

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 44 • nº 174

Abril/junho – 2007

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# Monarquia republicana

## Considerações sobre o sistema político canadense e seus princípios constitucionais

Joanisval Brito Gonçalves

### Sumário

1. Introdução. 2. Aspectos histórico-culturais da sociedade canadense. 3. O Constitucionalismo canadense: fundamentos. 4. Conclusões: uma monarquia republicana.

### 1. Introdução

Maior país do continente americano e segundo do globo em extensão, o Canadá impressiona não só pela diversidade étnica e cultural de seus cerca de 32 milhões de habitantes, mas também por suas riquezas e belezas naturais. Ademais, trata-se de uma das sete maiores economias do planeta e durante muito tempo vem ocupando posições de destaque – quando não o primeiro lugar – no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), reflexo de uma sociedade de elevado padrão de igualdade e desenvolvimento social. Em termos de política externa, apesar de estreitos laços históricos e comerciais com os EUA, o Canadá tem atuado de maneira bastante independente em foros internacionais em defesa do multilateralismo, de questões ambientais, da proteção aos direitos humanos e da solução pacífica das controvérsias<sup>1</sup>.

Outro aspecto que chama atenção no Canadá é seu sistema político: o país é uma monarquia parlamentarista e reúne características do modelo de parlamentarismo britânico e do federalismo norte-americano. Importante ressaltar que, apesar da semelhança com o sistema inglês, o canadense

Joanisval Brito Gonçalves é Consultor Legislativo do Senado para a Área de Relações Exteriores e Defesa Nacional, advogado e professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, foi pesquisador visitante junto à Universidade de Carleton, em Ottawa, Canadá.

não é uma réplica daquele, possuindo peculiaridades que acabam tornando-o único no continente americano e muito peculiar em termos mundiais<sup>2</sup>.

O objetivo deste artigo é fazer uma breve apresentação do modelo político canadense, com ênfase em alguns aspectos constitucionais e nos princípios que norteiam seu governo. Convém destacar que o país é um exemplo de democracia sob um parlamentarismo monárquico, que funciona de maneira efetiva e eficiente no continente americano. De fato, pergunta-se se esse modelo não poderia inspirar outros regimes no continente, assim como o Presidencialismo estadunidense o fez.

## 2. Aspectos histórico-culturais da sociedade canadense

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 as 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 as possessões coloniais francesas na região.

Importante destacar que a presença francesa no território canadense era muito mais significativa que a inglesa. Nesse sentido, as autoridades britânicas viram sob seu controle toda uma população francófona e católica em Québec, população essa com cultura e valores franceses bastante arraigados e que não poderiam ser simplesmente desconsiderados. Foi em virtude disso que as primeiras grandes referências de normas constitucionais específicas para o Canadá foram instituídas logo que a Coroa britâni-

ca assumiu o controle dos territórios franceses: o *Royal Proclamation Act*, de 1763, que criava a colônia de Québec, e o *Quebec Act*, de 1774, que permitiu à população de língua francesa preservar seu idioma, costumes, religião e leis civis. Assim, apesar de terem governador anglófono nomeado pela Coroa inglesa, os franco-canadenses<sup>3</sup> puderam conservar suas tradições e tinha-se no Québec um caso *suis generis* de um sistema legal no qual o direito penal era inglês enquanto o direito civil era de origem francesa.

Em 1791, por meio do *Constitutional Act of 1791*, o 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<sup>4</sup>. Cada uma das colônias passava a ter seu próprio governador, com conselhos executivos e legislativos nomeados pela metrópole, mas com assembleias locais eleitas. Esse procedimento pode ser percebido como uma resposta da Coroa inglesa em reconhecimento à conduta de seus súditos franceses do Québec de não apoiar a revolta nas 13 colônias britânicas que conduziria à independência destas e à constituição dos Estados Unidos da América (DICK, 2004, p. 26).

Portanto, a partir de 1791, as colônias canadenses adquiriram um “governo representativo”, *i.e.*, marcado por um conjunto de instituições que incluíam uma assembleia legislativa eleita, a qual representava o povo e poderia levar seus pleitos ao governo. Destaque-se, entretanto, que até a segunda metade do século XIX, o poder estava efetivamente centrado no Governador-Geral, nomeado pela Coroa britânica, e nos conselheiros por ele indicados. No decorrer daquele século, houve um movimento no sentido de exigir um “governo responsável”, no qual os ministros prestam contas à assembleia, os legítimos representantes eleitos pelo povo<sup>5</sup>.

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 alijados 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 1<sup>a</sup> de julho de 1867, o *British North America Act*, que depois seria renomeado de *Constitution Act, 1867*. O *British 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.

A soberania plena do Canadá seria alcançada apenas no século XX. Após participar ativamente, em socorro ao Império Britânico do qual era parte, nas guerras coloniais da virada do século e da I Guerra Mundial, o Canadá adquiriu um novo *status* internacional com o fim da Grande Guerra e os canadenses requereram mais autonomia. Foi assim que, em 1926, uma Conferência Imperial estabeleceu a completa igualdade entre o Reino Unido e seus Domínios – aí incluídos Canadá e Austrália – “para todos os assuntos internos, internacionais e imperiais”: criava-se a Comunidade Britânica das Nações (*British Commonwealth of Nations*).

