

¹²⁶ *Requerimento nº 118, de 1999*. SF. Este Requerimento deu início às investigações contra Luiz Estevão no Conselho de Ética. In www.senado.gov.br/sf. Acessado em 21 de setembro de 2009.

¹²⁷ In *Representação nº 2/99*, de 1 de fevereiro de 2000. Ver: www.senado.gov.br/Relatorios_SGM/. Acessado em 21 de fevereiro de 2009.

¹²⁸ In <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u2337.shtml>. Acessado em 21 de setembro de 2009.

4.7. Os casos Jader, Renan e Sarney

Com a cassação de Luiz Estevão o Senado republicano inaugurou uma nova página de sua história. Era a primeira vez que os senadores baniam de suas fileiras um de seus membros por quebra de decoro. A cassação do senador parecia ser a primeira de uma sequência, pois os escândalos passaram a fazer parte da rotina do Senado, mas desde a cassação de Estevão nenhum outro senador perdeu o mandato por decisão dos pares, o que pode ser interpretado como um retorno ao leito ‘natural’ da dinâmica da Casa em termos de controle da falta de ética e do decoro parlamentar. Até aqui os outros cinco senadores cassados foram todos julgados no âmbito da Justiça Eleitoral, conforme demonstrado anteriormente neste trabalho.

Também conforme mencionado, escândalos não têm faltado no Senado desde o aprofundamento dos espaços democráticos no País. Principalmente nos anos 2000, quando a política nacional a cada dia tem ‘brindado’ os brasileiros com um novo caso de afronta à ética e ao decoro. Entre alguns dos escândalos recentes que podem ser lembrados, ganharam relevo os casos envolvendo os senadores Jader Barbalho, Renan Calheiros e, por último, José Sarney, todos eles ex-presidentes do Senado.

Em 2001 o senador Jader Barbalho, então presidente do Senado Federal, se envolveu em um conjunto de denúncias sobre malversação de recursos públicos. Entre elas a acusação de desapropriações fraudulentas de terras quando esteve à frente do Ministério da Reforma Agrária na gestão de Sarney como Presidente da República. Outra acusação envolvendo o senador diz respeito a desvios de recursos do Banco do Estado do Pará - (Banpará). Conforme notícias veiculadas à época *foi desviando recursos do Banpará em benefício próprio que Jader se enroscou de vez. De acordo com relatórios do Banco Central, ele embolsou cerca de R\$ 10 milhões.*¹²⁹ As evidências da participação de Jader nesses casos, somadas às denúncias feitas contra ele por Antonio Carlos Magalhães, seu principal inimigo político no Senado, levaram Jader a renunciar ao mandato para não enfrentar um processo no Conselho de Ética e com isto correr o risco de ser cassado e tornar-se inelegível, como ocorreu com Luiz Estevão. Desse modo, no dia 4 de outubro de

¹²⁹ In Revista *Época*. Ano IV. Nº 177, de 8 de outubro de 2001; p. 100.

2001 o senador Jader Barbalho, presidente licenciado do Senado, encaminhou ao Congresso Nacional carta renunciando ao mandato.¹³⁰ Com a renúncia de Jader, seu pai Laércio Barbalho assumiu o mandato de senador como seu suplente. A atitude de Jader permitiu que ele concorresse às eleições de 2002, quando retornou ao Congresso Nacional como o Deputado Federal mais votado pelo Estado do Pará.¹³¹

Assim como Jader Barbalho, outro ex-presidente do Senado Federal também envolvido em escândalos foi o senador Renan Calheiros. Em junho de 2007 a revista *Veja* publicou reportagem revelando o envolvimento de Renan com a empreiteira Mendes Júnior. Segundo a revista o senador recebia recursos daquela Empreiteira para pagar pensão à jornalista Mônica Veloso, com quem Renan tem uma filha, fruto de um relacionamento extraconjugal. Conforme a denúncia, a Empreiteira arcava com o pagamento do aluguel de um apartamento no valor de R\$ 4.500, mais uma pensão de R\$ 12.000 mensais para a jornalista.¹³²

As denúncias contra Renan Calheiros tiveram ampla repercussão nos meios políticos, na mídia e na sociedade. Era inevitável a abertura do processo por quebra de decoro parlamentar contra o senador no Conselho de Ética do Senado. Na sequência das investigações outros fatos surgiram agravando ainda mais a situação de Renan, como os dados de uma perícia realizada pela Polícia Federal na venda de gado de sua fazenda que, segundo o senador era dessa atividade econômica a origem dos recursos destinados à jornalista, pois no prazo de quatro anos o negócio teria rendido o equivalente a R\$ 1.900 milhão. Esse argumento gerou suspeições, pois não seria possível faturamento rural tão vultoso em razão do tamanho de sua fazenda e da realidade econômica do comércio de gado à época. Além disto, Renan ainda foi acusado de ser sócio oculto de empresas de comunicação em Alagoas.¹³³

¹³⁰ *Jader limitou-se a entregar uma carta-renúncia manuscrita ao presidente do Congresso, Ramez Tebet (PMDB-MS). Com a saída pela porta dos fundos do Senado, ele escapou do processo de cassação e preservou o direito de se candidatar nas eleições do ano que vem.* In Revista *IstoÉ*, de 10 de outubro de 2001; p. 32.

¹³¹ In www.inesc.org.br/noticias/. Acessado em 21 de setembro de 2009.

¹³² Idem, *ibidem*. Revista *Veja*. Edição de 27 de junho de 2007. In <http://veja.abril.com.br/>. Acessado em 26 de setembro de 2009.

¹³³ Idem, *ibidem*.

O conjunto de acusações fez Renan Calheiros pedir afastamento temporário da presidência do Senado. Mesmo tendo montado uma defesa se não convincente extremamente profissional, mas diante da conclusão das investigações do Conselho de Ética e conhecendo o teor do Relatório que pediria sua cassação, o senador renunciou à Presidência do Senado Federal, numa tentativa de salvar o seu mandato. Depois de condenado pelo Conselho o processo contra Renan foi submetido a julgamento do plenário do Senado Federal.

Renan apostou em sua habilidade como negociador para reverter uma possível condenação por parte dos senadores. No dia 12 de setembro de 2007 o Plenário o absolveu com o placar de 40 votos favoráveis, 35 contra e 6 abstenções¹³⁴, o que garantiria a continuidade de seu mandato. Depois do escândalo e de sua absolvição o senador ficou algum tempo sem aparecer na Casa, numa clara estratégia de deixar a ‘poeira baixar’. Após eleger-se líder do PMDB no Senado Renan Calheiros retomou com toda força a sua costumeira atuação, tida por muitos como a de um dos maiores articuladores da política de bastidores do Senado Federal contemporâneo.

O outro nome envolvido em escândalos que também merece ser lembrado é o do senador José Sarney, uma das presenças mais duradouras no cenário político brasileiro. Já foi deputado, governador de Estado (Maranhão), Presidente da República e senador por duas unidades da Federação (Maranhão e Amapá). Atualmente é presidente do Senado Federal.

Ao longo de sua trajetória política Sarney ainda não havia aparecido em escândalo que envolvesse diretamente seu nome. Contudo, depois de ser eleito presidente da Instituição em fevereiro de 2009, o senador passou a conviver com uma rotina de denúncias que ligam seu nome ao de altos funcionários do Senado envolvidos em irregularidades. Houve denúncias de casos em que funcionários contratados pelo senador se ausentavam meses a fio do Senado para trabalhar na sua campanha eleitoral no Estado do Amapá. Mas entre as recentes denúncias, aquela com maior repercussão relacionava-se à possível convivência do senador com abusos administrativos cometidos pelo ex-Diretor Geral do

¹³⁴ In <http://www1.folha.uol.com.br/folha/>. Acessado em 28 de setembro de 2009.

