

## **Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos**

*Bicameralism: history, concepts and roles in the contemporary governments*

*Paulo Magalhães Araújo<sup>1</sup>*

**Resumo:** Historicamente, há dois tipos básicos de poder legislativo: o unicameral e o bicameral. Este é composto por duas câmaras que, em graus variados e por vias institucionais próprias, exercem controle uma sobre a outra. Tendo em vista a relevância dos sistemas bicamerais na discussão (e no funcionamento) atual das democracias, este artigo propõe revelar o estado da arte do debate, explorando as origens históricas do bicameralismo, os fatores associados a sua dispersão, seus fundamentos teóricos e seus traços institucionais elementares e suas consequências políticas. Com isso, o artigo consiste num ponto de partida teórico e metodológico para estudos e pesquisas sobre democracias bicamerais.

**Palavras-chave:** Bicameralismo. Instituições políticas. Poder legislativo. Democracia.

**Abstract:** Historically, there are two types of legislative

---

1 Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Espírito Santo.

structure: the unicameral system and the bicameral system. The latter is composed by two chambers that, in varied levels and by its own institutional ways, exercises control over the other. Bearing in mind the relevance of the bicameral systems in the current discussion (and in the functioning) of the democracies, this paper aims to reveal the state of the art of the debate, exploring the historical origins of the bicameralism, the factors related to its dispersion, its theoretical foundations and its elementary institutional traces, and its political consequences. Thus, the paper consists in a methodological and theoretical starting point for studies and researches about bicameral democracies.

**Keywords:** Bicameralism. Political Institutions. Legislative power. Democracy.

## Introdução

Tendo em vista a presença relativamente alta de bicameralismos no mundo, e considerando sua relevância para o entendimento dos processos decisórios e o desempenho dos sistemas políticos e dos governos, este trabalho se propõe a apresentar o estado da arte da discussão sobre o tema, de modo a colocar em evidência aspectos importantes do sistema bicameral – com foco especial no senado – e em suas conexões com a complexa estrutura do sistema

Nos estudos recentes sobre o poder legislativo, a câmara de deputados recebe tratamento destacado. Mesmo quando abordam sistemas legislativos bicamerais, as pesquisas muitas vezes ignoram a segunda câmara e suas influências sobre o desempenho da primeira e sobre a

dinâmica do sistema político como um todo. Tratado em geral como coadjuvante, o senado é uma casa relativamente pouco estudada. No entanto, há vantagens em estudá-la, ainda não suficientemente exploradas pelos pesquisadores: o *status* de *segunda* câmara põe em destaque o caráter relacional do poder senatorial, exigindo a consideração, com mais ou menos ênfase, dos poderes da *primeira* câmara e seus efeitos sobre a atuação senatorial. Em poucas palavras: é possível, e corriqueiro, estudar a primeira câmara sem referência ao sistema legislativo bicameral, ao passo que estudar a segunda câmara implica, em alguma medida, tratar do bicameralismo. Seguindo essa lógica, este artigo estuda o sistema legislativo, dando a devida ênfase à segunda câmara, por considerá-la no âmbito da estrutura bicameral, estrutura esta por sua vez inserida num arcabouço institucional maior e mais complexo: o sistema de governo.

Antes de abordar a questão em termos teóricos, o texto apresenta um tópico com informações sobre a gênese histórica do senado, e atualiza dados sobre a disseminação do bicameralismo pelo mundo, buscando identificar suas causas. Nessa parte, a intenção é apresentar a distribuição dos sistemas bicamerais mundo afora, ressaltando que, a despeito da aparente aleatoriedade, há fatores históricos, sociais, políticos e geográficos que influenciam a opção nacional por sistemas bicamerais.

No restante do artigo, são discutidas as contribuições teóricas à análise do sistema bicameral. Primeiro, o bicameralismo é abordado pela perspectiva macro-institucional, destacando-se as funções da segunda câmara enquanto instância de controle institucional, de representação política e de decisão legislativa. Depois, são apresentadas as contribuições do novo institucionalismo ao debate. Esta vertente teórica permite prever aspectos da dinâmica política

com base nos incentivos que o arranjo bicameral, aninhado no sistema institucional maior, gera para o comportamento dos atores políticos individuais e coletivos.

Sobre esse ponto, será discutida a “decomposição” do sistema bicameral, feita pelos especialistas, com o objetivo de revelar e analisar os traços institucionais “mínimos” que, combinados, estabelecem o equilíbrio ou o desequilíbrio de forças entre as câmaras, induzindo senadores e deputados a comportamentos que podem promover o consenso entre as casas ou, ao contrário, a imposição de uma casa sobre a outra – conforme argumenta Lijphart (2003), ao avaliar os graus de *congruência* e *simetria* bicameral, ou Tsebelis (1997), que trata das funções *política* e *de eficiência* do bicameralismo.

No tópico final do artigo, o foco recai nas conexões entre o sistema de governo – se presidencialista ou parlamentarista – e a força do bicameralismo. A literatura aqui mobilizada mostra que, diferentemente do que ocorre nos parlamentarismos, sistemas presidencialistas, com executivos autônomos e politicamente fortes, induzem os legisladores a projetarem mecanismos de controle legislativo eficazes contra os abusos de poder dos presidentes. Neste caso, o bicameralismo – particularmente o senado – tende a contar com poderes adicionais para cumprir sua função política no âmbito dos sistemas presidenciais. Os partidos políticos aparecem aqui como uma variável decisiva. Na medida em que são fortes e coesos, podem compor coalizões *transcamerais* que viabilizam o trâmite político por meio da superação dos obstáculos institucionais. Do contrário, com partidos fracos e pouco convergentes, a força do bicameralismo tenderá a ter efeitos mais dramáticos nas relações entre as casas e entre elas e o poder executivo.

Aos tópicos acima anunciados, se segue um breve comentário final.

## 1. Origens e evolução dos controles camerais

A eficiência legislativa e os controles políticos são antigas preocupações relacionadas ao funcionamento dos sistemas de governo. Na trajetória política das sociedades ocidentais, foram comuns os casos em que o processo decisório foi dividido de algum modo e os governantes foram sujeitos a algum tipo de assessoramento ou controle por parte de agentes que ocuparam posições estratégicas na estrutura de poder.

