

AS SINGULARIDADES DO SENADO CANADENSE

THE SINGULARITIES OF THE CANADIAN SENATE

Bruna Anatólia Reis Santos¹

RESUMO

Este estudo expõe breves reflexões sobre o Senado canadense sob dois aspectos: o papel deste órgão como representante dos entes federados e a legitimidade dos senadores como membros nomeados. Para tanto, parte-se de algumas sucintas considerações sobre aspectos histórico-culturais da sociedade canadense. Em um segundo momento, empreende-se uma análise da forma como o país se governa, destacando-se a opção pelo federalismo, bem como a forma de composição e o funcionamento do Senado. Por fim, verificar-se-ão as implicações da questão da distribuição desigual dos assentos senatoriais e da presença de representantes não eleitos na formação do processo legislativo nacional.

Palavras-chave: Federalismo; Senado; Representação; Legitimidade; Processo Legislativo.

ABSTRACT

This study offers brief reflections on the Canadian Senate from two perspectives: the role of this body as a representative of the federated entities and the legitimacy of senators as appointed members. It begins with concise considerations on the historical and cultural aspects of Canadian society. The study then analyzes the country's governance structure, with a focus on the choice of federalism, as well as the composition and functioning of the Senate. Finally, it examines the implications of the unequal distribution of senatorial seats and the presence of unelected representatives in the formation of the national legislative process.

Keywords: Federalism; Senate; Representation; Legitimacy; Legislative Process.

1. INTRODUÇÃO

¹ <https://orcid.org/0009-0007-8853-2843> Procuradora efetiva da Câmara Municipal de Palmas, aluna especial do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados, Pós-Graduada em Direito e Gestão Municipal pelo Instituto de Direito Aplicado ao Setor Público, Pós-Graduada em Residência Jurídica pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Católica do Tocantins – Contato: bruna.anatalia@gmail.com

O presente artigo tem como objetivo apresentar resumo teórico sobre as singularidades da estrutura do Senado e seus efeitos no sistema político canadense.

O surgimento da sociedade canadense, a partir da combinação de territórios e cultura dos franceses e dos ingleses, levou à criação de um Estado com identidade própria em que há combinação dos postulados básicos do parlamentarismo inglês dentro de um Estado Federado.

A adoção pelo pacto federativo no Canadá decorreu de um acordo para formação de novo Estado que teve como finalidade evitar invasões nos territórios das colônias, oferecer potenciais seguranças e benefícios de mercado às elites políticas e econômicas e, ainda, possibilitar uma saída para os impasses resultantes da dualidade anglo-francesas que o país apresentava.

Embora a criação do Senado tenha sido um aspecto importante, até mesmo essencial, que possibilitou a criação da Federação canadense, este órgão legislativo sofre críticas significativas e é alvo frequente de propostas de reforma.

A crítica mais difundida é a falta legitimidade pelo fato de os senadores serem nomeados e não eleitos democraticamente. A questão da distribuição desigual dos assentos senatoriais entre as províncias também gera intenso debate no cenário político canadense.

Nessa perspectiva, pretende-se, por meio deste estudo, compreender se o arranjo do Senado canadense, tal como posto, implica algum desequilíbrio no sistema político canadense.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O território que constitui atualmente o Canadá era originalmente ocupado por diversas nações indígenas que tinham forma própria de governo. A partir do século XVI, ingleses e franceses chegaram para estabelecer colônias e durante cerca de 200 anos às rivalidades entre a Inglaterra e a França na Europa repercutiram no Novo Mundo, com constantes conflitos – envolvendo inclusive os grupos indígenas – pelo controle do território canadense. Após intensas batalhas, tanto na Europa como em solo canadense, por meio do Tratado de Paris de 1763, a França teve que ceder seus territórios aos britânicos, reduzindo significativamente às possessões coloniais francesas na região (GONÇALVES, 2007).

Embora o controle político fosse da Inglaterra, por serem maioria naquele território, os franceses apresentaram forte resistência contra o domínio das colônias pelos ingleses, o que gerou um quadro de constantes disputas em defesa do projeto de país entre os ingleses e os franceses. A tensão entre esses povos é muito bem representada na pessoa de Louis-Joseph Papineau, político da província que atualmente situa-se o Québec.