O estabelecimento da autonomia plena, em 1926, 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<sup>6</sup>. O Gabinete Britânico também deixou de ter qualquer ingerência sobre as leis internas canadenses. Com o Estatuto de Westminster, de 1931, o *Colonial Law Validity Act* – que estabelecia a prevalência da legislação aprovada pelo Parlamento Britânico em caso de conflito com a legislação dos Domínios – foi

revogado e nenhuma lei britânica seria mais aplicada aos Domínios, salvo por requisição e consentimento destes. O Estatuto declarava ainda que os Parlamentos dos Domínios tinham plenos poderes para legislar sobre todos os assuntos internos e internacionais do Domínio.

Apesar do fim da condição colonial, permaneceriam ainda algumas peculiaridades no sistema canadense. A título de exemplo, o Canadá continuava a compartilhar o Chefe de Estado com a Grã-Bretanha, ou seja, o rei ou a rainha da Inglaterra e os Primeiros-Ministros canadenses continuaram a indicar aristocratas, diplomatas e outros súditos britânicos para o cargo de Governador-Geral até 1952. Ademais, a própria bandeira canadense continuou sendo a chamada “Union Jack and the Red Ensign”<sup>7</sup> até 1965, quando foi substituída pela atual. Também, somente em 1967, o hino britânico *God Save the Queen* foi substituído pelo *Oh Canada*, apesar de aquele ainda ter sido de uso corrente e oficial até 1980.

Entretanto, o aspecto mais interessante dessa relação com a Grã-Bretanha repousava no fato de que a Constituição de 1867 só poderia ser alterada pelo Parlamento Britânico, ainda que sob requisição canadense. Impressionante, portanto, que a Constituição de um Estado soberano só pudesse ser emendada pelo parlamento de outro. Somente em 1982, com o *Constitution Act, 1982*, ou Lei Constitucional – última emenda aprovada pelo Parlamento Britânico –, o Parlamento do Canadá passou a ter competência para emendar a Constituição, por meio do *Canada Act*. O Parlamento Britânico abdicou de qualquer poder sobre o Canadá. Assim, o *British North America Act* 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 naquele país (CANADA, 1867, 1982).

Antes de serem apresentadas as considerações sobre o constitucionalismo canadense, convém destacar um aspecto importante da formação histórico-social do Canadá: com o processo de independência dos EUA, os colonos leais à Coroa inglesa, os *United Empire Loyalists*, migraram para o Canadá, que acabou se tornando o baluarte da resistência inglesa ao processo revolucionário iniciado nas 13 colônias. Essa situação se tornaria mais evidente com a guerra de 1812, quando o Canadá foi invadido por tropas estadunidenses, que tentaram anexar aquelas colônias. A reação anglo-canadense levou as forças leais à Coroa – tropas inglesas e milícias canadenses – a entrarem no território estadunidense e atacarem cidades importantes como Washington, quando, em 1814, a Casa Branca foi incendiada. Esse conflito influenciaria as relações entre os dois países ao longo do século XIX.

Assim, cabe destacar que o Canadá, em sua formação nacional, não passou por um processo semelhante à Revolução Americana ou à Revolução Francesa. Ao contrário, os grupos anti-revolucionários estabeleceram-se no território canadense e estão entre os “Pais Fundadores” daquele país, o que produziria reflexos significativos na cultura política canadense<sup>8</sup>. O sociólogo estadunidense Seymour Martin Lipset lembra que, na formação dos dois países, enquanto os EUA se fundam em bases revolucionárias, no Canadá ocorre exatamente o oposto, sendo este último essencialmente contra-revolucionário<sup>9</sup>. É nesse sentido que os valores políticos canadenses serão em alguns aspectos bastante distintos dos estadunidenses. Exemplo está no fato de que, enquanto a Declaração de Independência dos EUA lista os objetivos de “vida, liberdade e busca da felicidade”, o Ato Constitutivo do Canadá de 1867 destaca como objetivos fundamentais do país “a paz, a ordem e o bom governo” (*peace, order and good government*) (DICK, 2004, p. 213). Segundo Pierre Berton (1982), os canadenses são mais “obedientes à lei, pacíficos, ordeiros, deferentes à autori-

dade, cautelosos, elitistas, moralistas, tolerantes, reservados e menos emotivos” que os estadunidenses.

Rand Dick (2004, p. 213-221) identifica cinco valores fundamentais que distinguem os canadenses dos estadunidenses:

- equilíbrio entre coletivismo e individualismo;
- particularismo e tolerância;
- deferência para com a autoridade;
- igualitarismo;
- cautela, reserva, dependência e não violência.

Foge ao escopo deste artigo a análise desses valores<sup>10</sup> e das particularidades que distinguem os nacionais dos dois grandes países da América do Norte. Não obstante, é importante acrescentar que a cultura política canadense também será marcada por outras características fundamentais, destacando-se, ainda segundo Dick (2004):

- democracia;
- sistema de governo parlamentarista;
- federalismo;
- atenção às questões indígenas;
- percepção de que Québec constitui uma sociedade distinta dentro da sociedade canadense;
- bilingüismo oficial (inclusão das minorias lingüísticas);
- equidade e diversidade racial, étnica e cultural;
- defesa das liberdades individuais e coletivas;
- igualdade de gênero;
- igualdade entre as províncias, ressalvado o reconhecimento de sua diversidade.

Essa cultura política influencia não só a produção legislativa do país, mas também a maneira como se conduz o governo e como as instituições e mesmo os poderes do Estado canadense se relacionam. Certamente os efeitos também se darão no campo jurídico, uma vez que o direito é produto de uma sociedade, ao mesmo tempo em que também provoca mudanças nessa sociedade. Passe à análise dos fundamentos constitutivos/constitucionais do Estado canadense.