Senado, Agaciel Maia, especialmente nos casos da edição de “Atos Secretos” produzidos pela Mesa do Senado.¹³⁵ O ano de 2009 marca a descoberta de mais de 600 Atos desse tipo tratando, entre outras coisas, de nomeações de funcionários não publicadas no Diário do Senado. Entre as nomeações constam, inclusive, a de um namorado da neta de José Sarney.¹³⁶

O escândalo dos “Atos Secretos” teve ampla repercussão e provocou variadas reações entre os senadores, mas isto não foi suficiente para impedir que o Conselho de Ética arquivasse todos os pedidos de abertura de investigação contra José Sarney. Apesar do posicionamento assumido pelo Conselho, diversos senadores exigiram a saída de Sarney da presidência da Casa, como foi o caso dos senadores Pedro Simon (PMDB-RS)¹³⁷, do senador Cristovam Buarque (PDT-DF)¹³⁸ e do senador Eduardo Suplicy (PT-SP)¹³⁹, entre outros. Este último chegou a manifestar na tribuna do Senado sua indignação ao apresentar um cartão vermelho simbolizando o impedimento de Sarney em continuar dirigindo a Instituição. Contudo, mesmo diante de todas essas manifestações de insatisfação frente ao cenário de crise o presidente do Senado, José Sarney, permaneceu no cargo e seu mandato, previsto para durar até o início de 2011, não sofreu grandes abalos. As notícias políticas no final de 2009 não mais tratavam da permanência de Sarney no cargo de presidente do Senado Federal.

Há que se considerar, todavia, que uma eventual tentativa de previsão da permanência ou não de Sarney no posto não faz parte do escopo deste trabalho, pois a

¹³⁵ Idem, ibidem.

¹³⁶ In http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090828/not_imp425932.0.php. Acessado em 28 de setembro de 2009.

¹³⁷ (...) o presidente Sarney deveria entender que a renúncia dele à Presidência seria um grande ato. Se o presidente Sarney houver por bem renunciar à Presidência, tendo em vista a situação em que se encontra o Senado Federal, seria um grande gesto dele, que somará na sua biografia. Ver pronunciamento de Pedro Simon realizado em 3/08/2009, às 20h37. In www.senado.gov.br/. Acessado em 28 de setembro de 2009.

¹³⁸ (...) ele colocou a biografia na gaveta, para os historiadores futuros, e nos liberou para tratá-lo como político. E por isso eu peço a renúncia dele, porque o papel histórico que tem o presidente Sarney não merece passar por isso que vocês estão jogando nele. Pronunciamento realizado em 3/08 2009, às 20h49. Idem, ibidem.

¹³⁹ Quero transmitir - e falei ao presidente José Sarney pessoalmente - que para voltarmos à normalidade de funcionamento do Senado, o melhor caminho é que Sua Excelência renuncie ao cargo de presidente do Senado. Pronunciamento realizado dia 25/08/2009. Idem, ibidem.

realização de prospecções sobre o quadro político ou mesmo sobre eventos conjunturais é tarefa que caberia mais aos cientistas políticos do que aos historiadores. Mas, um trabalho como este, que analisa as principais mudanças ocorridas na trajetória do Senado republicano e as transformações relevantes identificadas na esfera da ética e do decoro, não poderia deixar de mencionar os escândalos mais recentes. Porém, cabe destacar que analisá-los com o distanciamento recomendável a uma investigação no campo da História seria tarefa a ser empreendida em estudos futuros.

A título de conclusão parcial pode-se afirmar que o Senado brasileiro mudou ao longo de sua existência. Ficou na história o tempo dos discursos memoráveis proclamados da tribuna da Casa. A velha elegância no trato que predominava entre os senadores em muitas ocasiões cedeu espaço ao achincalhe e a ofensa, fato que pode ser ilustrado com dois exemplos de acirradas discussões ocorridas recentemente entre senadores na tribuna da Casa.

Primeiramente cabe lembrar o embate entre os senadores Pedro Simon (PMDB-RS) e Fernando Collor de Melo ocorrido no dia 03 de agosto de 2009, quando o representante alagoano rebateu Simon após ouvir o parlamentar gaúcho defender a saída de Sarney na Presidência do Senado. Após discussão com o Senador Renan Calheiros (PMDB-AL), que defendia Sarney e atacava Simon, Collor interveio e atacou Pedro Simon com as seguintes expressões: *Suas palavras em relação a mim e a minha relação política são palavras que eu não aceito, palavras que eu quero que o senhor as engula e as digira como julgar conveniente.*¹⁴⁰ Simon, ainda tentando entender a fúria de seu colega de parlamento, afirmou em entrevista posterior: *É o antigo Collor que ressuscitou. Parecia tão diferente... E reviveu...*¹⁴¹

O segundo episódio representativo desse tipo de embate ocorreu no Plenário e nas Comissões do Senado Federal, destacando-se aquele ocorrido no dia 06 de agosto de 2009

¹⁴⁰ In <http://www.primeirahora.com.br/noticia-imprimir.php?intNotID=15310>. Acessado em 8 de dezembro de 2009.

¹⁴¹ In <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI3905794-EI6578,00-Pedro+Simon+O+antigo+Collor+ressuscitou.html>. Acessado em 26 de dezembro de 2009.

envolvendo os senadores Tasso Jereissati (PSDB-CE) e, novamente, Renan Calheiros (PMDB-AL). Alguns trechos da referida discussão merecem destaque:

Tasso Jereissati: "Eu pediria, senhor presidente, duas coisas. Primeiro, que fosse dado ao senador Artur Virgílio o mesmo tempo que foi dado ao senador Renan em função das graves colocações, graves e agressivas colocações que foram ditas. Outra coisa senhor presidente, existem manifestações aqui nessa Tribuna de Honra, eu pediria que retirassem esse senhor aqui que está fazendo constantes manifestações, porque não está de acordo com o regimento."

Renan Calheiros: "A respeito da manifestação do senador Tasso Jereissati. Essas crises acontecem por isso, porque é a minoria com complexo de maioria. Quer expulsar agora um cidadão que está aqui participando de uma sessão que infelizmente é uma sessão história do Senado Federal."

Tasso: Que me desculpe senador Renan. Senador Renan, não aponte esse dedo sujo pra cima de mim! **Não aponte esse dedo sujo pra cima de mim!** Estou cansado de suas ameaças"

Renan: "Esse dedo sujo infelizmente é o de Vossa Excelência. São os dedos dos jatinhos que o Senado pagou"

Tasso: "Pelo menos era com meu dinheiro. O jato é meu, não é dos seus empreiteiros."

Renan: "O dinheiro é seu?"

Tasso: "É meu, é meu, é meu, é meu! Eu tenho pra falar, tá?"

(Fora do microfone) Renan: Coronel...

Tasso: Eu, coronel? Cangaceiro, cangaceiro de terceira categoria...".

Renan: "O senhor é coronel!" - Baixa o microfone e diz: "**Seu merda**" (relato dos senadores próximos a Renan)

Tasso: "Repete o que você disse. Decoro parlamentar, repete o que você disse"

Renan: "Não é coronel?"

Tasso: "Repita o que você disse aí"

Renan: "Me respeite"

Tasso: "Repita o que você disse aí"

Renan: "Você é minoria com complexo de maioria"

Tasso: "Repita o que você disse aí"

Renan: "Você é minoria com complexo de maioria. Me respeite"

Tasso: "Presidente, o senador Renan Calheiros acabou de quebrar o decoro parlamentar me dirigindo com palavras de baixo calão. Eu peço que seja feita uma representação sobre isso"

Renan: "Presidência, eu peço desculpas e peço para Vossa Excelência retirar da sessão de hoje que "minorias com complexo de maioria é falta de decoro parlamentar".¹⁴² (grifos da autora)

¹⁴² In <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional.renan-calheiros-pede-cassacao-de-arthur-virgilio,414668,0.htm>. Acessado em 26 de dezembro de 2009.