Papineau vocalizava os anseios da população francófona por maior autonomia: à época, a Assembleia Legislativa da província de Québec era composta majoritariamente por colonos de origem francesa, mas o governador nomeado pela Monarquia Inglesa ignorava as lideranças francófonas, indicando para o Conselho Executivo apenas representantes de língua inglesa, em geral empreendedores protestantes baseados em Montreal. Ainda assim, o encarregado britânico não era obrigado a seguir as orientações do Conselho Executivo, preferindo alinhar-se aos comandos provenientes da Monarquia (MONAHAN, 2013, p. 40/41).

Em resposta as revoltas da população, em 1791, por meio do *Constitutional Act of 1791*, Québec foi dividido em Alto Canadá ou Canadá Superior – que se tornaria Ontário –, de população anglófona e protestante, e Baixo Canadá ou Canadá Inferior – a atual Província de Québec –, francófono e católico. Cada uma das colônias passava a ter seu próprio governador, com conselhos executivos e legislativos nomeados pela metrópole, mas com assembleias locais eleitas².

Ocorre que o poder continuou concentrado no Governador-Geral, nomeado pela Coroa britânica, e nos conselheiros por ele indicados. Não bastasse isso, em 1840, o Parlamento Britânico unificou os dois Canadás sob a direção de um só Governador-Geral aumentando a insatisfação dos francófonos, o que reforçou o desejo de instituição de nova nação, conforme explana GONÇALVES:

Em 1840, o Parlamento Britânico aprovou o *Union Act*, por meio do qual os dois Canadás foram unificados sob a direção de um só Governador-Geral. Isso trouxe problemas aos canadenses francófonos, que se viram de certa forma aliados do governo do novo Canadá. Com o objetivo de assegurar os interesses dos franco-canadenses e reduzir a tensão entre estes e os anglo-canadenses, o federalismo foi ganhando força até que, após várias conferências envolvendo representantes das colônias britânicas da América do Norte, o Parlamento Britânico aprovou, em 1º de julho de 1867, o *British North America Act*, que depois seria renomeado de *Constitution Act*, 1867. O *British*

² DICK *apud* GONÇALVES, 2007.

North America Act integrou as quatro províncias de Nova Scotia, New Brunswick, Québec e Ontário em uma federação, o Canadá. O país permanecia, entretanto, como parte do Império Britânico e, apesar da crescente autonomia do governo local, importantes leis canadenses continuavam a ser produzidas e aprovadas pelo Parlamento em Londres (2007).

O referido autor (2007) destaca que a soberania do Canadá só foi efetivamente alcançada em 1926, após o Canadá participar ativamente, em socorro ao Império britânico do qual era parte, nas guerras coloniais da virada do século e da primeira Guerra Mundial. A autonomia plena afetou diretamente a condição do Governador-Geral do Canadá, que deixou de ser um agente do governo britânico no país e tornou-se um representante da Coroa e o Gabinete britânico também deixou de ter qualquer ingerência sobre as leis internas canadenses.

Com a promulgação da *Constitution Act 1982* o Parlamento Britânico abdicou de qualquer poder sobre o Canadá. Assim, o *British North America Act 1867* foi renomeado como *Constitution Act 1867* e, com o *Constitution Act 1982*, o documento de 1867 foi reformado e acrescido da *Canadian Chart of Rights and Freedoms*, ou Carta Canadense de Direitos e Liberdades, importante estatuto para a normatização dos direitos e garantias individuais do país.

Atualmente, o Canadá é uma federação com democracia parlamentar e uma monarquia constitucional vinculada formalmente à Coroa britânica, o que resultou num ordenamento jurídico bastante similar ao adotado pelo Reino Unido. A Constituição do país é uma compilação de costumes e documentos históricos, entre os quais se destacam o *British North America Act 1867*, que originou o próprio país, e o *Constitution Act. 1982*, que, entre os seus mais notáveis efeitos, acresceu, em âmbito constitucional, uma Carta de Direitos e Liberdades, e extirpou, definitivamente, o poder do Parlamento Britânico sobre a Constituição canadense.

O poder político divide-se em duas ordens de governos: o federal e as províncias, reconhecidos como iguais. Nas respectivas áreas de competência atribuídas constitucionalmente não há relações de caráter hierárquico e os entes atuam com independência. Os governos locais, por sua vez, são unidades subordinadas aos governos das provinciais. Em termos constitucionais, os governos provinciais têm amplo poder sobre os municípios e são responsáveis por definirem a dimensão da autoridade que lhes cabe. Podem criar, dissolver, fundir ou alterar as estruturas municipais, controlar o modelo de arrecadação tributária, bem como regular e substituir todas as

decisões municipais, embora, na prática, os municípios tenham, atualmente, a critério da província, ampla autonomia no trato dos problemas urbanos (HACHARD, 2022).