### 3. O Constitucionalismo canadense: fundamentos

Uma primeira observação sobre a norma constitucional canadense é que o país não tem uma Constituição formal. Possui, não obstante, uma Constituição material, entendida como “o sistema de leis e convenções em virtude das quais um Estado é governado” (BEAUDON, 2000, p. 10). De acordo com o art. 52 da Lei Constitucional de 1982, a Constituição do Canadá compreende esta referida Lei (*Constitution Act, 1982*) e os textos e decretos constantes em seu Anexo (*Canadian Charter of Rights and Freedoms, Rights of the Aboriginal People of Canada, Equalization and Regional Disparities, Procedure for Amending Constitution of Canada*), bem como o *Constitution Act, 1867* (nova denominação do *British North America Act, 1867*). Acrescente-se a esses documentos os atos do Parlamento, regras da *common law* (costumes)<sup>11</sup> e convenções ou estatutos constitucionais<sup>12</sup>.

No que concerne ao *Constitution Act, 1867*, trata-se de documento geralmente associado à Constituição do Canadá, apesar de, reitera-se, não ser o único texto de valor constitucional no sistema canadense. O *Constitution Act, 1867* estabelece a divisão dos poderes e as atribuições do Parlamento – composto pelo Soberano (representado pelo Governador-Geral), pela Câmara dos Comuns e pelo Senado –, bem como as regras de funcionamento das Casas e atribuições do Governador-Geral e de seus conselheiros (arts. 1 a 90). Nos arts. 91 a 95, estão dispostas as competências legislativas do Parlamento do Canadá e dos Parlamentos Provinciais, evidenciando-se o princípio federativo. De fato, essa distribuição das competências federais e provinciais constitui o cerne da Carta de 1867 (KHAN, 1986, p. 2). O documento também trata do Judiciário e das questões orçamentárias.

Aspecto interessante do *Constitution Act, 1867* é que o dispositivo não faz qualquer referência ao Primeiro-Ministro ou ao Gabinete, muito menos a seus poderes e compe-

tências. Assim, tanto a figura do Primeiro-Ministro quanto o próprio Gabinete são fruto das convenções consuetudinárias. Uma vez que se tratava de norma colonial inglesa, o documento também não continha alusão a seu processo de emenda, o que conduziu à esdrúxula situação já comentada, segundo a qual até 1982 a Constituição do Canadá era emendada pelo Parlamento Britânico, sediado em Westminster.

O Ato de 1982 veio resolver o problema da emenda do documento de 1867 e instituiu a Carta de Direitos e Liberdades, na qual constam os dispositivos que asseguram os direitos civis e a proteção aos direitos humanos. Também elevou ao *status* constitucional a questão dos indígenas canadenses, por meio do anexo referente aos “direitos dos povos aborígenes do Canadá”. Ainda devem ser mencionados como documentos constitucionais do Canadá normas originárias do Reino Unido, como o Estatuto de Westminster (1931) e a *Magna Carta* (1215) (KHAN, 1986, p. 3-4; BEAUDOIN, 2000, p.32).

Além do arcabouço positivado, a Constituição canadense fundamenta-se em princípios constitucionais consuetudinários, como os da monarquia constitucional, do “governo responsável”, do federalismo, da primazia do direito, do controle do Judiciário, da democracia e da proteção constitucional dos direitos e liberdades.

O Canadá, de acordo com a Carta de 1867, é uma monarquia constitucional e, como a maioria – mas não a totalidade<sup>13</sup> – dos membros da Comunidade Britânica das Nações, compartilha o monarca com o Reino Unido<sup>14</sup>. A Rainha da Inglaterra é ao mesmo tempo a Rainha do Canadá<sup>15</sup>. A condição de monarquia não tem despertado tanto a atenção do debate político canadense, salvo reações de alguns grupos nacionalistas que questionam a legitimidade das instituições da monarquia britânica no Canadá (DICK, 2004, p. 33). Entretanto, de maneira geral, os canadenses parecem conviver bem com o regime monárquico.

A Rainha é, portanto, a Chefe de Estado e os Poderes Executivo e Legislativo são exercidos em seu nome: as leis são sancionadas por ela, sob orientação e consentimento do Senado e da Câmara, e publicadas em seu nome. A justiça também é realizada em nome do monarca. Em termos efetivos, as funções da Coroa são exercidas pelo Governador-Geral, nomeado pela Rainha por indicação do Primeiro-Ministro. A Coroa pode ser entendida como a soma total dos poderes discricionários ou residuais ainda presentes nas mãos do monarca – ou de seu representante. Entretanto, a maior parte dos poderes originários do soberano foi transferida para o Parlamento e, mais particularmente, para o Primeiro-Ministro. Os residuais – como, por exemplo, a autoridade para dissolver o Parlamento e a sanção das leis – são exercidos sob orientação do Gabinete<sup>16</sup>, efetivamente do Primeiro-Ministro.

O princípio do governo responsável já foi comentado. Importante lembrar que, em virtude dele, os ministros, ou seja, o Executivo governante<sup>17</sup>, respondem perante a Câmara dos Comuns, os representantes eleitos do povo. Daí se origina toda a doutrina relacionada à *accountability* e os demais fundamentos do sistema parlamentarista. De fato, a governabilidade só é possível no Parlamentarismo se o Gabinete tiver o apoio do Parlamento. Nesse sentido, o Primeiro-Ministro do Canadá – assim como no modelo britânico – é o líder do Partido que detém o maior número de assentos na Câmara<sup>18</sup> e se o Premier e seu Gabinete perdem a confiança do Parlamento, não é possível que essa configuração de forças se mantenha, o Parlamento é dissolvido e novas eleições são convocadas para que se produza nova composição.