Entre os gregos e romanos da era clássica, as decisões dos governos já se davam sob a vigilância de pequenas assembleias de cidadãos da elite, especialmente constituídas para exercer o controle político (CASTRO, 1959; TSEBELIS; MONEY, 1997; PATTERSON; MUGHAN, 1999)<sup>2</sup>. O exemplo mais lembrado é o Senado de Roma, mas cidades-estado como Atenas e Esparta também tiveram seus conselhos de notáveis<sup>3</sup>. Esses conselhos eram normalmente compostos por anciãos reconhecidos como sábios e virtuosos, e tinham, entre outras, as funções de aconselhar os governantes, melhorar a qualidade das decisões políticas, zelar pelo respeito às leis e impedir a autocracia.

Essa tradicional preocupação com o bom governo – competente e não-tirânico – sem dúvida inspirou a formação das modernas instituições democráticas, que oferecem arenas para a representação dos interesses plurais da sociedade e

---

2 Para um panorama sucinto e informativo da evolução histórica do bicameralismo, desde era clássica até os dias atuais, ver: Tsebelis, G. & Money, Jeannette (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press. (Capítulo I - Bicameralism in historical perspective).

3 Em Esparta existia a *Gerusia* e o *Eforado*; em Atenas, o *Aerópago* e a *Magistratura*. Em Roma, havia as *Comitia Curiata*, além do *Senado*, mais conhecido e que hoje dá nome à segunda câmara em 69% dos países bicamerais (segundo dados obtidos no site da *Inter-parliamentary Union*, 2016).

promovem a distribuição do poder político entre instâncias decisórias distintas, mas interdependentes.

A despeito das afinidades, as formas de controle político em Grécia e Roma diferem muito dos atuais sistemas de freios e contrapesos dos sistemas democráticos, pois estes são mais complexos e bem estruturados nas dimensões política e funcional. Conforme ressaltam Tsebelis e Money, as freqüentes limitações a que estavam sujeitas as antigas assembléias de cidadãos e a designação imprecisa das funções legislativas, executivas e judiciárias tornam inadequado equiparar as instituições antigas às modernas (TSEBELIS; MONEY, 1997: 17),

Nos sistemas políticos da atualidade, a tríplice divisão do poder e a legislatura bicameral são traços comuns. Estes arranjos, na forma hoje conhecida, surgiram na Inglaterra do século XIV e no decorrer dos séculos seguintes foram se ajustando aos fatos políticos resultantes dos processos de industrialização, urbanização e modernização cultural naquele país.

Ao longo das mudanças históricas, foi forçosa a repactuação das relações de poder para acomodar os interesses do rei, dos nobres e do povo inglês numa estrutura política unitária. Essa estrutura tomou feições de governo misto ao combinar as funções do Estado com as formas clássicas de governo – democracia, aristocracia e monarquia. Nesse arranjo, o poder legislativo bicameral tornou-se o alicerce republicano do Estado e o centro das decisões políticas. A câmara baixa acolheu o fator democrático da sociedade, os interesses do povo; a câmara alta deu lugar aos interesses aristocráticos; e o rei, com seu poder de veto, preservou o caráter monárquico no sistema (TSEBELIS; MONEY, 1997).

Ao longo de seu desenvolvimento, o sistema político inglês aprimorou o desempenho das funções do poder

público, promoveu o equilíbrio dos interesses representados no governo e produziu uma dinâmica de controles mútuos que coibiu as possibilidades de tirania. Em outras palavras, houve avanços nas dimensões funcional e política do sistema: funcional porque racionalizou a estrutura do Estado e fomentou a eficiência do governo no exercício de suas funções; política porque melhorou a representação e acomodou conflitos num arcabouço institucional unificado e estável.

Em fins doséculo XVIII, surgiu outro caso paradigmático de engenharia institucional, dessa vez, nos Estados Unidos da América (EUA). Embora tenha sido inspirada no exemplo da Inglaterra, a experiência realizada nos EUA resolveu de forma original um problema político distinto: a constituição de um amplo estado-nacional democrático por meio da agregação pactuada de comunidades políticas menores, territorialmente delimitadas e previamente autônomas.

Na ausência do passado dinástico e da estrutura hierarquizada próprios da sociedade inglesa, os chamados *Pais Fundadores* dos Estados Unidos instituíram um sistema de freios e contrapesos “meramente artificial” para evitar a concentração de poder e a tirania política. Como na Inglaterra, foram adotados a tripartição funcional do Estado e o Legislativo bicameral. Porém, em lugar do monarca e dos lordes, instituíram-se representantes eleitos e sujeitos a escrutínios periódicos; ao invés de um estado unitário, foi criado um estado federal, marcado pela coexistência horizontal e vertical de comunidades políticas autônomas, com arenas próprias de representação parlamentar.

Na estrutura legislativa do federalismo nos EUA, a câmara baixa foi desenhada para dar assento aos representantes nacionais, eleitos nas circunscrições sub-nacionais conforme a densidade populacional de cada uma. Essa regra

gerou desentendimentos no processo de pactuação entre as colônias, porque a distribuição irregular da população entre as unidades federadas se expressaria em diferentes contingentes de representantes estaduais e afetaria a influência política de cada estado nas decisões legislativas.

Para compensar essa desigualdade e viabilizar o pacto constitucional, foi proposta uma segunda câmara, com assentos para os representantes dos estados e dos seus governos. O propósito era instituir uma arena de representação exclusiva do pacto federativo, onde os estados-membros, dotados de igual número de representantes, teriam idêntico poder para influir nas decisões legislativas. O resultado foi um parlamento bicameral que resultou num sistema de controles recíprocos entre as unidades federadas (horizontal) entre os níveis nacional e subnacional de governo (vertical).

Em suma, com sua eficaz originalidade, os dois influentes projetos institucionais – da Inglaterra e dos Estados Unidos – se mostraram adequados para acomodar interesses conflitantes na estrutura do Estado através da democratização da representação política e do aperfeiçoamento funcional do sistema decisório. Com isso, criou-se uma estrutura de controles capaz de coibir a inépcia do governo, a perfídia dos governantes e os riscos à liberdade dos cidadãos.