O governo é dividido em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Legislativo, ou Parlamento, é composto da Câmara dos Comuns com membros eleitos e da Câmara Alta (Senado) cujos membros são nomeados pela autoridade competente. Como uma monarquia constitucional, o Poder Executivo é oficialmente chefiado pela Monarca (atualmente o Rei Charles) representado pelo Governador-Geral, mas a autoridade para governar reside de fato no Primeiro-Ministro e no Gabinete, que são membros oriundos do Parlamento. O Primeiro-Ministro do Canadá é o líder do partido com mais assentos na Câmara dos Comuns.

LOPREATO (2023) informa que esse sistema político requer atuação responsável e contínua demonstração de apoio da maioria dos parlamentares, pois, em caso de desconfiança, o Primeiro-Ministro perde a legitimidade e deve renunciar ou pedir a dissolução do parlamento, com a convocação de novas eleições. O Primeiro-Ministro e o seu Gabinete ocupam papel nuclear por definirem a agenda política e encaminharem a maior parte das matérias à votação, incluindo a proposta orçamentária anual.

Por sua vez, o Judiciário é representado pela Suprema Corte que tem como função fazer a interpretação constitucional das normas e se ocupar das apelações vindas das Cortes Superiores das províncias e cortes federais.

Para fins deste artigo, o foco será o Senado como órgão pertencente à estrutura do Poder Legislativo na esfera federal. O Senado, tal como outras instituições e mecanismos, foi criado pelo pacto político que esteve na origem do país e seu surgimento tem relação direta com a opção pelo Estado Federal.

A escolha pelo federalismo, forma do governo instituída no país, foi diretamente influenciada pela República Americana. Os Pais da Confederação³, observando as falhas no sistema americano, optaram por manter uma forma monárquica de governo, com o Legislativo

³ Embora o Canadá não seja uma confederação, a expressão "Pais da Confederação" é dedicada aos fundadores do Canadá e, portanto, será utilizada neste artigo. Veja, por exemplo, o glossário desenvolvido pela Assembleia Nacional de Quebec. Enciclopédia do parlamentarismo de Quebec, "Pais da Confederação". Disponível online em: <<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimony/lexique/peres-de-la-confederation.html>>.

versado num sistema de governo bicameral inspirado principalmente nas tradições britânicas, conforme se extrai do preâmbulo do Ato Constitucional de 1867⁴:

Considerando que as províncias do Canadá, Nova Escócia e New Brunswick manifestaram o desejo de contratar uma União Federal para formar uma única Potência (Domínio) sob a coroa do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda, com uma constituição baseada nos mesmos princípios da do Reino Unido.

Todavia, se o modelo bicameral era bem conhecido dos Pais da Confederação, o federalismo não era. A Grã-Bretanha, principal fonte de inspiração, baseia o seu bicameralismo não no federalismo, mas num conceito de governo baseado na partilha de poderes entre a Coroa, a aristocracia (a Câmara Alta) e o povo (a Câmara Baixa). Os Pais da Confederação basearam-se fortemente no modelo bicameral de *Westminster*, incluindo muitos dos elementos fundamentais da Câmara dos Lordes, porém, adaptaram-no a uma realidade completamente diferente: a de um Estado Federal (ROUSSY, 2015).

LOPREATO aduz que a opção pelo modelo federativo no Canadá surgiu especialmente da tensão entre os ingleses e franceses, em especial do embate sobre a questão de Quebec:

A análise parte das condições presentes no ato de fundação do Canadá como país federativo, ancorada no olhar dos *founding fathers*, que buscou respeitar as tradições das colônias e não repetir a experiência de descentralização exacerbada do vizinho, vista como a causa imediata da guerra de secessão americana. O ato de 1867 resultou de conferências e negociações ordenadas. A opção foi criar um poder central forte o suficiente para ordenar os objetivos gerais da aliança e do conjunto da federação e, simultaneamente, garantir a descentralização do poder legislativo, de modo a dar ao governo subnacional o controle de diferentes áreas e capacidade tributária. A clivagem do movimento ambivalente de centralização e de respeito às diferenças constituiu a pedra de toque do federalismo canadense, marcado por visões distintas sobre como conceituar o Canadá: os territórios de origem inglesa o veem como nação única, com dimensões diferenciadas, enquanto o lado francês, em especial Quebec, visualiza um espaço multinacional onde os interesses comuns devem ser avaliados à luz do olhar autónomo da região. O embate de duas visões sobre a questão de Quebec e do Canadá como nação esteve presente desde o ato fundador e delineou a dinâmica da federação. A obrigação de negociar e de respeitar as individualidades colocou-se como traço característico, e o risco potencial de cisão levou a adoção do princípio que dá a cada ente o direito de não empregar regras nacionais e optar pelo uso de normas próprias (2023).