Também do princípio do governo responsável se originam as doutrinas da responsabilidade coletiva e da responsabilidade individual. De acordo com a primeira, o Gabinete é coletivamente responsável perante o Parlamento tanto pelas decisões individuais dos Ministros como pela política de governo como um todo. Não pode, assim,

haver divergências entre os membros do Gabinete e, uma vez que uma decisão é tomada, trata-se de resolução “do Gabinete” e os ministros têm obrigação de dar-lhe total apoio ou renunciar. A segunda doutrina prevê que o Ministro seja responsável pelos atos dos subordinados de sua pasta, inclusive em caso de omissão, não podendo alegar desconhecimento das ações dos funcionários de seu ministério. A responsabilidade coletiva é fundamental no modelo parlamentarista enquanto a responsabilidade individual do Ministro pelos atos de seus subordinados é aspecto importante no exercício do controle do Executivo pelo Legislativo.

Assim, o sistema de governo no Canadá é o Parlamentarismo baseado no modelo britânico. O Parlamento é a instância máxima de Governo no país e é composto pela Câmara dos Comuns (*House of Commons*), pelo Senado e pelo monarca ou, mais precisamente, pela Coroa. Para que leis sejam aprovadas, é necessário o consentimento dessas três componentes do Parlamento. Em termos de efetividade de governo, a Câmara dos Comuns é a principal instância, composta por representantes eleitos em escrutínios periódicos – normalmente a cada quatro anos. Uma vez que não existe uma aristocracia nobiliária no Canadá, a Câmara Alta, ou Senado, é composta por cidadãos nomeados pelo Primeiro-Ministro para um mandato vitalício<sup>19</sup>.

Importante ressaltar que, embora o sistema parlamentarista tenha em seu fundamento a supremacia do Parlamento, efetivamente o poder centra-se no Gabinete e, em particular, no Primeiro-Ministro<sup>20</sup>. Talvez mais no Canadá que na própria Grã-Bretanha, é muito evidente a concentração de poderes no Primeiro-Ministro. Por ser o líder da maioria na Casa dos Comuns e, no caso canadense, em virtude da disciplina partidária – que leva os membros de um partido ou bloco a votarem conforme determinado pela liderança<sup>21</sup> –, o Primeiro-Ministro acaba controlando o próprio Parlamento e tornando-se um verdadeiro “mo-

narca eleito”<sup>22</sup>. Claro que, em virtude do princípio do governo responsável, se perdem a confiança da Câmara dos Comuns, os ministros devem renunciar e, no caso do Premier, este deve solicitar à Coroa que dissolva a legislatura e convoque novas eleições. De qualquer maneira, a questão da rígida disciplina partidária no modelo canadense tem sido objeto de críticas inclusive entre membros do próprio Parlamento<sup>23</sup>.

Registre-se, ademais, que tanto o Premier quanto os Ministros são também membros do Parlamento e, mais freqüentemente, da Câmara dos Comuns<sup>24</sup>, de modo que, no Canadá, assim como na Grã-Bretanha, os Poderes Executivo e Legislativo não se encontram claramente separados<sup>25</sup>. Essa fusão dos poderes envolve as atribuições do Gabinete de iniciar a maior parte do processo legislativo<sup>26</sup>. Ademais, exatamente por ter o apoio da maioria, presume-se que as leis e políticas propostas pelo Governo serão aprovadas pelo Parlamento, garantindo-se a estabilidade institucional<sup>27</sup>. Assim, o povo governaria por meio dos membros do Parlamento e estes transferindo seu poder ao Gabinete, que assume funções executivas<sup>28</sup>.

Questão muito peculiar do sistema canadense é a da combinação do sistema parlamentarista britânico com o federalismo de influência estadunidense<sup>29</sup>. Segundo a Corte Suprema do Canadá, o federalismo constitui o princípio dominante do direito constitucional canadense<sup>30</sup>. A idéia de federalismo está relacionada à distribuição de competências entre os entes federados<sup>31</sup>. Importante registrar que, no sistema federalista, não há subordinação entre os entes federados, mas sim competências distintas e uma relação de coordenação na qual um ente não pode se imiscuir nos assuntos de outro. No modelo canadense, tem-se o governo federal (central) e os governos provinciais<sup>32</sup>, cada um com competências para legislar sobre assuntos específicos.

A opção pelo federalismo deveu-se, já desde a Constituição de 1867, à forte resistência de Québec a um governo centralizador

anglófono. Diante da proposta de criação de um Estado unitário e centralizador quando da constituição do Canadá, os quebecquois uniram-se aos representantes das províncias marítimas e declararam não aceitar nada diferente de uma federação (BEAUDOIN, 2000, p. 28). O acordo a que se chegou foi por um sistema em que o governo central tivesse competência para lidar com assuntos de interesse comum, enquanto as províncias tinham autonomia para tratar de temas locais, conservando sua autonomia e independência nesses casos<sup>33</sup>. A competência residual é do Governo federal e não dos estados, como acontece nas duas maiores repúblicas do continente.