## **2. A difusão do bicameralismo pelo mundo e suas causas**

Desde sua criação, os modelos inglês e norte-americano inspiraram os debates políticos e a formação institucional do Estado em muitos países, especialmente nos sistemas políticos emergentes. Mesmo os países que optaram por legislativos unicamerais tinham no horizonte das possibilidades as

propostas pioneiras, de forma que estas virtualmente afetaram toda evolução institucional subsequente ao redor do mundo (PATTERSON; MUGHAN, 1999). Essa influência se expressou especialmente a partir do século XVIII, com a onda de transformações políticas e experimentos institucionais que abrangeu diversos continentes (TSEBELIS; MONEY, 1997; PATERSON; MUGHAN, 1999).

O fato é que, na experiência constitucional dos estados contemporâneos, o poder legislativo é unicameral ou bicameral<sup>4</sup>. Nos sistemas unicamerais os parlamentares se reúnem e deliberam em uma única assembleia de representantes, enquanto nos bicamerais a deliberação política, ou parte dela, depende da aprovação de dois corpos legislativos distintos, formalmente institucionalizados, em geral designados como câmaras baixa e alta ou, respectivamente, primeira e segunda câmaras<sup>5</sup>.

Atualmente, não obstante as alterações freqüentes (tendentes ao aumento de casos de bicameralismo)<sup>6</sup>, cerca

---

4 Na história recente, houve quatro exceções: “Bolívia (1926); Iugoslávia (durante o regime comunista); África do Sul. Neste último país, existia uma câmara com poder efetivo composta por membros brancos, outra por asiáticos e uma terceira por mestiços. Os negros, apesar de comporem a maioria da população, não tinham representação efetiva. A Suécia chegou a ter uma espécie de quadricameralismo, em que cada uma das câmaras representava um dos quatro segmentos da sociedade: a nobreza, o clero, a burguesia e os cidadãos que tinham sua própria terra” (NEIVA, 2005, p. 7).

5 Pelo menos duas exceções podem ser mencionadas. Na Holanda, a câmara baixa é formalmente chamada de segunda câmara e a alta de primeira. O mesmo pode ser dito da legislatura bicameral na Suécia, anterior a 1970 (PATERSON; MUGHAN, 1999; LIJPHART, 2003, p. 230).

6 Money e Tsebelis (1997) trabalham com dados do *Europa Yearbook*, de 1994, e apontam 56, ou 29% de países bicamerais entre os 192 listados. Em Patterson e Mughan (1999) constam 61 países com legislativos divididos em câmaras alta e baixa, ou 34% dos 180 sistemas enumerados. Sanchez (2002) cita 64, ou 36% parlamentos bicamerais entre os 180 vinculados à *Inter-Parliamentary Union*. Atualmente, o site do Senado francês (<http://www.senat.fr/senatsdumonde>) enumera 75 legislativos nacionais bicamerais. Essa fonte cita ainda países

de 61% dos 193 estados soberanos registrados na *Inter-parliamentary Union* são unicamerais, os 39% restantes são bicamerais. O atual mapa do bicameralismo mostra que esse tipo de estrutura legislativa rompeu as fronteiras de todos os continentes. Os 75 países bicamerais estão dispersos pelo mundo de forma razoavelmente homogênea, como mostra a tabela I. Na África, Ásia e Europa, os percentuais de bicameralismo são próximos do percentual global, de 39%. A América e a Oceania se afastam da média de forma notável: 57% no primeiro caso, 13% no segundo.

**Tabela I - distribuição dos sistemas bicamerais e unicamerais nos continentes, 2007**

| Continentes | Unicameralismo |      | Bicameralismo |      | Total |        |
|-------------|----------------|------|---------------|------|-------|--------|
|             | N              | %    | N             | %    | N     | %      |
| África      | 32             | 59,3 | 22            | 40,7 | 54    | 100,00 |
| Américas    | 15             | 42,9 | 20            | 57,1 | 35    | 100,00 |
| Ásia        | 25             | 61,0 | 16            | 39,0 | 41    | 100,00 |
| Europa      | 31             | 64,6 | 17            | 35,4 | 48    | 100,00 |
| Oceania     | 13             | 86,7 | 2             | 13,3 | 15    | 100,00 |
| Mundo       | 116            | 60,7 | 77            | 39,3 | 193   | 100,00 |

Fonte: Elaboração própria, com dados da <http://www.ipu.org>, disponível em 07/2016.

Com essa dispersão geográfica, o bicameralismo abarca países muito distintos entre si nos aspectos sociais, econômicos e políticos. Há legislativos bicamerais tanto em lugares como Alemanha e França, onde o PIB *per capita* supera os 40 mil dólares, quanto em Lesoto e Zimbábue, onde esse índice não ultrapassa 3 mil dólares. Também

---

onde se discute a viabilidade de implantação do bicameralismo; países em que as atividades da segunda câmara estão atualmente suspensas devido à instalação de governos militares; e, por fim, países que tiveram sua câmara alta suprimida entre 1999 e 2006. O fato é que o bicameralismo não perdeu espaço, ao contrário, se tornou mais comum nas últimas duas décadas – de 29% para 39%.

existe bicameralismo em países de grande extensão, como Rússia, com cerca de 17 milhões de Km<sup>2</sup>, ou super-povoados, como a Índia, com mais de um bilhão de habitantes. E há, no entanto, sistemas bicameras em países minúsculos, como Palau, na Oceania, com apenas 20 mil habitantes e 458 Km<sup>2</sup> de território<sup>7</sup>.

Observadas somente as Américas, a variedade de países bicameras é igualmente significativa: todos os subcontinentes americanos, com suas distintas culturas, tradições políticas, dimensões territoriais e condições sócio-econômicas, contêm países bicameras. Em países tão distintos entre si quanto Canadá e Paraguai ou México e Jamaica, os governos funcionam sob regime bicameral.