Os exemplos mostrados confirmam um quadro de aprofundamento da crise ética que o Senado Federal atravessa. Mas a despeito do cenário descrito, a Instituição sobrevive, revelando a alternância de momentos de maior desgaste com outros em que cumpriu com maior altivez o papel a ela destinado.

Todavia, as discrepâncias do momento parlamentar atual, refletida neste tipo de confrontação entre os senadores, distanciam-se da aura (sacra) de serenidade, seriedade, equilíbrio e nobreza revelada em pronunciamento feito nas primeiras décadas da República, características que em boa medida se explicitam nas palavras pronunciadas pelo senador Pinheiro Chagas, no ano de 1955:

Douta e famosa é a tribuna parlamentar (...) Vem de uma veneranda tradição, que se robusteceu através das épocas e de tantas vicissitudes. Evoca o favor dos velhos dias, recorda as lutas do passado em horas de glória e tormenta. Com sua dignidade imanente, ainda respira a antiga virtude republicana, feita de singeleza, de renúncia e de desinteresse. É a tribuna da independência, proclamada pela palavra do Patriarca nas coactas cortes de Lisboa (...) É a tribuna do Império, sacudida pela voz liberal de Teófilo Ottoni, em sua emocionante cruzada pelos ideais da liberdade e da Federação. É a tribuna da Abolição incendiada pela eloquência quase divina de Joaquim Nabuco (...) É a tribuna da República, serena e intrépida, apurando-se e depurando-se incessantemente ao recolher os sentimentos e os ressentimentos do povo (...).¹⁴³

Em relação à sua autonomia frente aos outros Poderes, por exemplo, o que se pode constatar é que o Senado a exerceu de modo diferenciado, conforme o grau de democratização vivenciado no País ao longo de seu percurso republicano. Períodos alternados de interferências externas com momentos de maior liberdade de ação legislativa são observados, especialmente quando o Senado foi capaz de enfrentar os ditames dos militares e ocupar um papel de protagonista na redemocratização ocorrida no final dos anos setenta, quando a oposição fez maioria na Casa.

O processo democrático implementado no Brasil desde então tem produzido consequências sobre as representações referentes às instituições políticas do Estado e, em específico, sobre o Senado. Nesse sentido, as palavras de Charaudeu expressam com

¹⁴³ MAIA, A. *Op. Cit.*; p.15.

bastante lucidez as relações sociopolíticas que, de modo geral, são verificadas nas democracias contemporâneas:

É possível que nos sistemas democráticos a opinião trabalhe mais com as imagens e com o afeto do que com a razão e os valores. Isso não nos impede de observar que até recentemente as clivagens políticas eram feitas segundo posicionamentos de ordem ideológica, isto é, com base em sistema de valores.

(...) Nesse momento as clivagens tradicionais desapareceram (...) e, ao mesmo tempo, as escolhas foram feitas mais de maneira pontual, pragmática afetiva.

Agora se produziria um **fenômeno de dessacralização**, que corresponderia a um enfraquecimento das instâncias estatais ou, mais exatamente, à percepção desse enfraquecimento por uma instância cidadã cada vez mais crítica.

(...) Essa **dessacralização das instituições e instâncias estatais** provém talvez de uma dessacralização das relações que o indivíduo entretém com o saber e suas formas de transmissão.¹⁴⁴ (grifos da autora)

Em razão do aprofundamento democrático verificado nas duas últimas décadas (1990-2009), o Senado Federal é neste início de século XXI uma instituição, ao mesmo tempo mais independente e mais exposta, e que da mesma maneira de os demais meios políticos experimenta os benefícios e as mazelas de uma maior exposição e vigilância pública.

Os episódios de quebra de decoro e falta de ética que têm vindo à tona com a democratização, somados aos demais casos aqui analisados, dão a dimensão das mudanças ocorridas no Senado e na sociedade brasileira em geral. Os frequentes escândalos mostram que o Senado não é mais a mesma Instituição do Império e da fase primeira da República, quiçá aquela existente até a metade do século XX, quando ser senador era, muito mais que hoje, sinônimo de respeito, autoridade e credibilidade. Ou seja, é de fácil verificação a afirmação de que o Senado já não é mais aquele ‘espaço sagrado’ de outros tempos.

¹⁴⁴ CHARAUDEAU, P. *Op. cit.*; p. 308-314.

Conclusão

De acordo com os fundamentos teóricos da História Cultural, especialmente com base nas noções de *representação* e *identidades* fornecidas, entre outros, por Roger Chartier e Stuart Hall, foram aqui analisados os diferentes sentidos produzidos acerca do Senado Federal no Brasil republicano. O caminho percorrido pela Instituição desde o fim do Império até os dias atuais é composto de variados contextos e representa diferentes maneiras sobre como o Senado foi compreendido, ou seja, como foi visto, “*dado a ler*”, neste ‘longo’ tempo.

Também com o auxílio dos argumentos fornecidos por Jean-François Sirinelli em sua percepção sobre a importância de se somar à História Política os fundamentos da História Cultural, tais como a interferência da cultura política ou dos regimes políticos sobre as instituições, tornou-se possível produzir uma reflexão sobre os diferentes contextos e os variados sentidos construídos sobre o Senado no período analisado.

O período republicano é marcado por momentos de inflexão que proporcionaram importantes mudanças na trajetória institucional do Senado Federal e na atividade política dos próprios senadores, entre elas destacam-se: o fim da vitaliciedade; a redução da diferença de papéis entre senadores e deputados; a alternância de momentos de maior ou menor interferência externa sobre aquela Casa; e mais recentemente, com a democratização do País e a ampliação do papel dos meios de comunicação, verificou-se uma maior exposição social da Instituição e de seus membros, ampliando-se as críticas ao Senado em razão do envolvimento de senadores em casos de falta de ética e quebra de decoro.

Com a República o voto popular passou a ser o mecanismo legal para a obtenção dos mandatos parlamentares, e essa forma de escolha passou a interferir de forma significativa na modificação das condutas dos senadores. O fim da vitaliciedade e das listas tríplices (que eram submetidas ao Imperador) levou os senadores republicanos a aprofundarem seus vínculos com determinadas bases eleitorais a fim de obter as maiorias necessárias à conquista do mandato senatorial. Na medida em que crescia a necessidade de ampliação da base eleitoral de cada senador verificava-se um acirramento entre candidatos, elevando-se o número de votos necessários para que determinado candidato fosse eleito, e

cada vez mais os senadores tiveram que desenvolver em suas práticas e em seus discursos argumentos que pudessem atrair votos e garantir mandatos socialmente legitimados.

Os votos obtidos e a conseqüente legitimação dos mandatos foi aos poucos reduzindo as distâncias entre o Senado republicano e a sociedade. A postura distante, essencialmente elitista, 'superior' e, de certa forma, associada à idéia de Câmara Alta anteriormente existente, foi se tornando tênue. Mesmo não tendo desaparecido até hoje, é fato e correto afirmar que a noção de superioridade do Senado e dos senadores foi minimizada com o passar dos anos.

A idéia de supremacia e a manutenção de prerrogativas relativamente diferenciadas dos senadores em relação aos deputados é algo que acompanha a trajetória da Instituição desde os tempos imperiais e, de algum modo, ainda se manifesta. Por exemplo, a Constituição Federal de 1988 ainda destina ao Senado decisões sobre os grandes temas do Estado, como as linhas da política externa (caso da votação da entrada da Venezuela no Mercosul ocorrida em dezembro de 2009), ou na aprovação ou não dos indicados pela Presidência da República para cargos da Magistratura e de embaixadores, além da realização de sabatinas dos dirigentes das Agências Reguladoras e na ação de processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República no caso de crimes de responsabilidade.