Também ao contrário do que se passa nos EUA e no Brasil, onde os estados da federação são representados por igual número de senadores, no Canadá a representação das províncias se dá em termos proporcionais de população: normalmente, as províncias mais populosas têm mais senadores<sup>34</sup>, assim como ocorre nas Câmaras Baixas dos três países. Também diferentemente dos EUA e do Brasil, os Senadores não são eleitos, mas nomeados pelo Primeiro-Ministro.

A primazia do direito (*rule of law*) é outro princípio constitucional herdado do modelo britânico. De acordo com o preâmbulo da Constituição de 1867, “o Canadá está fundado sobre princípios que reconhecem a supremacia de Deus e a primazia da lei”. Daí que toda ação governamental deve ser pautada na lei, devendo os governantes e os funcionários do Estado agir estritamente de acordo com os preceitos legais. O primado da lei é uma das garantias essenciais a qualquer Estado democrático e nem os cidadãos e muito menos os governantes – aí incluídos os próprios legisladores – podem estar acima da lei.

O controle do (pelo) Judiciário, por meio do qual é estabelecido um Poder Judiciário autônomo e independente, é de extrema importância para que sejam garantidos os princípios democráticos e a proteção constitucional dos direitos e liberdades. À Corte Su-

prema do Canadá cabe o controle de constitucionalidade das normas. Somente com um Poder Judiciário independente é que se pode ter a garantia de um Estado de Direito.

No que concerne aos direitos e liberdades individuais<sup>35</sup>, ao optarem no preâmbulo do *Constitution Act 1867* por um modelo constitucional semelhante ao do Reino Unido, os fundadores da nação canadense assinalaram que documentos como a *Magna Carta*, o *Bill of Rights*, o *Habeas Corpus* e o *Act of Settlement* também fazem parte da Constituição, de modo a elevar a *status* constitucional os direitos e liberdades dos cidadãos (BEAUDOIN, 2000, p. 32). Também na Carta canadense de 1867 há especial atenção a certos direitos especiais, como as garantias referentes às particularidades lingüísticas (art. 133), à liberdade de crença (art. 93), à regularidade de eleições livres (arts. 20 e 50) e à independência do Judiciário (art. 99). Ademais, em 1938, a Corte Suprema entendeu que outras liberdades individuais não explícitas nesses textos também deveriam ser protegidas e tinham característica constitucional.

Finalmente, o grande marco em termos de direitos e garantias constitucionais foi a Carta dos Direitos e Liberdades (*Canadian Chart of Rights and Freedoms 1982*), que consagra, de maneira positivada em uma Lei Constitucional, os direitos fundamentais clássicos, mas também os lingüísticos, os quais merecem atenção especial no Canadá. A partir desse documento, registrou-se um aumento significativo nas atividades do Poder Judiciário relacionadas ao controle de constitucionalidade e à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos<sup>36</sup>. Os direitos dos povos indígenas também mereceram atenção dos legisladores de 1982.

Assim é que o Canadá se constituiu em um regime democrático, no qual prevalecem o Estado de Direito e as garantias individuais. A sociedade canadense se mostra muito orgulhosa dessas conquistas e dos princípios emanados em sua Constituição. Na perspectiva canadense, a democracia estaria baseada em quatro princípios: soberania

popular, igualdade política, liberdade política e de associação, e governo da maioria (DICK, 2004, p. 33).

A soberania popular significa que, no modelo canadense, é o povo que deve governar, fazendo-o por meio da eleição periódica de seus representantes. A igualdade política está associada à idéia de “um cidadão, um voto”, que não admite distinção entre os eleitores nem peso diferente no sufrágio. Liberdade política significa que os cidadãos podem associar-se livremente e organizar-se com propósitos políticos. De acordo com o princípio do governo da maioria, é a vontade dessa maioria que deve prevalecer, resguardada a proteção aos direitos e garantias das minorias. Com esses princípios postos realmente em prática, assim funciona um regime democrático. Em que pesem críticas ao modelo canadense, este tem conseguido bons resultados em termos de benefícios aos governados e à preservação da democracia.

#### 4. Conclusões: uma monarquia republicana

O modelo canadense é um exemplo de conciliação entre monarquia constitucional, regime parlamentarista e sistema federativo. Nesse sentido, o sistema político canadense chegou a um nível de sofisticação que garante a preservação dos princípios democráticos e dos direitos dos cidadãos. Sob a égide da Coroa, é o povo quem realmente governa por meio de seus representantes eleitos. Os princípios da maioria, da disciplina partidária e do governo responsável permitem ao Executivo governar usualmente de maneira mais eficiente e efetiva, e a estabilidade das instituições faz com que esse “governo a partir do centro” funcione até que perca a confiança do Parlamento, quando, então, novamente é o povo quem decidirá como quer que seu país seja conduzido. Mesmo nos casos de governo minoritário, tem-se instituições estáveis que conseguem garantir a estabilidade.

Claro que há problemas relacionados ao modelo. Críticas referem-se, por exemplo, ao excesso de centralização de poder nas mãos do Primeiro-Ministro e da estrutura burocrática do Estado. Também há questionamentos quanto à falta de transparência em algumas decisões do Governo e na pouca participação do restante dos membros do Parlamento que não façam parte de Gabinete na condução do país.

De toda maneira, o Canadá se consagra como exemplo de monarquia parlamentarista funcionando em solo americano, onde algumas vezes se usa os princípios de soberania e independência para contestar a viabilidade de qualquer modelo diferente do Presidencialismo tradicional – o qual, diga-se de passagem, neste continente só funcionou de maneira democrática ao longo de toda sua história nos EUA.