**Tabela II - Distribuição dos sistemas bicameras e unicameras nas Américas, 2007**

| Subcontinentes   | Unicameralismo |      | Bicameralismo |       | Total |        |
|------------------|----------------|------|---------------|-------|-------|--------|
|                  | N              | %    | N             | %     | N     | %      |
| América do Norte | 0              | 0,0  | 3             | 100,0 | 3     | 100,00 |
| América Central  | 6              | 85,7 | 1             | 14,3  | 7     | 100,00 |
| América do Sul   | 5              | 41,7 | 7             | 58,3  | 12    | 100,00 |
| Caribe           | 4              | 30,8 | 9             | 69,2  | 13    | 100,00 |
| Continente       | 15             | 42,9 | 20            | 57,1  | 35    | 100,00 |

Fonte: Elaboração própria, com dados da <http://www.ipu.org>, disponível em 07/2016.

Sem dúvida, essa variedade indica que o bicameralismo é uma instituição versátil, com grande potencial de adaptação aos ambientes nacionais. Indica também que os modelos de organização bicameral precisam ser muitos para funcionar em realidades tão distintas. Porém, a despeito de tanta dispersão e variedade, o bicameralismo não é um fenômeno

7 Dados de 2015, extraídos em 18 de junho de 2016, do site da *Central Intelligence Agency* (CIA), disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>.

aleatório. Sabe-se que a necessidade de uma segunda câmara legislativa está associada à história de cada país e às suas características geográficas, demográficas e sócio-políticas.

A importância da trajetória histórica pode ser exemplificada pelos países americanos. O grande número de sistemas bicamerais presente nas Américas com certeza está associado à influência da Constituição dos Estados Unidos e à importância histórica da Inglaterra como força colonizadora em boa parte do continente – no Caribe, em particular.

Mas, além dos determinantes históricos, cuja compreensão demanda estudos caso a caso, a literatura oferece algumas interpretações mais parcimoniosas acerca da presença ou ausência do bicameralismo. As dimensões geográficas do país, o tamanho da população, o grau de heterogeneidade da sociedade e a estrutura do Estado têm sido relacionados ao tipo de sistema cameral escolhido.

Há comprovação de que os fatores populacional e territorial dos estados nacionais afetam a escolha da estrutura do poder legislativo. A regra geral é que países pequenos e pouco povoados tendem a optar pelo unicameralismo enquanto os países de grandes território e população<sup>8</sup> são mais propensos ao bicameralismo (DAHL; TUFTE, 1973; LIJPHART, 1989, 2003; PATERSON; MUGHAN, 1999; MALAMUD; CONSTANZO, 2003; MASSICOTI, 2001; NEIVA, 2004; ANASTASIA, 2004).

A China é uma exceção sempre citada: com quase 1,5 bilhão de habitantes e um território de 9,5 milhões Km<sup>2</sup>, é um país unitário e unicameral; Palau, acima citado, foge à regra pelo motivo inverso. Porém, Neiva (2004) estuda o bicameralismo em 68 sistemas políticos e constata que a China é a única exceção unicameral entre todos os países

---

8 Com respeito à população, Liphart (1989, 2003) considera grandes apenas países com mais de dez milhões de habitantes.

com grande extensão territorial e densidade populacional. À exceção desse país, “os maiores países unicamerais são Portugal e Grécia, que possuem pouco mais de dez milhões de habitantes [e já experimentaram o bicameralismo]” (NEIVA, 2004: 24)<sup>9</sup>.

Se por um lado os dados de Neiva mostram a relação entre grandes países e legislativos bicamerais, por outro, o estudo de Massicote (2001) também confirma as expectativas ao constatar que países pequenos são predominantemente unicamerais. Segundo informações desse autor, em uma lista de 77 países com menos de 5 milhões de habitantes, nada menos que 55 têm uma única câmara legislativa.

Juntamente com as variáveis “população” e “território”, a estrutura do Estado – se federativo ou unitário – também está associada à forma do sistema cameral (LIJPHART, 1989, 2003). Lijphart (1989) estudou 22 democracias<sup>10</sup> e mostrou que, à exceção da Irlanda, todos os países simultaneamente pequenos e unitários optaram pelo unicameralismo. Esse argumento é confirmado em trabalho posterior (2003), onde o autor aborda 36 países democráticos, dos quais os 13 menores são unitários e unicamerais.

Em contrapartida, todos os países simultaneamente grandes e federativos estudados em Lijphart (1989) e todos os países federativos abordados em Lijphart (2003) têm de parlamentos bicamerais<sup>11</sup>. Em poucas palavras, o padrão

---

9 O autor não menciona a Venezuela, com aproximadamente 30 milhões de habitantes, unicameral em virtude da promulgação da Constituição de 1999.

10 Importante frisar que o grupo estudado por Lijphart se compõe apenas de países democráticos. Certamente esse é um fator explicativo importante para se entender a ausência de bicameralismo (e até mesmo do federalismo) na China.

11 Segundo Neiva (2004), dentre 25 países federativos, 5 são unitários: Micronésia, Emirados Árabes Unidos, St. Kitts e Nevis, Comoros e, mais recentemente, a Venezuela, não mencionada por Neiva entre os grandes países unicamerais.

identificado no grupo das democracias abordadas por Lijphart foi o seguinte: o bicameralismo está positivamente relacionado ao tamanho do território e ao contingente populacional dos países; o federalismo também está associado a essas duas variáveis e atua como mais um fator explicativo para a presença de uma segunda câmara legislativa.

Parte da explicação para as associações encontradas é que bicameralismo e federalismo acomodam formas complexas de pactuação política, e estas são mais prováveis nos estados nacionais de grandes dimensões. O suposto é que países pequenos têm maior probabilidade de conter sociedades mais homogêneas e, com isso, a suportar estruturas mais simplificadas de representação política. Por sua vez, países extensos e muito populosos tendem a ser mais plurais, com maior número de subdivisões políticas regionais e clivagens sociais.