O Senado também se distingue pelo número reduzido de membros frente ao quantitativo da Câmara dos Deputados, 81 e 513, respectivamente. Neste sentido, a existência de apenas três representantes por Estado, que somado ao sistema eleitoral majoritário adotado na eleição senatorial (distinto do sistema proporcional utilizado para a eleição dos Deputados) constituem aspectos que demandam uma concentração significativa de votos para se conquistar o mandato, o que torna a disputa eleitoral para o Senado mais acirrada que para a Câmara dos Deputados, como mencionado anteriormente.

Contudo, mesmo apresentando diferenças e se incumbindo de atribuições específicas, no que se refere às etapas que compõem o processo legislativo ordinário o Senado não se distingue da Câmara dos Deputados, ou seja, neste aspecto as duas casas congressuais atuam em condições de igualdade, mostrando com isto que não existe hierarquia entre ambas. Além disto, os senadores não gozam de regalias próprias que os

diferencie dos deputados, o que não significa dizer que tanto deputados quanto senadores não disponham em suas estruturas de Gabinete, de recursos humanos e financeiros além do necessário ao seu desempenho parlamentar.

A despeito desse nivelamento existente entre deputados e senadores, as atribuições constitucionais mencionadas contribuem para que a Instituição ainda arrogue para si um certo papel de “Câmara Alta”, pois mesmo não sendo câmara alta nem câmara revisora, e mesmo não sendo hierarquicamente superior à Câmara dos Deputados, a imagem do Senado Federal, de certo modo, ainda emana a superioridade ‘sacra’ que esta Tese buscou demonstrar estar visivelmente fragilizada neste início de século XXI.

A idéia de superioridade do Senado remete a um passado em que a Casa era formada por membros da aristocracia, e essa noção, ainda que minimizada hoje, de certo modo foi preservada nos tempos iniciais da República. Eric Hobsbawm diria que é a força da tradição que preserva aspectos do passado que devem ser levados adiante na vida das instituições. Desse modo, no transcorrer da fase republicana o Senado foi aos poucos ganhando novos contornos e feições, mas de algum modo, e conforme os novos tempos, continua procurando meios para ostentar a condição de uma Casa de estabilidade, um lugar que cabe aos mais ‘velhos’ ou mais ‘experientes’ na arte da política, onde a ponderação é mais indicada que o confronto, ou seja, uma instância de equilíbrio nas relações de poder, como fora visto outrora.

Além da preservação de determinados valores, cabe considerar que a idéia do Senado como uma importante instituição de poder tem sido preservada desde que o Congresso Nacional foi criado no ano de 1824 e instituído em 1826. Estabelecia-se ali a existência de duas casas congressuais, ou seja, uma clara opção pelo bicameralismo. A criação do Senado ainda na sua fase imperial, e mesmo a sua presença em todo o período republicano, evidencia a relativa importância dada à Instituição pelos distintos Regimes e Governos e ratifica a opção pela forma legislativa bicameral.

Ressalvados os períodos de autoritarismo, quando as funções legislativas tiveram seu funcionamento comprometido, e apesar das críticas ao seu funcionamento e dos inúmeros escândalos que abalaram a Casa, especialmente no período de 1999 a 2009, o Senado segue sua trajetória e, pelo menos num horizonte próximo, não se vislumbram

mudanças significativas neste cenário. Contudo, as crises e as interferências externas são um demonstrativo de que a superioridade ostentada pelo Senado não é uma unanimidade. É possível constatar que nos períodos de autoritarismo vivenciados no País o Senado não foi visto como uma Casa ‘superior’ e nem obteve um tratamento respeitoso por parte expressiva dos governantes, como ocorreu na ditadura do Estado Novo (1937/1945) e ao longo do regime militar (1964/1985), por exemplo. Nesses momentos o País vivenciou poderes verticalizados, nos quais as principais decisões partiam dos altos escalões do Governo. Na vigência desses regimes de exceção o Senado chegou a ser fechado por decretos presidenciais ou submetido a uma condição subalterna frente ao Poder Executivo.

Em ambos os períodos citados (1937/1945 e 1964/1985) o Senado Federal não foi considerado uma instância ‘superior’ de poder. Curiosamente, as interferências de governos ditatoriais revelam que o sistema republicano, por si só, não é garantia da existência de um Senado mais autônomo e independente ou de uma representação parlamentar mais democrática, pois quando comparado, por exemplo, ao poder imperial anteriormente existente, as ditaduras republicanas interferiram no funcionamento da Casa de maneira ainda mais intensa. Esse aspecto remete ao pensamento de Michel Pollak, ao destacar que o perfil das instituições expressa o contexto em que se inserem. E neste caso, o que se constatou na pesquisa realizada é que a existência de uma República não necessariamente se traduz em práticas políticas mais democráticas. Paradoxalmente, os momentos de maior democratização da vida parlamentar verificaram-se no período republicano.

O caminho trilhado pelo Senado brasileiro ao longo do período republicano alterna momentos de maior ou de menor autonomia da Instituição. Estas alternâncias decorrem, fundamentalmente, das relações que se estabeleceram entre o Senado e as forças sociais ou entre este e o Executivo. Não por acaso os momentos de maior autonomia da Instituição coincidem com os períodos de liberdades democráticas vivenciados no Brasil.

Diferentemente do que acontecia nos anos de autoritarismo, quando o Senado (ou o Legislativo como um todo) estava mais sintonizado com as pressões advindas dos altos escalões do poder, nas experiências democráticas a Casa manteve-se mais alinhada com as demandas patrocinadas por setores organizados da sociedade civil.

No intervalo democrático de 1945 a 1964, e a partir de 1985, é possível atestar uma maior aproximação entre o Senado e diversos setores da sociedade brasileira. Nesses períodos algumas forças sociais que durante a ditadura haviam sido preteridas dos espaços de representação política puderam expressar mais livremente suas idéias e passaram a interferir de modo relevante nas decisões parlamentares e, de modo geral, nos rumos políticos do país. Os exemplos mais latentes da atuação dessas forças sociais são o movimento das *'Diretas Já'* e o *Movimento pela Ética na Política*, cujo principal resultado se explicita no *impeachment* do Presidente Collor e na primeira cassação de um mandato de Senador (Luiz Estevão) pelo próprio Plenário do Senado. Nesses dois momentos pode-se observar uma redefinição das bases de legitimidade existentes entre o Senado e a sociedade.

As fases de democratização contribuíram para ampliar a divulgação das atividades parlamentares, com isto as 'virtudes' e os 'vícios' do Senado Federal se tornaram mais visíveis ao cidadão comum. Essa exposição tornou-se ainda maior com a redemocratização vivenciada no país a partir de 1984. Com maiores espaços democráticos verifica-se o crescimento das liberdades civis, entre elas a liberdade de imprensa e a decorrente ampliação da divulgação das atividades políticas no País, fato que talvez explique porque aparentemente tem havido um número maior de casos de corrupção envolvendo senadores.

Portanto, é pertinente afirmar que o processo de democratização do País viabilizou a criação de novas regras constitucionais e regimentais com a finalidade de estabelecer limites para a conduta senatorial. Entre as novidades normativas destacou-se a criação do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, em 1993. Com o Código verificou-se um significativo aumento das possibilidades de punição a senadores que apresentem comportamentos indecorosos ou antiéticos. Contudo, o que se verifica é que, apesar das regras punitivas que foram instituídas, o Senado não tem sido plenamente eficaz quando se trata de julgar as condutas de seus próprios membros, pois o número de punições aplicadas não condiz com a quantidade de escândalos que ocorrem. O que se constata é que o espírito de corpo continua 'falando mais alto' quando se trata de punir senadores e que, nem mesmo a criação do Código de Ética e Decoro Parlamentar tem se mostrado suficiente para conter os casos de corrupção ou os desvios de conduta envolvendo senadores.