Tem-se que a criação do Senado se tornou uma condição essencial do pacto político que

⁴ Disponível em: <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-1.html>>.

levou à federação canadense, dado que Quebec via isso como um meio essencial de proteger seus interesses, pois, por ser menos populoso que Ontário, corria o risco de ver o seu peso político ainda mais desgastado em relação aos canadenses de língua inglesa com a chegada das províncias de Nova Escócia e Nova Brunswick. A representação baseada exclusivamente na população, uma noção central da Câmara dos Comuns, teria, portanto, o risco de não proteger adequadamente os interesses distintos do Quebec. Assim como instituições congêneres encontradas em outros Estados federais, sua função básica seria proteger interesses regionais no plano da política nacional (ROUSSY, 2015).

Embora o Canadá tenha adotado a democracia como regime político e uma estrutura de governo bicameral, aspecto comum aos estados federais, a composição do Senado apresenta dois elementos que se destacam em comparação com as câmaras altas de outros estados federais. O primeiro é a legitimidade em razão do método de escolha dos senadores, e o segundo elemento diz respeito à forma como os assentos são distribuídos entre regiões e províncias.

Relativo à legitimidade, os senadores canadenses não são eleitos, pois são formalmente nomeados pelo Governador-Geral, embora, na prática, é o Primeiro Ministro que os indica, e podem manter seus cargos até os 75 anos de idade. O Senado faz parte do processo legislativo nacional e possui os mesmos poderes da Câmara dos Comuns, exceto no que diz respeito aos *money bills* (projetos de lei sobre receitas e despesas) que devem propostos a partir da Câmara Baixa (HOGG *apud* CORDEIRO RODRIGUES, 2016).

A explicação de um Senado composto por membros não eleitos passa pela escolha pessoal dos Pais da Confederação que queriam que o Senado fosse uma câmara cujo papel principal seria de revisar a lei, para funcionar de forma independente e como uma espécie de contrapeso à Câmara dos Comuns.

O desejo de criar uma segunda câmara independente tinha, para os Pais da Confederação, sólidos fundamentos teóricos que ultrapassavam os limites do federalismo. Foi, segundo eles, uma estrutura governamental que permitiu contrariar os excessos da democracia e opor-se a uma “democracia desenfreada”. Ao aspirar a tal democracia limitada, tais idealizadores foram fortemente influenciados pelo argumento de evitar a todo custo à influência corruptora de um poder absoluto. Para os Pais da Confederação, o Senado tinha de ser suficientemente

independente para funcionar como um ponto focal de resistência à democracia. O problema a ser resolvido era, portanto, um excesso de democracia no Estado (ROUSSY, 2015). Trechos do discurso de George Brown, integrante da aludida Conferência, não deixa dúvidas acerca dessa aspiração:

Queríamos fazer da Câmara Alta um órgão perfeitamente independente, um órgão que estivesse na melhor posição possível para estudar sem paixão as medidas desta Câmara [a Câmara dos Comuns] e para defender os interesses públicos contra qualquer tentativa de ataque precipitado ou contaminado pelo partidarismo. Sempre me declarei adversário de uma segunda câmara eletiva e continuo convencido de que duas câmaras constituídas da mesma forma são incompatíveis com os princípios da constituição inglesa. [...] [Quando] finalmente o [Senado] for composto apenas por membros eleitos, quem poderá dizer que não exigirá o controle das medidas financeiras? – controle que esta câmara considera um privilégio exclusivo. Não poderia ele afirmar com razão que representa o povo tão bem como nós e que a gestão dos fundos públicos pertence tanto a ele como a nós? [...] Diz-se que ele não tem poder. Mas o que pode impedi-lo de fazer isso? (GEORGE BROWN apud ROUSSY, 2015).

Concebe-se, portanto, que a composição do Senado canadense não decorreu de mera reprodução impensada do modelo britânico, mas de opção intencional dos fundadores do país pela não participação popular na nomeação dos senadores.

São deveras as críticas sobre o sistema de escolha dos senadores canadenses, e dezenas de projetos de reforma para alterar os critérios para eleições dos senadores do Senado já foram apresentados. Sobre essa temática, CORDEIRO RODRIGUES afirma que “*o Senado não cumpre adequadamente sua tarefa de representação dos interesses regionais no Parlamento. Isso porque as províncias não possuem qualquer papel na escolha dos senadores, que são indicados pelo Primeiro Ministro com base em critérios puramente partidários*” (2016).