Para avaliar a associação entre bicameralismo e heterogeneidade social, Liphart (1989) dividiu os estados abordados em não-pluralistas, semi-pluralistas e pluralistas. Com isso, ele observou uma ligeira predominância do bicameralismo em sociedades pluralistas. Mas, além disso, sua categorização revelou que em apenas dois dos oito estados unicamerais as sociedades foram consideradas heterogêneas, dado sugestivo de que a representação política em sociedades não-pluralistas se adapta bem a um legislativo unicameral.

Em síntese, em contextos democráticos, a heterogeneidade social somada à grande extensão territorial tende a combinar clivagens sociais e territoriais e demandar distintas arenas de representação, para que os interesses sociais-regionais possam ser representados e mutuamente controlados. Em palavras de Lijphart:

[...] *países pequenos [...] de governo unitário optam pelo unicameralismo. [Sendo grandes, muito povoados e federativos], “as câmaras altas são indispensáveis para salvaguardar os diversos interesses existentes bem como os defendidos pelos seus [da federação] elementos constituintes, quer se tratem de estados, províncias, cantões, etc. (LIJPHART, 1989, p. 133-134).*

### 3. Funções dos legislativos bicamerais

No momento da ratificação do pacto constitucional dos Estados Unidos, Thomas Jefferson estava na França em missão diplomática. Quando voltou, encontrou-se com George Washington para um café e quis saber por que havia sido criada uma segunda câmara legislativa. Washington lhe perguntou: “Por que você coloca sua xícara de café no pires?”. “Para esfriar”, respondeu Jefferson. Washington replicou: “É isso aí. Criamos o pires senatorial para esfriar a legislação” (PATTERSON; MUGHAN, 1999, p. 15. Tradução livre).

Uma segunda câmara legislativa tem várias funções e esse episódio sugere algumas delas. Numa visão positiva, a deliberação redundante propiciada pelo bicameralismo permite um tempo de “resfriamento” e reflexão para que os legisladores possam – sem os arroubos comuns às assembleias grandes e únicas – reavaliar as propostas, ajustar os acordos, aperfeiçoar os projetos e, assim, responder melhor aos interesses dos cidadãos.

Sem dúvida, a deliberação dividida e redundante propiciada pelo sistema bicameral é suscetível de críticas, e recebeu muitas. Se, por um lado, há argumentos afins aos de Montesquieu (1773) e de Madison, Hamilton e Jay (1787), que defendem a separação do legislativo em câmaras distintas e equivalentes em poder, por outro, há os defensores de posição contrária, como Benjamin Franklin<sup>12</sup> e Carl

<sup>12</sup> Franklin, citado em Pereira (2000), disse que “*um corpo legislativo dividido em*

Schmitt (1981), que veem no bicameralismo uma divisão inconveniente do poder legislativo. Para críticos como esses, os efeitos mais sensíveis de uma segunda câmara no processo decisório seriam a incoerência, a lentidão e os entraves à mudança – em desrespeito à vontade do povo, entendida como *una*, homogênea e passível de ser representada em uma única câmara. Uma fala do Abade Sieyès – político, escritor e eclesiástico francês – citada em epígrafe de Tsebelis e Money (1997, p. 1), sintetiza bem os argumentos negativos sobre a existência de uma segunda câmara legislativa: “se a segunda câmara concorda com a primeira, ela é inútil; se discorda, ela é ruim”.

É certo que as manifestações contrárias são importantes para enriquecer os debates sobre os sistemas de governo, esclarecer a opção pelo unicameralismo e aprimorar a estrutura institucional do Legislativo em particular e do sistema de governo como um todo. Mas neste trabalho essas críticas não serão desenvolvidas. Como argumenta Llanos (2003), uma vez que o objetivo é entender parlamentos em países que optaram pelo sistema bicameral, supõe-se que, na fase de formação institucional, os argumentos em favor da segunda câmara foram mais convincentes que os contrários a ela.

Das conseqüências positivas atribuídas ao bicameralismo, desde os pioneiros ingleses e norte-americanos até hoje, têm-se apresentado ao menos quatro funções de destaque. Embora elas possam ser distintas em termos conceituais, se interconectam no processo efetivo de tomada de decisões. Vejam-se:

---

*duas câmaras é como um carro puxado por dois cavalos em direções opostas”.*

### 3.1 Incrementar a representação política

Seja para a representação de interesses de base territorial ou sociológica<sup>13</sup>, a criação de uma segunda câmara viabiliza a manifestação dos interesses sociais no âmbito do poder político nacional. Frequentemente, cada câmara legislativa representa segmentos sociais distintos, cujos interesses são às vezes contrapostos entre si. Presume-se que a coordenação desses interesses, necessária à representatividade do governo, democratiza o processo deliberativo, tornando-o mais pluralista ou mais consensual, nos termos de Lijphart (1989; 2003).

### 3.2 Criar freios e contrapesos ao uso do poder

Já foi dito que é antiga a defesa da divisão de poder como forma de impedir a atuação tirânica das maiorias ou de qualquer segmento social representado no governo. Esse risco existe porque que assembleias únicas e numerosas são propensas a tomar decisões sob impulsos repentinos e paixões violentas, colocando em risco o bem-estar e a liberdade dos cidadãos (MADISON; HAMILTON; JAY, 1973; STUART MILL; 1981). Além disso, mesmo decisões unicamerais planejadas e deliberadas podem ser danosas aos interesses dos cidadãos, se não estiverem sujeitas a revisão ou controles externos (MADISON; HAMILTON; JAY, 1973;

---

13 A representação territorial é uma função comum das câmaras altas tanto em regimes unitários quanto federativos. Isso pode ser provado pela regra freqüente que assegura igual número de representantes, a despeito da população das unidades político-administrativas subnacionais. Mas a câmara alta também costuma ser arena de representação de clivagens étnicas, seja nos estados unitários socialmente heterogêneos, seja nos federalismos sociológicos, como Bélgica, até 1970, Israel e Holanda, segundo formulação de Robert Dahl, citada em Lijphart (2003).

STUART MILL, 1981). Como contrapeso, uma das funções da segunda câmara deve ser a de rever as decisões da primeira, e vetar ou modificar aquelas que impliquem desrespeito, usurpação ou traição do interesse público.