Nesse sentido, importante destacar que o Canadá não é o caso único de parlamentarismo monárquico com bom funcionamento no continente americano, tão avesso a tudo que inspire o tradicional modelo europeu de governo sob a égide da Coroa, mas de fato conduzido por representantes do povo.

O Brasil já teve um sistema parlamentarista avançado como o modelo britânico, que perdurou de maneira eficiente e efetiva por cerca de sete décadas. De fato, a Monarquia parlamentarista constitucional brasileira enfrentou e venceu grandes desafios à época da consolidação do País como nação e conseguiu garantir a integridade e a unidade nacionais e a preservação da democracia e das instituições em períodos conturbados como os das guerras da década de 1830 ou mesmo durante a Guerra do Paraguai, quando o Brasil foi invadido pelas forças de Solano López.

Assim, já tivemos um regime semelhante à “monarquia republicana”. Esse modelo foi derrubado por um golpe de Estado em 15 de novembro de 1889 – tão confuso que a proclamação do levante republicano se deu por meio de um caloroso “viva o Impera-

dor!” por parte do Marechal Deodoro da Fonseca. A partir de então, um regime de hipotético governo popular estendeu-se durante décadas, no qual a instabilidade das instituições levava à instabilidade do governo e do próprio regime. E o País entrou algumas vezes para o rol das repúblicas caudilhas, inspiradas no modelo estadunidense, mas sem a fortaleza das instituições democráticas daquela nação da América do Norte. Claro que é impossível prever se o Brasil continuaria um regime democrático com a Monarquia. Não obstante, o modelo parlamentarista monárquico parece ser mais resistente a crises institucionais ou ao menos lida com esses problemas de forma menos traumática. No Canadá, é como funciona.

#### Notas

<sup>1</sup> Importante registrar que o atual governo de Stephen Harper (Partido Conservador), iniciado em janeiro de 2006, tem-se conduzido de maneira mais alinhada com os EUA que o governo liberal que o antecedeu, com destaque para a política externa. Na área ambiental, por exemplo, o novo Governo canadense pôs em cheque o Protocolo de Kyoto e descartou o plano que a administração anterior tinha para reduzir emissões e cumprir as metas do país. Harper cortou fundos e eliminou programas voltados para a redução das emissões e para a eficiência energética. Essas ações têm suscitado críticas por parte da oposição e de setores da sociedade canadense.

<sup>2</sup> Apesar de peculiar, o Canadá não é o único caso de monarquia federativa. Cite-se a Austrália, que tem sistema semelhante. Há também a Bélgica, monarquia federativa na qual o monarca tem importante papel para garantir a unidade nacional.

<sup>3</sup> O termo “quebecquois” é um neologismo que surge com o movimento nacionalista da década de 1960 para designar os habitantes da província, que até então se intitulavam simplesmente de franco canadenses ou canadenses franceses.

<sup>4</sup> Apenas a título de informação, os termos Canadá Superior e Inferior (*Upper and Lower Canada*) referem-se à localização geográfica das duas regiões, tendo por referência o rio São Lourenço.

<sup>5</sup> “*Responsible Government, that is, executive government by ministers accountable to the popular assembly and bound to retire from office when the su-*

pport of that body is lost. This convention involves, ultimately, action by the Sovereign or his representative in accordance with the advice of his executive, the essence of constitutional monarchy” I.C. Rand. “Some Aspects of Canadian Constitutionalism” (RAND, 1960, p. 137).

<sup>6</sup> Importante registrar que o Governador-Geral do Canadá, representante-mor da Coroa em território canadense, é nomeado pela Rainha sob indicação do Primeiro-Ministro.

<sup>7</sup> Constituída por uma pequena bandeira britânica no canto superior esquerdo sob um fundo vermelho composto com o brasão do Canadá.

<sup>8</sup> “Political culture includes feelings people have toward the overall political community of Canada – reactions to national symbols (flag, anthem, the Constitution), and feelings of patriotism, nationalism, and pride, including question of how people feel toward their province as opposed to the whole country. A second aspect of political culture involves beliefs regarding of the role of the state (...). Another variable consists of orientations to the decision-making apparatus. Are people aware of it, and to what extent do they want to control it? How do Canadians feel, in general, about the police, the bureaucracy, the courts, and the politicians? Do citizens trust them? Alternatively, do people feel that their participation in the political system can make any difference? And what extent do they participate? Patterns of actual participation can also be considered part of political culture (...)” (DICK, 2004, p. 209).

<sup>9</sup> “Canada has been and is a more class-aware, elitist, law-abiding, statist, collectivity-oriented, and particularistic (group-oriented) society than United States” (LIPSET, 1990, p. 8).

<sup>10</sup> Para alguns autores, com o processo de integração entre as duas nações norte-americanas, ocorrido nas últimas décadas, os canadenses estariam perdendo algumas dessas características, tornando-se cada vez mais semelhantes aos estadunidenses. Essa é uma discussão que tem ganhado espaço na sociedade canadense.

<sup>11</sup> “Une autre partie de la Constitution du Canada est formée de règles de common law. Ce sont des règles que les tribunaux ont élaborées au cours des siècles dans l’exécution de leurs fonctions judiciaires” (CANADA, 1981, p. 876).

<sup>12</sup> “Fondée sur la coutume et les précédents, les conventions constitutionnelles sont habituellement des règles non écrites” (CANADA, 1981, p. 880).