Contudo, conforme visto, para além do julgamento da escolha feita pelos instauradores do Estado canadense, a alegada falta de legitimidade - crítica mais difundida contra o Senado - é na verdade uma característica que se pretendia quando esse órgão legislativo foi constituído.

Outro ponto de discussão do Senado canadense é forma da distribuição das suas vagas. Antes de averiguar como se dá esse arranjo, impede repisar que um dos principais motivos pela criação do Senado é que ele atuasse como representante das províncias na formação do processo legislativo nacional. Característica que se harmoniza com a opção pelo Estado Federal.

Em seu significado original, federação, do latim *foedus* (pacto, tratado ou aliança),

significa uma convenção entre entidades (famílias, tribos, nações etc.) que se obrigam reciprocamente (PROUDHON, 2001, p. 90).

Predomina na literatura que o federalismo tem origem na experiência norte-americana surgida da união dos Estados soberanos oriundos das treze antigas colônias britânicas durante o processo de independência e formação da nova república americana. No embate entre os propositores do federalismo e os defensores da confederação, forma de união de estados adotada logo após a declaração de independência, prevaleceu a opção pela forma federativa. Manteve-se, assim, a autonomia dos estados-membros, porém, firmando-se, entre os estados, um pacto federativo inscrito na Constituição que os uniu em torno de um ente central, a União Federal, detentora da soberania territorial da Federação (DALLARI, 2007, p. 215 e seguintes).

Embora a concepção de federalismo seja indissociável do referido contexto histórico, no qual houve um movimento de agregação de Estados americanos independentes que abdicaram de sua soberania em favor de um ente central para defender seus interesses comuns, a definição de federalismo é tema bastante complexo como bem destaca Souza:

O federalismo é tema de difícil conceituação. A dificuldade advém do fato de que o federalismo é um conjunto de elementos institucionais e doutrinários. Institucional na medida em que agrega interações entre unidades subnacionais e o todo (União, federação), o que supõe um conjunto de exigências formais; doutrinário no ponto em que, à forma, se juntam elementos normativos, como a democracia, o pluralismo, o desenvolvimento, a paz (SOUZA, 2008).

Ao conceituar o federalismo, LIPJHART assinala que:

Podemos encontrar uma grande variedade de definições existentes na literatura sobre o assunto, porém há um amplo acordo sobre sua característica mais básica: uma divisão de poder garantida entre governo central e governos regionais. (2008, p. 214).

Por sua vez, BASTOS sintetizou as principais características do federalismo:

1ª) uma descentralização político-administrativa constitucionalmente prevista; 2ª) uma Constituição rígida que não permita a alteração da repartição de competências por intermédio da legislação ordinária. Se assim fosse possível, estaríamos num Estado unitário, politicamente descentralizado; 3ª) existência de um órgão que dite a vontade dos membros da Federação; no caso brasileiro temos o Senado, no qual reúnem-se os representantes dos Estados-Membros; 4ª) autonomia financeira, constitucionalmente prevista, para que os entes federados não fiquem na dependência do Poder Central; 5ª) a existência de um órgão constitucional encarregado do controle da constitucionalidade das leis, para que não haja invasão de competências (1994, p.146).

Sendo mais incisivo quanto aos critérios do federalismo, BONAVIDES afirma que a

autonomia e a participação são pilares desta forma de Estado:

Há, segundo George Scelle, dois princípios capitais que são a chave de todo o sistema federativo: a lei da participação e a lei da autonomia. Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são no dizer de Le Fur partes tanto na criação como no exercício da substância mesma da soberania, traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõe o Estado unitário. Através da lei da autonomia manifesta-se com toda clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal. A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela certeza do ordenamento constitucional superior a Constituição federal, cimento de todo o sistema federativo. Tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas, que permitem ver na Federação, como viu Tocqueville no século XIX, duas sociedades distintas, ‘encaixadas uma na outra’, a saber, o Estado federal e os Estados federados harmonicamente superpostos e conexos (1995, p. 181).

Sem qualquer pretensão de fixar um conceito deste termo, a partir do levantamento doutrinário feito neste estudo, pode-se afirmar que há certo consenso no sentido de que o federalismo indica uma forma de Estado e não de governo, e surge, essencialmente, da conjugação de vários centros dotados de poder político-jurídico que possuem autonomia e participação igualitária no exercício do poder estatal.