### 3.3 Melhorar a qualidade das decisões políticas

A existência de duas câmaras legislativas serve a uma melhor avaliação das decisões do governo, pois as matérias ficam sujeitas ao escrutínio de mais legisladores, com diferentes perfis e níveis de experiência. Com isso, diminuem-se as possibilidades da aprovação de medidas equivocadas ou ineficazes e aumentam-se os ganhos de qualidade da legislação (STUART MILL, 1981<sup>14</sup>). Mas não é apenas pela redundância do trabalho legislativo que a análise das proposições políticas ganha qualidade, isso ocorre também porque a *expectativa* de uma segunda avaliação, independente e autônoma, induz os primeiros avaliadores a desempenharem melhor suas funções (LLANOS, 2003; TSEBELIS; MONEY, 1997).

---

14 Stuart Mill tinha ressalvas contra uma segunda câmara. Para ele, se as demais questões constitucionais fossem definidas de forma correta, a existência ou não de uma segunda câmara seria de pouca relevância. Porém, ele entendia que a história e os costumes políticos de uma sociedade poderiam justificar o bicameralismo. Nesse caso, a câmara alta poderia ser importante por dois motivos: conter a propensão à tirania de governantes não sujeitos a controles externos e suprir a falta de sabedoria e de treinamento especial próprias das grandes assembleias democráticas, cujos membros saem diretamente do povo (STUART MILL, 1983, p. 129-134). Sem dúvida, as atuais câmaras baixas são muito mais especializadas do que poderia supor Stuart Mill, mas a importância da revisão como método de aperfeiçoamento da legislação ainda é mobilizado em defesa do bicameralismo.

### 3.4 Aumentar a estabilidade das decisões políticas

As maiorias democráticas em assembleias únicas tendem a ser cíclicas, e não apenas em função das preferências voláteis dos seus membros, considerados individualmente. Escolhas pautadas exclusivamente na vontade da maioria são instáveis (intransitivas) ou imprevisíveis, porque a consistência da hierarquia de preferências individuais não se expressa na ordenação das preferências coletivas (ARROW, 1963; MCKELVEY, 1976). Devido a essa característica da escolha social, apresentadas as alternativas a uma assembleia, a decisão pode ser conduzida de tal forma que *qualquer* alternativa pode ser a escolhida (ARROW, 1963; MCKELVEY, 1976). Uma grande contribuição do novo institucionalismo à ciência política foi mostrar como as instituições constroem as escolhas dos atores e inibem o potencial cíclico das decisões coletivas (TSEBELIS; MONEY, 1997: 39-40; TSEBELIS, 1997 e 1998). Nesses termos, argumenta-se que o bicameralismo tem efeito estabilizador (LEVMORE, 1992; TSEBELIS; MONEY, 1997) na medida em que submete as decisões legislativas à aprovação de maiorias distintas, que se constroem mutuamente e reduzem o leque de alternativas de mudança.

Avançando na discussão, Tsebelis e outros autores mostram que todas as funções historicamente associadas ao bicameralismo podem ser agregadas em duas dimensões, que designam de modo parcimonioso os aspectos funcionais da legislatura dividida: a dimensão da *eficiência* e a dimensão da *política* (MONEY; TSEBELIS, 1992; TSEBELIS; RASH, 1995; MONEY; TSEBELIS, 1997).

Ainda segundo estes autores, a apreciação em duas câmaras submete as matérias a avaliações e reavaliações de atores diversos, de modo que aumenta o nível dos debates

e em tese permite que a lei assuma uma forma tecnicamente mais adequada para alcançar os efeitos pretendidos. Assim, o desempenho da função de eficiência *não gera conflitos*, pois consiste no esforço comum das câmaras em busca de uma solução *pareto-ótima* para as questões em debate. Em outras palavras, pela lógica da eficiência, toda alteração proposta visa atender melhor ao menos um interesse, sem que nenhum outro seja prejudicado. Dessa forma, busca-se a decisão mais acertada possível dentro das possibilidades determinadas pelo contexto *político*.

Mas a apreciação em duas câmaras, por tornar mais plural a representação, também aumenta a probabilidade do confronto de interesses em torno do conteúdo das propostas em avaliação. Nesse caso se expressa a dimensão política do sistema. Ela implica um processo redistributivo que resulta num jogo de soma zero, tornando mais conflituosas e difíceis as negociações intercamerais. Quando as decisões políticas estão sujeitas ao apoio de duas maiorias distintas, a representação é incrementada, porém, os acordos se tornam mais difíceis e o *status quo* fica mais difícil de ser superado.

#### **4. Arcabouço institucional, incentivos políticos e a força do bicameralismo<sup>15</sup>**

A abordagem estrutural-funcional do bicameralismo – em geral, típica do “velho” institucionalismo – é insuficiente

---

15 Parte dos argumentos teóricos apresentados nos tópicos 4 e 5 refletem, de forma mais detalhada e com adaptações, argumentos teóricos mobilizados pelo autor do presente artigo em trabalho anterior, onde se analisa especificamente o bicameralismo brasileiro e o papel do Senado Federal no processo decisório bicameral no Brasil. Trata-se do artigo: ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Revista Política & Sociedade*, vol. 1, n. 21, pp. 83-135. Disponível em 30/jan/2017, em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n21p83/22663>>.

para se entender a conseqüências desse tipo de legislativo sobre as decisões políticas. Para superar isso, o novo institucionalismo (de escolha racional<sup>16</sup>) propõe interpretar o funcionamento real das instituições à luz dos incentivos que elas produzem para o comportamento dos atores políticos, pois são estes que, na prática, tomam as decisões e fazem os governos funcionar.

Por um lado, enquanto estruturas, as instituições políticas ordenam as relações de poder ao definirem quem são os atores, quais os movimentos possíveis e quais os objetos em disputa; por outro, enquanto criações humanas, as instituições são afetadas pelas estratégias dos agentes políticos, não apenas porque estes podem alterá-las mas porque elas só são efetivas se forem reconhecidas e atualizadas no plano das interações políticas cotidianas. Em poucas palavras, para o novo institucionalismo, as relações entre as instituições e as escolhas políticas são bidirecionais – não é possível explicar aquelas sem estas, ou vice-versa.