Se considerados os dez últimos anos, os senadores cassaram apenas um membro da Casa por quebra de decoro parlamentar, caso do ex-senador Luiz Estevão. Alguns outros sofreram punições mais brandas ou renunciaram aos seus mandatos para não serem julgados pelos pares, como nos casos dos senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), José Roberto Arruda (PSDB-DF), Jader Barbalho (PMDB-PA) e Joaquim Roriz (PMDB-DF), por exemplo.

O amadurecimento da democracia permitiu que as condutas dos senadores ficassem mais explícitas, de forma que a sociedade possa fazer seu juízo de valor a respeito de determinada atitude tomada pelo parlamentar. Porém, mesmo com as evidências de práticas antiéticas e dos frequentes casos de corrupção, contraditoriamente, as mobilizações populares se mostram tímidas, revelando que as formas de atuação social na esfera política mudaram na transição do século XX para o início do novo século, como também mudou o Senado ao se mostrar cada dia mais distante daquela idéia de superioridade, ou de ‘sacralidade’ ostentada em tempos passados.

Os episódios de quebra de decoro e falta de ética que têm vindo à tona com a democratização, por exemplo o escândalo da violação do painel eletrônico protagonizado pelos senadores José Roberto Arruda e Antonio Carlos Magalhães, somados aos demais casos aqui analisados, dão a dimensão das mudanças ocorridas no Senado e na sociedade brasileira em geral. Os frequentes escândalos mostram que o Senado não é mais a mesma Instituição do Império e da fase primeira da República, nem mesmo aquela existente até a metade do século XX, quando a identidade dos senadores era associada à idéia de respeito, autoridade e credibilidade, valores atualmente em crise, pois como lembrou Stuart Hall, se vive hoje em um mundo multifacetado, no qual os indivíduos, no caso os senadores, expressam identidades múltiplas e, até mesmo, contraditórias.

Os exemplos de quebra de decoro e os desvios de conduta de senadores analisados nesta Tese apontam para um quadro de aprofundamento da crise ética que o Senado brasileiro atravessa. Ficou no passado os ‘grandes momentos’ do Senado. O “velho Senado” de Machado de Assis deu lugar a uma Instituição menos conspícua, menos hermética e menos ‘superior’. Pois como lembrou Patrick Charaudeau, atualmente *se produz um fenômeno de dessacralização, que corresponderia a um enfraquecimento das*

*instâncias estatais ou, mais exatamente, à percepção desse enfraquecimento por uma instância cidadã cada vez mais crítica*¹. Ou seja, diante de uma sociedade transformada o Senado não representa mais o ‘espaço sagrado’ de outros tempos.

O atual Senado se distancia da aura de serenidade, seriedade, equilíbrio e nobreza ostentada no Império e nas primeiras décadas da República. Os cenários analisados na Tese indicam que a Instituição sobrevive em meio às crises, revelando e explicando as razões da alternância de momentos de maior desgaste político com outros de altivez no papel a ela destinado. E mesmo diante de frustrações, de críticas e dos descaminhos gerados pela conduta de seus membros, o Senado segue uma trajetória legitimada por segmentos sociais que ainda acreditam na importância de sua existência.

Segundo Rousseau *vontade não se representa*, mas as sociedades contemporâneas ainda imputam à instituição senatorial importante papel representativo. Portanto, a despeito dos vícios e desvios recorrentemente praticados por senadores, práticas que certamente contribuem para a *dessacralização* do Senado brasileiro, ainda assim tais condutas não foram suficientes para macular de forma indelével a imagem da Instituição, e mesmo entre as principais democracias ocidentais são poucas as que prescindem da existência de um Senado.

¹ CHARAUDEAU, P. *Op cit*; p. 313.

Bibliografia

- ALMINO**, João. *Os democratas autoritários – liberdades individuais, de associação política e sindical na constituinte de 1946*. São Paulo. Editora Brasiliense; 1980.
- ANDRADE**, Auro Moura. *Um Congresso Contra o Arbítrio: diários e memórias – 1961-1967*. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira e Senado federal; 1985.
- ARAUJO**, Paulo Magalhães. *O Senado Brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília. Senado Federal. Edições UNILEGIS. Vol 4; 2008.
- ARENDT**, Hannah. *Eichmann em Jerusalém. Um relato sobre a banalização do mal*. São Paulo. Companhia das Letras. 2003.
- _____. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo. Ed. Perspectiva; 2003.
- ARISTÓTELES**. *A Política*. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. São Paulo. Ed. Escala: s/d.
- ARRUDA**, Ângela. *Representando a Alteridade*. Petrópolis. Vozes, 1998.
- ASSIS**, Machado de. *O Velho Senado*. Brasília: Senado Federal (Coleção Milton de Campos: vol. 1); 1989.
- AVELAR**, Idelber. *A esquerda e o unicameralismo*. In: *Revista Forum*, edição 76, de julho de 2009.
- BACKES**, Ana Luiza. *Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales*. Brasília. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações; 2006.
- BACZKO**, Bronislaw. *Imaginação Social*. In: *Enciclopédia Einaudi*. Vol. 5. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional (Casa da Moeda); 1985.
- BALEEIRO**, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001.
- _____ e Sobrinho, Barbosa Lima. *Coleção Constituições Brasileiras: 1946*. Senado Federal. CEE/MCT e ESAF/DF; volume v, p. 20, 2001.
- BASBAUM**, Leôncio. *História Sincera da República.- das origens a 1889*. São Paulo. Editora Alfa-Omega; 1976.
- BARBOSA**, Rui. *Obras Escolhidas*. Apud TORRES, João Camillo de O. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.
- _____. *Obras Completas*, v. 41, t. 3. Senado Federal, Rio de Janeiro; 1914.
- BENEVIDES**, Maria Vitória; VANNUCHI, P.; KERCHÉ, F. (org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo. Editora Perseu Abramo; 2003.
- BEUCLAIR**, Geraldo e **HONÓRIO**, Cezar. *A economia brasileira durante a Segunda Guerra Mundial*. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Segunda Guerra Mundial – um balanço histórico*. São Paulo. Xamã: Universidade de São Paulo; 1995.

BETTIOL, Giuseppe. Apud Santos, Ruy, in: *O Poder Legislativo, suas virtudes e seus vícios*. Brasília. Senado Federal; 1972.

BOFF, Leonardo. *Ética e moral – a busca dos fundamentos*. Petrópolis; Vozes: 2003.

BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Lingüísticas: o que falar quer dizer*; prefácio Sérgio Miceli. 2ª ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - Edusp; Clássicos 4; 1998.

BRITO, Eleonora Zicari de. “História, historiografia e representações” In: Márcia Kuyumjian e Thereza Negrão de Mello. (orgs.). *Os espaços da história cultural*. Brasília: Paralelo 15, 2008.

CABRAL, Elza Borghi de Almeida. *O quererismo na redemocratização de 1945*. Dissertação de Mestrado. Niterói: Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, 1984.

CALICCHIO, Vera e **FLAKSMAN**, Dora. *Atos Institucionais (AI)*. In <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes>.

CARDOSO, Fernando Henrique; **LAMUONIER**, B. (coord.). *Os partidos políticos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra; 1978.

CARONE, Edgar. *A terceira República*. São Paulo. Difel; 1976.

CARVALHO, José Murilo de. *A Formação das Almas – O imaginário da República no Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras (edições de 1990 e 1997).

_____. *Pontos e Bordados. Escritos de história e política*. Belo Horizonte. Editora UFMG. 1998.

_____. *A Construção da Ordem. Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira: 2003.

CASTRO, Ruy. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais; julho de 1976, nº 43.

CAVALCANTI, Temístocles. Apud Santos, Ruy, in: *O Poder Legislativo, suas virtudes e seus vícios*. Brasília. Senado Federal; 1972.