No tocante ao Canadá, o número atual de Senadores é de 105 e a divisão é feita da seguinte forma: i) os 24 assentos da região de Maritimes, são distribuídos 10 a New Brunswick, 10 a Nova Scotia e 4 a Prince Edward Island; ii) Quebec com 24 assentos; iii) Ontario com 24 assentos e iv) os 24 da região Western são distribuídos 6 para cada uma das províncias: British Columbia, Alberta, Saskatchewan e Manitoba. A esses assentos, adicionaram outros 9 a áreas que não faziam parte da divisão original criada com a confederação, cabendo 6 cadeiras a Newfoundland e Labrador e 1 cada um dos territórios: Northwest Territories, Yukon e Nunavut.

Nota-se que o número de cadeiras é dividido igualmente entre as regiões, mas varia entre as províncias no interior das regiões. É exatamente esse o ponto de questionamento, haja vista que essa configuração não reflete a demografia canadiana.

LOPREATO (2023) ensina que essa configuração foi instituída no Ato de 1867, e tinha como propósito garantir o equilíbrio de poder e de evitar o peso maior das áreas mais populosas (Quebec e Ontario) na câmara baixa, atribuiu a cada região (não a cada província) número equivalente de cadeiras e manteve essa condição após a anexação de novas províncias e territórios. Por outro lado, deixou em aberto (seção 26) a possibilidade de a Coroa, ao seu arbítrio (na prática por vontade do Primeiro Ministro), elevar temporariamente o número de cadeiras do órgão. Ou seja, houve a institucionalização de uma cláusula de escape, deixada à mão, a ser usada em caso de impasse político e de dificuldade de o governo aprovar propostas oficiais de seu interesse.

Nesta conjuntura, vê-se que o Senado não cumpre o plano original do federalismo de atuar como representante dos interesses provinciais no processo legislativo nacional, abrindo espaço para diversos julgamentos, dentre os quais se destaca a exegese de LOPREATO:

(...) o órgão configurou-se como corpo político preso às instruções do líder partidário e a tarefa de representar os interesses das unidades coube aos Primeiros Ministros provinciais. Com este arranjo institucional, o cerne da disputa federativa concentrou-se no embate entre o Premier e os congêneres provinciais, o que realçou o jogo das alianças regionais no encaminhamento de reformas e na busca de consensos (2023).

Sem dúvidas, o problema da distribuição de assentos entre regiões ou províncias e da legitimidade dos senadores são dois elementos-chave que devem ser levados em consideração em qualquer estudo do sistema político canadense, tanto que não são novas e nem raras as apresentações de propostas de reforma do Senado canadense. A partir disso, surge então o questionamento se o arranjo singular desse órgão integrante do Poder Legislativo tem servido bem ao sistema político canadense.

Conforme já ressaltado, o Senado canadense foi planejado a partir de dois eixos fundamentais que permeiam as características próprias da Câmara Alta: revisão e representação. Ressalte-se que, além da representação das unidades constituintes da federação, o outro papel essencial desempenhado pelas Câmaras Altas nas diversas federações ao redor do mundo é o de revisão legislativa. As câmaras superiores são muitas vezes concebidas para serem locais onde o partidário desempenha um papel menor e onde é possível pensar mais sobre as matérias.

Os responsáveis pela constituição do Canadá escolheram para o Senado um sistema de

representação diferente do da Câmara dos Comuns, ou seja, um sistema que não se baseia apenas na população, a fim de conter os excessos democráticos da Câmara dos Comuns. A intenção era que o Senado gozasse de independência suficiente e fosse composto por pessoas experientes para que a sua voz tivesse um peso significativo nos debates legislativos.

Nessa perspectiva, vê-se que o fato do Senado canadense não ser eleito democraticamente não impede o exercício de seu papel de revisor, pois os projetos de leis precisam do aval desse órgão para prosseguir. Inclusive, nas palavras de ROUSSY (2015), o papel desempenhado pelo Senado na revisão de projetos de lei é o principal argumento dos apoiadores desse órgão canadense e provavelmente o mais forte. Muitos fatores garantem que os projetos de lei possam receber uma revisão mais aprofundada e cuidadosa no Senado em comparação com a revisão que recebem na Câmara dos Comuns:

No estudo de projetos de lei, o Senado tem vantagem sobre a Câmara dos Comuns devido ao seu pequeno número, porque com discursos mais curtos e em menor número, o procedimento é informal e flexível, e porque os senadores têm mais tempo, liberdade e conhecimento especializado, bem como maior independência do que os membros do Parlamento. [...] O propósito do Senado [no estudo de projetos de lei] é deliberar, construir seu caso legislativo por meio do debate, da obtenção de depoimentos de testemunhas e da coleta de uma ampla gama de opiniões de canadenses em todas as esferas da vida e em todas as partes do país. No mercado político, o capital do Senado, por assim dizer, não reside na sua habilidade em intermediar interesses (que claramente pertencem à Câmara dos Comuns), mas em destilar argumentos. Embora o Senado não seja um órgão acadêmico, a influência que exerce é intelectual. Entusiasmado (Smith *apud* ROUSSY, 2015).