Importante lembrar ainda que, como fonte de incentivos ao comportamento dos atores políticos, os efeitos das instituições devem ser avaliados, tanto quanto possível, como efeitos combinados de uma rede institucional. Portanto, se o foco é o bicameralismo, obviamente é preciso avaliar variáveis endógenas como as regras para a composição política das câmaras, os recursos político-institucionais disponíveis a ambas e como elas se organizam para executar as funções parlamentares. Mas, além disso, cabe considerar outros fatores exógenos ao bicameralismo *stricto sensu* e

---

16 São três as vertentes do novo institucionalismo: o histórico, o sociológico e o de escolha racional. Neste trabalho se faz referência, sempre, à vertente do novo institucionalismo de escolha racional, que tem se mostrado adequado para a análise do comportamento dos atores em ambientes institucionalizados. Para mais informações, ver Limongi (1994), Tsebelis (1998; 2009), Koelble (1995).

que conformam sua interação com as outras instâncias do sistema de governo. Em síntese: além de analisar o sistema bicameral em si mesmo, é preciso abordá-lo como parte de um arranjo institucional mais amplo, que estrutura a rede de incentivos político-institucionais, condiciona as estratégias dos atores e afeta o resultado das decisões políticas.

As premissas dessa proposta de análise são bem definidas por Tsbebelis (1998, 2009). Nos termos do autor, em ambientes institucionalizados, onde as regras são claras e as recompensas previsíveis, os atores definem suas estratégias buscando maximizar benefícios em múltiplas arenas, conectadas entre si de algum modo. Em decorrência desse caráter “aninhado” dos jogos, as decisões políticas só poderão ser adequadamente entendidas se consideradas à luz dos vínculos entre o ambiente principal (em foco) e os demais a ele conectados.

As idéias de Immergut (1996) reforçam esse argumento. Em termos da autora, a estrutura institucional das democracias consiste numa seqüência complexa de pontos de decisão (*decision points*) que compõem o processo de governo. Nessa estrutura, a aprovação de políticas depende de que os acordos entabulados por agentes estratégicos em certas instâncias sejam reiterados nos demais pontos decisivos ao longo da cadeia decisória (IMMERGUT, 1996). Forma-se assim uma rede de interdependência, onde os atores definem estratégias com base nas suas expectativas em relação ao comportamento de outros atores posicionados nos demais pontos da cadeia decisória.

Para enfatizar a conexão entre instituições, contextos e decisões políticas, Immergut (1996) explica que decisões políticas são frutos da combinação das instituições *de jure*, normas constitucionalizadas, com as instituições *de fato*, moldadas no frege dos embates políticos. Assim sendo,

ainda que as regras formais permitam certas estratégias aparentemente vantajosas, sua adoção por determinada instância ou ator não é imposta, mas condicionada pelo contexto político (IMMERGUT, 1995; TSEBELIS, 1998, TSEBELIS, 2002; NOLTE, 2002; SANCHES, 2002).

Como se sabe, cada um dos pontos nodais do processo decisório democrático é ocupado por representantes que, em sua maioria, ascendem ao poder através de eleições. Isso torna o contexto político sujeito a reviravoltas periódicas e faz com que a correlação de forças no âmbito do governo seja, em grau relevante, instável e ocasional. Portanto, na perspectiva de Immergut, as instâncias decisórias “não são entidades físicas, mas pontos de incerteza estratégica, decorrentes da própria lógica do processo decisório” (IMMERGUT, 1996).

Afins a essa abordagem, alguns pesquisadores têm considerado o bicameralismo não apenas em si mesmo, mas como parte de um conjunto de instituições (NOLTE, 2002; LLANOS, 2002; MALAMUD; CONSTANZO, 2003). Nolte (2002), com base em Kaiser (1998), afirma que o senado é componente de um “regime institucional”, um arranjo complexo de estruturas institucionais e organizacionais interconectadas que orientam de modo sistemático a maneira com que os atores políticos tomam decisões. Em termos do autor: “a influência real das segundas câmaras depende de como elas utilizam seus recursos potenciais em um contexto estrutural específico” (NOLTE, 2002, p. 22).

De acordo com Nolte, seu modelo combina o estruturalismo sistêmico com o novo institucionalismo para estudar os senados em países da América Latina. Seu modelo aborda o desempenho da câmara alta como variável dependente de um complexo político-institucional que condiciona o comportamento político no âmbito do legislativo. Por um lado, o funcionamento do bicameralismo

é visto como variável dependente das atribuições da câmara alta e da sua especificidade em relação câmara baixa; por outro, como resultado da interação das forças políticas com as instituições que compõem o regime – instituições com as quais interage e que podem reforçar ou debilitar seu potencial para influir no processo decisório.

Seguindo essa proposta, abaixo serão considerados os fatores institucionais mais importantes para o tema, de modo a permitir a composição de um panorama geral para a análise do sistema bicameral.

## **5. Congruência, simetria e métodos de interação bicameral.**

As pesquisas sobre o bicameralismo têm destacado três características do Legislativo cuja combinação é decisiva para a dinâmica bicameral:

- Os graus de congruência ou incongruência decorrentes dos métodos de representação e das regras complementares utilizados para a constituição de cada câmara (LIJPHART, 1989; 2003).
- Os graus de simetria ou assimetria decorrentes da distribuição das atribuições entre as câmaras relativamente às atividades legislativas e de controle constitucional (LIJPHART, 1989; 2003).
- Os métodos formais para interação bicameral, especialmente em situações de impasse. Esta é uma variável que afeta diretamente a simetria, porém, a ênfase não está nas áreas temáticas de atuação de cada câmara, mas no papel e no tempo de cada uma no processo de tramitação (TSEBELIS, MONEY, 1997).