_____; **BRITO**, L.N.; e **BALEEIRO**, A. *Constituições Brasileiras: 1967*. Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001.

CHACON, Vamireh. *História Institucional do Senado do Brasil*. Brasília. Senado Federal: 1997.

_____. *História do Legislativo Brasileiro – Senado Federal*. Brasília. Senado Federal; 2008.

CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso Político*. São Paulo. Editora Contexto. 2006.

CHARTIER, Roger. *História Cultural – entre práticas e representações*. Rio de Janeiro / Lisboa: Difel / Bertrand. Brasil: 1990.

CHAUÍ, Marilena. *Leituras da Crise. Diálogos sobre o PT, a democracia brasileira e o socialismo*. São Paulo. Ed. Fundação Perseu Abramo; 2006.

- CINTRA**, Antonio Otávio. *Formas e Sistemas de Governo: a República e a Monarquia, o Parlamentarismo e o Presidencialismo*. São Paulo. Unesp; 2004.
- COGGIOLA**, Osvaldo. *Segunda Guerra Mundial, um balanço histórico*. São Paulo. Xamã. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia; 1995.
- COUTINHO**, Amélia e **GUIDO**, Maria Cristina. *GEISEL, Ernesto*. In www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes.
- COSTA**, Emília Viotti. *Da Monarquia à República – momentos decisivos*. São Paulo. Unesp; 1999.
- DAHL**, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília. UnB; 2001.
- D'ARAÚJO**, Maria Celina. *AI-5 o mais duro golpe do regime militar*. In http://www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/.
- DIAS**, Mauricio. *Revolução de 1964*. In <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes>.
- DOLHNIKOFF**, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005.
- DUTRA**, Eurico Gaspar. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Distrito Federal. Diário do Senado Federal; 1947, p. III.
- FARAH**, Said. *Dicionário Parlamentar e Político*. São Paulo. Editora Melhoramentos; s/d.
- FEHLBERG**, Carlos. *Portela era trunfo civil de general Geisel na sucessão*. In <http://www.politicaparapoliticos.com.br/>.
- FERRARI**, Pedro Felipe Marques Gomes. *Às voltas com a República: gesto proclamatório e práticas do espaço no cenário do Rio de Janeiro (1844-1889)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília. Brasília, 2008.
- FERREIRA Fº**, Manoel. *Do Processo Legislativo*. São Paulo. Ed. Saraiva; 1968.
- FOUCAULT**, Michel. *Vigiar e Punir – nascimento e prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Editora Vozes, 18ª Edição. 1998.
- _____. *A ordem do discurso*. São Paulo Edições Loyola; 2005.
- FREIRE**, Laudelino. *Dicionário de Língua Portuguesa*. Apud **TORRES**, João Camillo de O. In: *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo. Companhia Editora Nacional; 1961.
- FURTADO**, Alencar. *Salgando a terra*. Apud **SKIDMORE**, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro. Paz e Terra; 1988.
- GASPARI**, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo Companhia das Letras; 2003. v.3.
- GINSBURG**, C. *Olhos de madeira: nove reflexões sobre a distância*. São Paulo. Cia das Letras; 2001.
- GORENDER**, Jacob. *Combate nas Trevas: das ilusões perdidas à luta armada*. São Paulo. Ática; 1998, 5ª edição.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira; 1989.

GRIMBERG, Lúcia. *Arenistas, graças a Deus*. (01/04/2008). In <http://www.revistadehistoria.com.br/v2/home/?go=detalhe&id=1525>.

GUIMARÃES, José Oliveira. *A ação do tempo e o tempo da ação: a solidez de Hegel ante a fragilidade grega*. Brasília: Humanidades; 2003.

GUIMARÃES, Maria de Fátima Araujo. *As Comissões Temáticas do Congresso Nacional – seu papel político e poder decisório*. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília; 1993.

HALL, Stuart. *Da Diáspora – Identidades e Mediações Culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG; 1993.

_____. *A Identidade Cultural na pós-modernidade*. 9ª ed. Rio de Janeiro. DP&A editora; 2004.

HAMILTON, Alexander; **MADISON**, James; e **JAY**, John. *O Federalista*. São Paulo Editora Russell. 2ª ed.; 2005.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Coleção ‘Os Pensadores’. São Paulo: Ed. Abril Cultural; s/d.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos, o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo. Cia das Letras; 2000.

_____ e **RANGER**, Terence. *A Invenção das Tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 2002.

JODELET, Denise. “*Representações Sociais: um domínio em expansão*”. In Denise Jodelet (org). *As Representações Sociais*. Rio de Janeiro: Editora UERJ; 2001.

KANT, Emanuel. Apud **SINGER**, Peter. In: *Ética Prática*. São Paulo. Martins Fontes, 1998.

KELLER, Vilma. *O Atentado da Toneleros*. In http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2684_2.asp.

_____. *Verbete biográfico Lacerda, Carlos*. In www.cpdoc.fgv.br/nav_historia.

KORNIS, Mônica Almeida. *Parlamentarismo: sim ou não? – o plebiscito de 1963*. In http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6Na_presidencia_republica/Parlamentarismo_sim_ou_nao.asp.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Ediciones Paidós/UFMG; s/d.

KUBISCHEK, Juscelino. Apud **ANDRADE**, Auro M. *O Congresso Contra o Arbítrio*. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira. 1985.

LAFER, Celso. *A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política*. In: *Ética*. Adauto Novaes (org.). São Paulo. Companhia das Letras; 2007.

_____. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo. Editora Perspectiva; 1978.

LAMUONIER, Bolívar. *De Geisel a Collor – o balanço da transição*. São Paulo. Idesp / Editora Sumaré, 1990.

_____; e CARDOSO, Fernando Henrique (coord.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro. CEBRAP/Paz e Terra, 1978.

LENCLUD, Gerard. *A tradição não é mais o que era*. In: <http://terrain.revues.org/document3195.html>. Traduzido do francês por José Otávio Nogueira Guimarães – Núcleo de Estudos Clássicos/Departamento de História/UnB.

LIMA, Alcides Mendonça de. In: Revista de Informação Legislativa, a. 28, nº 110; abril/junho 1991.

LIMA Jr., Olavo Brasil. *Aliança Renovadora Nacional (Arena)*. In www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes.

LINS, Enio. *Alagoas: Pastoril de Trágicas Jornadas*. In: http://www.fundaj.gov.br/licitacao/observa_alagoas_01.pdf.

LOPES, Elga Mara Teixeira (org.). *Imagem do Congresso Nacional - pesquisas realizadas de 1957 a 2006*. Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública – SEPOP – DATASENADO; s/d.

LUZZATTO, Sergio. “*Jovens rebeldes e revolucionários: 1789-1917.*” In: Giovanni Levi e Jean-Claude Schmitt (org.). *História dos Jovens - Da Antiguidade à Era Moderna*. São Paulo. Companhia das Letras; 1996.

MACHADO, Marcelo Passamani. *Sistema eleitoral norte-americano*. In www.marcelo.passamani.com.br.

MAFFESOLI, Michel. *A transfiguração do político*. Porto Alegre. Sulina; 1997.

_____. *A Conquista do Presente*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco; 1984.

MAIA, Agaciel da Silva; Martins, Estevão C. de Rezende; Carneiro, Maria de Nazaré P.; Costa, Vinicius Becker; Dias, Walderez Maria D.; Pinha, Stelina Maria M.; Testa, Lídia Glória; e Wanzeller, Josias. (Comissão Coordenadora). *O Senado na história do Brasil*. Brasília, Senado Federal; 2002.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil S/A. 13ª ed.; 1989.

MARCONI e **LAKATOS**. *Técnicas de Pesquisa*. 2ª Edição. São Paulo, Atlas; 1990.

MAXIMINIANO, Antonio César Amaru. *Administração de Projetos. Como Transformar Idéias em Resultados*; 2. ed.; São Paulo: Editora Atlas; 2002.