Além disso, a Carta Canadense de Direitos e Liberdades deu ao Senado o papel de responsável pela proteção das minorias. Logo, a independência partidária de que gozam os senadores permite exercer esta atribuição de forma mais eficaz:

O Senado está particularmente apto a desempenhar um papel importante nestas deliberações heterogêneas [relativas aos direitos e liberdades constitucionais]. A Câmara dos Comuns, cujos membros são invariavelmente influenciados por considerações eleitorais, está mais inclinada a submeter-se à opinião pública prevalecente. O Senado, uma câmara federal cujo papel é proteger os direitos das minorias, pode desempenhar um papel único quando se trata de garantir a conformidade das leis federais com a Carta. Isto significa que a Câmara Alta pode contribuir, nas palavras do Chefe de Justiça de Ontário, Sr. McMurtry, “para evitar conflitos entre o Parlamento e a Constituição (ROUSSY, 2015).

Acrescente-se que a mudança do método de seleção dos senadores não significa, dentro do contexto canadense, ampliar a voz da população, dado que, em razão da extrema disciplina

partidária da política daquele país, espera-se que os parlamentares pertencentes à base do Governo - que sempre forma a maioria - sejam eles eleitos ou não, votem como um bloco unificado na legislatura conforme os interesses do Governo. Sem falar que um Senado eleito também teria um impacto real na presença do partidarismo, pois a Câmara Alta começaria a fazer campanha sob a sua bandeira esvaziando seu papel de contrapeso da Câmara dos Comuns.

Não se pode olvidar, ainda, que predomina na grande maioria dos países democráticos, incluindo o Canadá, o método de nomeação dos membros do Poder Judiciário, logo, a legitimidade de um Poder não está necessariamente vinculada ao fato dele ser eleito democraticamente.

Destarte, a despeito das constantes críticas acerca da legitimidade, vê-se que o Senado parece realmente estar desempenhando o papel de casa revisora que lhe foi atribuído pelos Pais da Confederação, e é a independência que gozam os senadores que lhes permite desempenhar este papel fundamental.

Por outro lado, nota-se que o Senado canadense vem falhando no tocante à atribuição de oferecer uma representação mais direta às províncias no processo legislativo federal. Consoante já destacado, a distribuição de assentos é dividida igualmente entre as regiões e não entre as províncias. O problema, contudo, é que a demografia canadense não permaneceu estagnada.

As províncias ocidentais, especialmente a Colúmbia Britânica e Alberta, registraram taxas robustas de crescimento populacional nas últimas décadas. Estas duas províncias estão agora no topo da lista de províncias e territórios quando classificadas por número de habitantes por senador, inclusive, esta realidade é responsável pelo fenômeno do descontentamento no oeste do Canadá (ROUSSY, 2015).

Do levantamento feito neste estudo não foi possível localizar autores favoráveis a atual fórmula da distribuição de assentos no Senado canadense. Há quem defenda que distribuição seja feita de forma que cada província tenha o mesmo número de assentos, como ocorre no Brasil e Estados Unidos, por exemplo. Há quem defenda que seja utilizado o critério da população, a fim de evitar que os habitantes das províncias populosas fiquem ainda mais desfavorecidos.

Na opinião de ROUSSY (2015) a solução mais razoável é a proposta no Relatório *Beaudoin-Dobbien* de 1992, que tenta encontrar um equilíbrio justo entre o princípio da

representação segundo a população e a necessidade de melhor representar a população das pequenas províncias. De acordo com esta proposta, Ontário e Quebec receberiam 20 assentos senatoriais, Colúmbia Britânica e Alberta teriam 12, Saskatchewan, Manitoba, Nova Escócia e New Brunswick teriam 8 e assim por diante.

Com efeito, há certo consenso de que existe um problema crônico de sub-representação no Canadá. E mesmo entre alguns dos mais fortes defensores do Senado na sua forma atual, esta situação é chamada de flagrante injustiça que merece ser revista pelo Parlamento.