<sup>13</sup> A Índia, por exemplo, é uma república parlamentarista e faz parte da Comunidade Britânica.

<sup>14</sup> De acordo com o art. 9 da Constituição de 1867, “The Executive Government and Authority of and over Canada is hereby declared to continue and be vested in the Queen”.

<sup>15</sup> Nada impede que uma única pessoa seja soberano de dois países. Dom Pedro I, por exemplo, monarca legítimo e constitucional do Brasil, pode-

ria ter reunido as Coroas do Brasil, de Portugal, da Espanha e da Grécia.

<sup>16</sup> “La plupart des pouvoirs de la Couronne en vertu de la prérogative sont seulement exercés sur l’avis du premier ministre ou du cabinet ce qui signifie que ces derniers l’exercent effectivement, ainsi que les innombrables pouvoirs délégués par les lois à la Couronne en conseil” (CANADA, 1981, p. 878).

<sup>17</sup> Vale lembrar que o monarca também pertence ao Poder Executivo, apesar de não ter responsabilidade perante o Parlamento – o rei não erra (exatamente porque não governa, apenas reina).

<sup>18</sup> O fato de ter o maior número de deputados não significa que o Governo tenha a maioria no Parlamento. Há o fenômeno dos “governos minoritários”, como é o caso do Governo do Partido Conservador liderado por Harper e estabelecido em janeiro de 2006.

<sup>19</sup> Há a aposentadoria compulsória dos Senadores aos 75 anos.

<sup>20</sup> Interessante a evolução para o sistema parlamentarista de governo: o poder inicialmente concentrado nas mãos do monarca passou para o Parlamento e deste para o Gabinete. Dentro do Gabinete, a autoridade do Primeiro-Ministro evidencia-se, sendo, portanto, este o centro do governo.

<sup>21</sup> Instituto do modelo de Westminster, a disciplina partidária mostra-se bastante rígida no Canadá, onde é pouco provável que a bancada divirja de uma posição da liderança. Nesse sentido, no modelo canadense é menos provável que haja votos dissidentes nas bancadas ou casos extremos como insurreições contra a liderança, como as que ocorrem na Grã-Bretanha – vale lembrar que a Primeira-Ministra Margaret Thatcher foi levada a deixar seu cargo à frente do Governo britânico por uma insurreição dos membros de seu próprio partido.

Segundo Monique Guay (2002), MP, “[p]arty discipline can be compared to team spirit in sports. A minister in the Liberal government of Pierre-Elliott Trudeau once compared Canadian politics to a team sport like football, hockey or baseball. (...)It is dependant on mutual trust, on close cooperation by all members of the team and confidence that each individual will play his role.(...)Party discipline is also the unwritten rule that sometimes forces parliamentarians to set aside their personal beliefs if they conflict with the decisions made by their party. Dissent can be voiced in caucus meetings, which are usually held behind closed doors, away from cameras and journalists. Caucus is where MPs can say they disagree with a bill or one of the party’s positions or bring up a policy they would like to see incorporated into the party’s election platform. It is not unusual for a newly elected MP to discover with astonishment and confusion that there are greater rivalries within a party than there are between opposing parties. (...)Once the debate is over, the MPs have to rally behind their party’s

decisions; if they do not, they run the risk of being reprimanded. Parties can use perks the appeal of which depends on whether the party is in government or in opposition. A loyal MP can be made a committee chair, House leader, a parliamentary secretary or a Cabinet minister. Insubordinate MPs can be relegated to the back benches, refused authorization to travel abroad, thrown out of caucus or barred from running in the next election."

<sup>22</sup> A grande referência sobre a concentração de poderes no Primeiro-Ministro canadense, ocorrida nos últimos trinta anos, é a obra "Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics", de Donald Savoie (2004).

<sup>23</sup> "Representative democracy in Canada is so dominated by political parties that some experts believe the party discipline exerted on most votes in our House of Commons and provincial legislatures is the tightest in the democratic world. Defenders of our model argue many Canadians prefer it this way because every candidate for each party can be assumed at election time to have identical views on every issue. Others contend our executive democracy, patterned on a system prevailing in Great Britain about three centuries ago, requires iron party discipline if our fused legislative and executive branches of government are to function effectively. Another reason, probably the most important, is that our practice makes life easier for leaders of both government and opposition parties. (...) Unlike parliamentary systems in places such as Australia, virtually every vote in Canadian legislatures is considered potentially one of non-confidence in a government. Even a frivolous opposition motion to adjourn for the day can be deemed by a cabinet, if lost, to have been one of non-confidence. The whips of government parties have for decades used the possibility of an early election to push their members into voting the respective party line. The opposition attitude is so similar that we have the recent spectacle of both opposition parties in our House of Commons arguing that a free vote on an abortion resolution would "rip out the heart" of our parliamentary system of government. The constituents of both provincial and federal legislators would be the real winners if party discipline is loosened. Private members from both government and opposition benches could then take positions on government bills and other matters based on pleasing constituents instead of their respective party hierarchies" (KILGOOR; KISNER, 1988).

<sup>24</sup> Há casos em que senadores passam a compor o Gabinete como ministros, apesar de que, comumente, são os deputados que ocupam esses cargos.

<sup>25</sup> No Brasil e nos Estados Unidos da América, o sistema Presidencialista deixa clara a incontestável separação entre os Poderes Executivo – nas mãos do Presidente da República –, Legislativo – a cargo do Congresso Nacional, composto pela Câmara e pelo Senado – e Judiciário. No Canadá e na Grã-Bretanha, a separação dos poderes só se evidencia no judiciário independente.