MELO, Maria T. Negrão de. *Mobilização popular: um discurso*. In: Swain, Tânia Navarro (org.). *História no plural*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994, p.127.

MIGUEL, Luis Felipe. *Retrato de uma ausência: a mídia nos relatos da história política do Brasil*. In: Revista Brasileira de História. *Brasil, Brasis*. São Paulo, ANPHU/Humanitas Publicações, vol. 20. nº 39; 2000.

MOLL, Luiza Helena. *Elaboração de um projeto de pesquisa*. Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis; v. 3 (mar/jul 2000) – Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis; 2000.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo. Ed. Martins Fontes, s/d.

MELLO, Maria Tereza Negrão de. *Mobilização popular: um discurso*. In: Navarro, Tânia (org.). *História no plural*. Brasília. Editora universidade de Brasília; 1994.

_____. “*Santa Maria Pinta e Nina: a Redescoberta dos Caribes em Espaços Discursivos Brasileiros*”; pesquisa em andamento; s/d (*mimeo*).

NERÉ, Jacques. *História Contemporânea*. Rio de Janeiro. Editora Bertrand Brasil; 1991.

NICOLAU, Jairo Marconi. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editores. 2004.

_____. *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. 2ª edição. Rio de Janeiro. Editora FGV; 2000.

NOGUEIRA, Octaciano. *A Constituinte de 1946. Getúlio Vargas, o Sujeito Oculto*. São Paulo. Martins Fontes; 2005.

_____. *Constituições Brasileiras: 1824*. Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001.

NOVAES, Adauto (org.). *Ética*. São Paulo. Cia das Letras; 2007.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *História & História Cultural*. Belo Horizonte; Autêntica; 2003.

PIRAJÁ, Juliano de Almeida. *O Teatro de Vianna. Aspectos da cultura política brasileira no segundo reinado*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

PLATÃO. *A República*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; s/d.

POCOCK, J. G. A. *Linguagem do Ideário Político*; Sergio Miceli (org.). São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo; 2003.

POLLAK, Michel. *Memória, Esquecimento, Silêncio*. 1989. In <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/43.pdf>.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001.

PORTO, Walter Costa. *A Mentirosa Urna*. São Paulo. Martins Fontes. 2004.

_____. *O voto no Brasil – da Colônia à Quinta República*. Brasília. Gráfica do Senado, vol. 1; 1989.

_____. *Constituições Brasileiras: 1837*. Coleção Constituições Brasileiras. Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE). Brasília; 2001.

_____. *O voto no Brasil – da Colônia à 6ª República*. Rio de Janeiro. TOPBOOKS; 2002.

_____. *A Mentirosa Urna*. São Paulo. Martins Fontes; 2004.

RIOUX, Jean-Pierre; **SIRINELLI**, Jean-François. *Para uma história Cultural*. Lisboa. Editorial Estampa; 1998.

RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a Evolução Nacional – introdução histórica: 1826-1840*. Brasília. Senado Federal; 1972.

RODRIGUES, Ricardo Vélez. *Cultura Política e o Pensamento Autoritário*. Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações; Câmara dos Deputados. Brasília, 1983.

ROSTOVITZ, M. *História de Roma*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara/Koogan. 1983.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social e outros escritos*. São Paulo; Ed. Cultrix; 1995.

SABINE, George. *História das Teorias Políticas*. Brasília. Ed. Fundo de Cultura, Brasil/Portugal, vols. 1 e 2; 1964.

SALES, Mauro. *A Imagem do Senado e o posicionamento dos senadores – Ciclo de Palestras: O Senado e a opinião pública*. Secretaria de Comunicação Social. Brasília, vol.1. Senado Federal; 1995.

SANTOS, Ruy. *O Poder Legislativo, suas virtudes e seus vícios*. Brasília. Senado Federal; 1972.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Desafios ao Parlamento pela participação ampliada*. In: Fridman, Luís Carlos (org.). *Política e Cultura – século XXI*. Rio de Janeiro. Relume Dumará; 2002.

_____. *Paralisia das decisões e comportamento Legislativo: a experiência brasileira*. Apud LAFER, Celso. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978, 2ª edição.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Campus; 1982.

SILVA, Dionísio da. *De onde vêm as palavras. Frases e curiosidades da Língua Portuguesa*. Editora Mandarim, s/d.

SILVA, Hélio. *45, Por que depuseram Vargas*. Apud Almino, João. *Os democratas autoritários - liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946*. São Paulo. Ed. Brasiliense; 1980.

SILVEIRA, Rosa Maria. *Republicanism e Federalismo: 1889-1902*. Brasília. Senado Federal; 1978.

SINGER, Peter. *Ética Prática*. São Paulo. Martins Fontes, 1998.

SIRINELLI, Jean-François. *Para uma História Cultural*. Editorial Estampa. Lisboa; 1998.

- SKIDMORE**, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro. Paz e Terra; 1988.
- SKINNER**, Quentin. *Liberdade antes e depois do liberalismo*. São Paulo. Editora Unesp; 1999.
- STAROBINSKI**, Jean. *1789: os emblemas da razão*. São Paulo. Companhia das Letras; 1988.
- TÁCITO**, Caio. *Constituições Brasileiras: 1824. Coleção Constituições Brasileiras*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos (MCT/CEE); 2001.
- TEIXEIRA**, Carla Costa. *A Honra da Política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; 1998.
- TESTA**, Antonio F. (org.) *O Senado e a Opinião Pública*. Senado Federal – Secretaria de Comunicação Social. Brasília; 1999.
- TOLEDO**, Caio Navarro de. *1964: O golpe contra as reformas e a democracia*. *Revista Brasileira de História*. v. 24, n. 47; São Paulo 2004. In <http://www.scielo.br/scielo.php?script=csi>.
- TORRES**, João Camilo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo. Companhia Editora Nacional; 1961.
- _____. “Rui Barbosa”. *Obras Escolhidas*. Ver Nota de Rodapé nº 20.
- VALE**, Osvaldo Trigueiro do. *O General Dutra e a redemocratização de 45*. Apud Porto, Valter Costa. *O Voto no Brasil – da Colônia à Quinta República*. Brasília. Gráfica do Senado, vol. 1; 1989.
- VERNANT**, Jean Pierre. *Entre mito e política*. São Paulo. Edusp; 2002.
- WEBER**, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília. Ed. UnB; 1991.
- _____. *Ciência e Política duas vocações*. São Paulo. Ed. Cultrix; 2006.
- WEFFORT**, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro. Paz e Terra; 1980.
- WOODWARD**, Kathryn. “Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual”. In Tomaz Tadeu da Silva (org). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis. Vozes; 2000.
- ZACCUR**, Edwiges. “Metodologias abertas a iterâncias, interações e errâncias cotidianas”. In Garcia, Regina Leite (org). *Método: pesquisa com o cotidiano*. Rio de Janeiro; DP&A; 2003.

FONTES DOCUMENTAIS

Anais do Senado Federal. Brasília. Senado Federal. Edição em CD-ROM; v. 19 e 29; 1999.

Anais do Senado, sessões: de 31 de maio de 1917; 1 de junho de 1917; 26 de outubro de 1917.

Atos Complementares nº 1 e nº 2, de 10 de abril de 1964.

Ato Complementar nº 23, de 20 de outubro de 1966.

Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977.

Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964; nº 4, de 7 de dezembro de 1966; e nº 17. Câmara dos Deputados – Secretaria Geral da Mesa. Departamento de Imprensa Nacional. Brasília. 1967.

Relatório do Conselho de Ética do Senado. Publicado na íntegra In *Vertente Socialista*; Gabinete 11 (Senador Saturnino Braga), Anexo II – Senado Federal; 2001.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2002; 2 v. Brasília; Senado Federal: 2003.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. Brasília: 1988.