Estabelecidas tais premissas, revelou-se que a falta de eleição dos senadores não é critério inexorável para constituir a legitimidade do Senado dentro do sistema político canadense, pois tal aspecto, embora seja contestável, não influencia de forma significativa o papel para qual o órgão foi originalmente concebido. Ao contrário da questão da paridade na representatividade dos entes, em que se verificou que a manutenção da fórmula da distribuição dos assentos senatoriais resulta numa distorção estrutural do arranjo federativo canadense que não se sustenta e gera intensos debates entre os componentes federados.

3. METODOLOGIA

Utilizou-se o método de abordagem dedutivo para o desenvolvimento do estudo. O desenvolvimento da pesquisa foi pautado no estudo de livros, teses, artigos científicos, revistas jurídicas, legislações, dentre outras fontes que versam sobre o assunto retratado, logo, o método de procedimento foi o bibliográfico. E as interpretações foram de ordem sistemática e literal, em que se efetivou uma leitura interpretativa dos materiais selecionados e fichamentos como métodos complementares de pesquisa.

4. CONCLUSÃO

A partir da discussão apresentada neste estudo, chegou-se ao resultado que o Senado canadense apresenta dois aspectos próprios que contrastam com a forma de governo federalista e o regime político democrático instituídos no país.

Embora seja ampla a insatisfação quanto a não participação da população na escolha dos senadores, viu-se que essa característica destoante da essência democrática não atrapalha no desempenho do órgão, que, à luz do entendimento dos Pais da Confederação, tem papel fundamental de revisar os atos legislativos e conter os excessos democráticos da Câmara dos Comuns.

Por sua vez, a partir da distribuição dos assentos senatoriais, verificou-se um vício na formação do pacto federativo canadense na medida em que algumas províncias perdem oportunidades de participar, na mesma proporção, dos debates e soluções nacionais, o que inviabiliza ou pelo menos dificulta o desenvolvimento linear do país.

Esclarece-se que não se pretendeu questionar, nesta dissertação, a qualidade de ente federado do Canadá e tampouco se desconhece que não há forma federativa ideal, dado que esta depende do momento histórico de cada Estado. Objetivou-se apenas destacar as peculiaridades do Senado enquanto estrutura componente do sistema político canadense.

São essas, portanto, as questões sobre as quais pretende-se empreender algumas breves reflexões, sem ter a pretensão, evidentemente, de encontrar respostas taxativas, dadas as inexoráveis implicações sociais, políticas e jurídicas que tais questões acarretam, e considerando, por óbvio, a brevidade e o limitado alcance deste estudo.

5. REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CANADÁ. **Assemblée Nationale Du Québec**. Disponível em: <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimony/lexique/peres-de-la-confederation.html>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CANADÁ. **Leis Constitucionais de 1867 a 1982**. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-1.html>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CORDEIRO RODRIGUES, D. L. A. **Constituição Política do Canadá**: instituições e tendências recentes. *Revista Publicum*, v. 2, n. 2, p. 83–119, 2016. Disponível em:

<https://doi.org/10.12957/publicum.2016.22758>. Acesso em: 18 nov. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Monarquia republicana**: considerações sobre o sistema político canadense e seus princípios constitucionais. Revista de Informação Legislativa, v. 44, n. 174, p. 129-140, abr./jun. 2007. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/141152>. Acesso em: 23 nov. 2023.

HACHARD, T. **Capacity, voice and opportunity**: advancing municipal engagement in Canadian federal relations. Commonwealth Journal of Local Governance, n. 27, dez. 2022.

Disponível em: <http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/cjlg>. Acesso em: 27 nov. 2023.

HOGG, Peter. Constitutional Law of Canada. Toronto: Carswell, 2014. p. 9-18.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LOPREATO, Francisco Luiz. **O federalismo canadense**: traços gerais. Campinas, SP:

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2023. Disponível em:

<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD455.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MONAHAN, Patrick; SHAW, Byron. Constitutional Law. 4. ed. Toronto: Irwin Law, 2013. p. 40-41.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário, 2001.

ROUSSY, Alain. **Reforma do Senado no Canadá**. Ottawa Law Review, v. 45, n. 1, p. 93-115, 2015. Disponível em: <https://canlii.ca/t/89b>. Acesso em: 28 nov. 2023.

SOUZA, C. **Federalismo**: teorias e conceitos revisitados. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 65, p. 27-48, 2008. Disponível em:

<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/311>. Acesso em: 18 nov. 2023.