<sup>26</sup> Isso sem falar da competência exclusiva do Executivo para apresentar projetos de leis relacionados a questões financeiras.

<sup>27</sup> O que não significa que todos os projetos apresentados pelo governo serão aprovados pelo Parlamento, que tem poderes para rejeitar a proposta do Executivo ou, o que é mais comum, alterá-la.

<sup>28</sup> "L'exécutif et le législatif ne sont pas vraiment séparés au Canada. Le premier ministre, qui constitue de facto son Cabinet le Pouvoir exécutif, domine également le pouvoir législatif e siège à la Chambre des communes" (BEAUDOIN, 2000, p. 20).

<sup>29</sup> "En 1867, les Pères de la fédération avaient pour modèle le fédéralisme américain. Ils le connaissaient fort bien" (BEAUDOIN, 2000, p. 29).

<sup>30</sup> "Le fédéralisme constitue la plus fondamentale de la Constitution canadienne (...). Dans le Renvoi sur le repatriement, deux juges de la Cour Suprême déclarent: 'On peut donc dire à bon droit que le principe dominant du droit constitutionnel Canadien est le fédéralisme'. La Constitution de 1867 est la première qui reconnaît à notre pays un caractère véritablement fédératif" (BEAUDOIN, 2000, p. 21).

<sup>31</sup> "In a federal state, governmental power is distributed between a central (or national or federal) authority and several regional (or provincial or state) authorities, in such a way that every individual in the state is subject to the laws of the two authorities, the central authority and a regional authority" (HOGG, 1992, p.98).

<sup>32</sup> Importante assinalar que, assim como nos EUA, os municípios no Canadá não são entes federados, sendo a federação estruturada nas esferas central e provincial apenas. Em decorrência da força do municipalismo, tem-se no Brasil um caso *sui generis* de federação composta pela União (governo federal), pelos Estados e pelos Municípios – e também pelo Distrito Federal, onde se localiza a capital da República, que reúne competências estaduais e municipais.

<sup>33</sup> "[John A.] Macdonald [who went on to become the first Canadian Prime Minister] accepted a federal form of government, then, to allow the former colonies to retain some of their political and economic independence, but he intended the new country to be a highly centralized federation. He felt that its economic and defensive objectives required a strong central government, a conviction reinforced by the conclusion held by most the participants that the American Civil War (...) had been the result of too much power at the state level (...)]" (DICK, 2004, p. 31).

<sup>34</sup> Essa regra não é absoluta.

<sup>35</sup> "Civil liberties encompass a broad range of values that support the freedom and dignity of the individual, and that are given recognition in various ways by Canadian law. The political civil liberties include the freedoms of speech, religion, assembly and association; the right to vote and be a candidate for elected office; and the freedom

to enter and leave Canada and to move from one province to another. (...)” (HOGG, 1992, p. 765).

<sup>36</sup> “Il s’agit d’un événement considérable tant sur le plan judiciaire que parlementaire. Les tribunaux, qui assurent au Canada le contrôle de la constitutionnalité des lois, voient leur rôle ainsi considérablement agrandi. Depuis 1982, la Cour suprême a rendu environ 400 arrêts sur la Charte canadienne des droits et libertés” (BEAUDOIN, 2000, p. 32-33).

### Referências

- BEAUDOIN, Gérald-A. *Le fédéralisme au Canada*. Montréal: Wilson & L. Ltée, 2000.
- BERTON, Pierre. *Why we act like Canadians*. Toronto: Clark, Irwin & Co., 1982.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
- CANADA. *Constitution act 1867*. Ottawa: Department of Justice, 1867. Disponível em: <<http://lois.justice.gc.ca/en/const/index.html>>. Acesso em: maio 2006.
- \_\_\_\_\_. *Constitution act 1982*. Ottawa: Department of Justice, 1982. Disponível em: <<http://lois.justice.gc.ca/en/const/index.html>>. Acesso em: maio 2006.
- \_\_\_\_\_. *Renvoi: résolution pour modifier la constitution*. Ottawa: Cour Suprême du Canada, 1981.
- DICK, Ran. *Canadian politics: critical approaches*. 4. ed. Toronto: Thomson Canada, 2004.
- GUAY, Monique. The parliamentary centre in Canada. *Canadian Parliamentary Review*, Ottawa, v. 25, n.1, 2002. Disponível em: <[http://www.parlcent.ca/canada/mg\\_e.php](http://www.parlcent.ca/canada/mg_e.php)>. Acesso em: 14 ago. 2006.
- HOGG, Peter W. *Constitutional law of Canada*. Toronto: Carswell, 1992.
- KHAN, Mansab Ali. *A guide to the canadian government and parliamentary system*. Ottawa: Carswell, 1986.
- KILGOUR, David; KIRSNER, John. *Party discipline diminishes canadian democracy*. Ottawa: D. Kilgour, 1988. Disponível em: <<http://www.david-kilgour.com/mp/partydiscipline.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2006.
- LIPSET, Seymour Martin. *Continental divide*. New York: Routledge, 1990.
- RAND, I. C. Some aspects of canadian constitutionalism. *Canadian Bar Review*, Ottawa, v. 38, 1960.
- SAVOI, Donald. *Governing from the centre: the concentration of power in canadian politics*. 4. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2004.