Circular P/4 do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Secretaria de Estado/ Serviço de Pessoal. RJ: 1 de julho de 1938. Senado Federal; Secretaria de Arquivos.

Decreto Lei Eleitoral nº 7586, de 28 de maio de 1945.

Decreto nº 1, Sala de Sessões do Governo Provisório, 15 de novembro de 1889, 1º da República.

Decreto nº 510 de 22 de junho de 1890.

Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890.

Decreto nº 663, de 15 de agosto de 1890.

Decreto nº 641, de 3 de novembro de 1891.

Decreto nº 184, de 23 de setembro de 1893.

Decreto nº 7586, de 28 de maio de 1945.

Diário do Congresso Nacional, de 2 de abril; 14 de abril e 27 de outubro de 1964.

Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961.

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Emenda Constitucional nº 8 de 14 de abril de 1977.

Lei 3353, de 13 de maio de 1888 (*Lei Áurea*).

Lei nº 6339, 1º de julho de 1976.

Lei Complementar nº 15, de 13 de agosto de 1973.

Lei Complementar nº 81, de 13 de abril de 1994.

Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945.

Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945.

Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945.

Lei Eleitoral de 1881.

Lei nº 6339, 1º de julho de 1976.

Mensagem: DUTRA, Eurico Gaspar, Presidente da República. Mensagem ao Congresso Nacional. Abertura dos trabalhos legislativos do ano de 1947.

Ofício 00000000988/2007. Procuradoria do Senado.

Requerimento nº 118, de 1999.

Representação nº 2/99, de 1 de fevereiro de 2000.

Resolução nº 20, de 1993. *Código de Ética e Decoro Parlamentar*. Brasília: Senado Federal.

SENADO FEDERAL. *Anaes da sessão de 6 de maio de 1826*. Brasília. Tomo I. *O Senado e seus presidentes*. Brasília. Senado Federal; 2004.

_____. *Anaes da Sessão de 6 de setembro de 1826*. Senado Federal. Brasília. Tomo IV.

_____. *Anaes do Senado*, sessão de 1 de junho de 1917.

_____. *Atas do Conselho de Estado*. Brasília. Senado Federal, vol. I; 1973.

_____. *Obras Completas de Machado de Assis*. Páginas Recolhidas; In: *O Velho Senado*. Brasília Senado Federal; 1989.

_____. *O Senado e seus presidentes*. Imprensa: Brasília: Senado Federal; 2004.

_____. *Regimento Interno do Senado Federal*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional; 1904; p. 12.

_____. *Senado: Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho: 180 anos de história viva: 1826-2006*. Brasília Senado Federal; 2006.

_____. *Senadores: dados biográficos: quinquagésima segunda legislatura – 2003/2007*. Brasília, Senado Federal, 2003.

_____. *Requerimento nº 118, de 1999*.

_____. *Representação nº 2/99, de 1 de fevereiro de 2000*.

PERIÓDICOS

- Diário *do Congresso Nacional*, quinta-feira, 14 de agosto de 1952, pp. 8140-43.
- Diário *do Congresso Nacional* – seção II, de sexta-feira, 26 de novembro de 1965.
- Diário *do Congresso Nacional* (seção II), 5ª feira, 5 de dezembro de 1963; p. 3684.
- Diário *do Congresso Nacional* (seção II), 7 de dezembro de 1963; p. 3709.
- Jornal *Correio da Manhã*: 22 de fevereiro de 1945.
- Jornal *Diário Carioca: A nossa opinião*. De 30 de agosto de 1945;
- Jornal *Diário Carioca*, de 29 de dezembro de 1945 (pp. 1 a 4).
- Jornal *do Brasil*, 6ª feira, 6 de dezembro de 1963, 1º cad.; p.3.
- Jornal *Folha de São Paulo*, de 15 de abril de 1977.
- Jornal *Folha de São Paulo*, de 15 de julho de 2001.
- Jornal *Folha de São Paulo*, de 14 de novembro de 1980. (Folha acervo *on line*)
- Folha Online* (28/06/2000).
- Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Rio de Janeiro. Tomo 99 – vol. 153 (1º de 1926).
- _____. Rio de Janeiro - vol. 210; janeiro/março de 1951.
- Revista de Informação Legislativa. Brasília. Senado Federal. Ano XIII – nº 52, outubro/dezembro; 1976.
- _____. Ano 25, número 100. Outubro a Dezembro de 1988.
- Revista *Época*. Ano IV, nº 159, de 4 de junho de 2001.
- Revista *Época*. Ano IV. Nº 177, de 8 de outubro de 2001.
- Revista *IstoÉ*, de 28 de fevereiro de 2001.
- Revista *IstoÉ*, de 10 de outubro de 2001.
- Revista *Veja*. Editora Abril– edição 1565; ano 33– nº 27, de 5 de julho de 2000.
- Revista *Veja*. Edição de 27 de junho de 2007.
- Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Rio de Janeiro. Tomo 99 – vol. 153 (1º de 1926)
- _____. Rio de Janeiro - vol. 210; janeiro/março de 1951.

SITES CONSULTADOS

<http://almanaque.folha.uol.com.br/>
<http://almanaque.folha.uol.com.br/ditadura>
http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_14nov1980.htm
<http://congressoemfoco.ig.com.br/NoticiaPrint.aspx?id=13569>
<http://biblioteca.ibge.gov.br>
<http://congressoemfoco.ig.com.br/Noticia.aspx?id=17747>
<http://noticias.uol.com.br/politica/2009/>
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/>
<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI3905794-EI6578,00-Pedro+Simon+O+antigo+Collor+ resuscitou.html>
<http://veja.abril.com.br/>
<http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes>
http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2684_2.asp
http://www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/
http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_getuliovargas.htm
http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6Na_presidencia_republica/Parlamentaris_mo_sim_ou_nao.asp
<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/43.pdf>
http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090828/not_imp425932,0.php
<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,renan-calheiros-pede-cassacao-de-arthur-virgilio,414668,0.htm>
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/>
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u2337.shtml>
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u309545.shtml>
http://www.terra.com.br/istoe/Reportagens/arruda_renuncia.htm
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/historia-1974.shtml>
<http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/37.pdf>
http://www.interlegis.gov.br/interlegis/processo_processo
http://www.fundaj.gov.br/licitacao/observa_alagoas_01.pdf
<http://www.mre.gov.br/CDBRASIL/ITAMARATY/WEB/port/polsoc/partic/eticapol/apresent.htm>
http://www.oab.org.br/hist_oab/defesa_estado
<http://www.politicaparapoliticos.com.br/>

<http://www.primeirahora.com.br/noticia-imprimir.php?intNotID=15310>

<http://www.revistadehistoria.com.br/v2/home/?go=detalhe&id=1525>

<http://www.scielo.br/scileo.php?script=csi>

<http://www.senado.gov.br/comunica/museu/pron2.htm>

www.brasilimperial.org.br/velho_senado

www.colorfotos.com.br/rio

www.cpdoc.fgv.br

www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes

www.cpdoc.fgv.br/.nav_história

www.inesc.org.br/noticias/

www.lei9840.org.br

www.mec.gov.br/estatisticas

www.marcelo.passamani.com.br

www.marcelo.passamani.com.br

www.oglobo.globo.com

www.oglobo.globo.com/pais/mat/2009/

www.senado.br/senadores/períodos

www.senado.gov.br/comunica/história

www.senado.gov.br

www.senado.gov.br/bdtextual

www.senado.gov.br/comunica/180anos

www.senado.gov.br/Relatorios_SGM/

www.senado.org.br/senado/spol

www.senado.gov.br/sf

www.senado.gov.br/sf/notícia/senamidia

www.terra.com.br/istoe/biblioteca

www.tre.gov.br

www.tse.gov.br

www.tse.jus.br/internet/eleições/cronologia/