## 5.1 Congruência ou incongruência

As regras para a instituição da representação parlamentar definem o quanto os interesses representados em uma casa se assemelham ou distinguem dos representados na outra. Nos sistemas bicamerais, as câmaras costumam selecionar seus representantes segundo regras próprias, de modo a promover algum grau de incongruência intercameral no que respeita ao padrão da representação de cada casa. Tsebelis e Money estudaram 53 países bicamerais e observaram que 85% deles têm sistemas incongruentes. Ademais, os autores constataram que, mesmo entre os casos considerados congruentes, não há sistema bicameral em que as câmaras sejam constituídas por meio de regras idênticas (1997, p. 53). Desse ponto de vista, o bicameralismo, de fato, busca diversificar a representação política e promover alguma forma de complementação ou contraponto entre as instâncias decisórias. Portanto, a pergunta mais adequada não é “se” o sistema é incongruente mas “quanta” incongruência existe entre as câmaras dos legislativos bicamerais.

O federalismo é um fator relacionado com o grau de incongruência bicameral. Embora a quase totalidade dos países bicamerais seja definida como incongruente, Lijphart (2003) afirma que nos estados federais os bicameralismos costumam ser mais incongruentes, porque a segunda câmara assume a função de promover a “sobrerrepresentação” de minorias ligadas a territórios ou etnias<sup>17</sup>. A exemplo dos

---

<sup>17</sup> O senado em países federais como Estados Unidos, Brasil e Argentina representam igualmente as unidades federadas, independentemente do tamanho da população. Há exceções parciais: no Canadá (Lijphart, 2003) e na Alemanha (SCHÜTTEMEYER, 1994; PATTERSON; MUGHAN, 1999), o número de senadores aumenta conforme o estado, mas os menores ainda são sub-representados. No México, o senado tem três senadores por estado e 32 senadores eleitos com base na representação proporcional em distrito nacional, para mitigar, mas não eliminar, a natureza territorial

Estados Unidos, esse artifício é uma forma de compensar disparidades das forças políticas representadas na câmara baixa e, assim, viabilizar o pacto federativo.

Num estudo sobre os sistemas bicamerais da América, Llanos (2002) elaborou um esquema de análise que permite a comparação dos bicameralismos em geral. Com base em cinco variáveis elementares, a autora criou um método de pontuação que varia entre 0 e 24 pontos, de acordo com a presença parcial ou total de certos traços institucionais no país. Quanto maior o escore, mais incongruente o bicameralismo. O quadro I apresenta uma versão simplificada do esquema (sem os níveis de pontuação) para explicitar as características associadas ao perfil da representação política no legislativo.

## Quadro I - Variáveis que afetam a incongruência bicameral

|  |
|--|
| <b>Sistema eleitoral</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Circunscrições e método de eleição</li> <li>• Representação de minorias especiais</li> <li>• Presença de senadores não eleitos</li> </ul> |
| <b>Tamanho das câmaras</b>   |
| <b>Requisitos para ser eleito senador</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Idade mínima para ser candidato a senador</li> <li>• Outros requisitos para ser eleito senador</li> </ul>                                 |
| <b>Duração do Mandato</b>  |
| <b>Renovação das câmaras</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Padrão de renovação: total ou parcial</li> <li>• Data das eleições: coincidentes ou divergentes</li> </ul>                                |

Fonte: Adaptado de Llanos, 2002.

da representação (GIBSON; CALVO; FALLETTI, 2003). Um exemplo de exceção total é a Áustria, onde o sistema de representação da câmara alta é proporcional e não oferece vantagens para os *Länder* minoritários (Lijphart, 2003).

A variável “sistema eleitoral” consiste num conjunto de traços significativos para a avaliação da incongruência do bicameralismo. As circunscrições eleitorais e os modelos de representação são os fatores de maior destaque, e a eles costumam se somar critérios especiais de acesso ao legislativo (cotas étnicas, de gênero, etc) que podem aumentar ou diminuir a incongruência do sistema.

Circunscrições ou distritos definem quais são as bases eleitorais dos representantes – seu tamanho, seus interesses, etc. A eleição de senadores e deputados em circunscrições distintas tende a produzir representação incongruente que gera maior probabilidade de conflitos na negociação intercameral, pois grupos sociais restritos a determinadas regiões podem ter interesses discrepantes dos de outros grupos regionais ou de segmentos da sociedade nacional. Se há incongruência, o poder de veto de uma casa poderá se efetivar em estratégias de obstrução ou retirada de apoio a acordos estabelecidos na outra casa.

Combinados com os sistemas de circunscrições, os modelos de representação condicionam fortemente as possibilidades de sucesso eleitoral dos partidos e, portanto, afetam a estrutura da representação legislativa. As regras de representação vão do extremo “proporcional” ao “majoritário” e são combinadas das mais diversas formas para as eleições dos legisladores. Os sistemas proporcionais facilitam o acesso de partidos pequenos ao poder e assim aumentam a fragmentação do sistema partidário. Já os sistemas majoritários favorecem as grandes legendas e tendem a restringir o número de partidos parlamentares (RAE, 1967; DUVERGER, 1980; TAAGEPERA; SHUGART, 1989; LIJPHART, 1994)<sup>18</sup>. No tocante a essa variável,

---

18 Os sistemas de representação são arranjos muito mais complexos, mas a simplificação é necessária para viabilizar a exposição. As regras para a conversão de votos em cadeira e as cláusulas de exclusão, por exemplo, têm

bicameralismos incongruentes são aqueles que adotam regras total ou parcialmente distintas para fazer variar o peso dos grupos políticos conforme a câmara. Como foi dito acima, alguma incongruência dessa natureza ocorre em quase todos os países bicamerais como forma de promover contrapesos entre os atores políticos e ampliar os consensos relativos às decisões do governo<sup>19</sup>.

Em vários países, além das regras gerais que definem os distritos e o sistema eleitoral há regras complementares que estipulam circunscrições secundárias e processos específicos de seleção de parte dos parlamentares, principalmente os da câmara alta. Os beneficiários mais comuns das regras especiais são minorias étnicas ou regionais e autoridades ligadas à estrutura do Estado, tais como militares, juízes, ex-presidentes, vice-presidentes. Embora as escolhas costumem ser democráticas no primeiro caso e arbitrárias no segundo, em ambos o objetivo é sobre-representar segmentos sociais ou institucionais e aumentar os controles – nem sempre democráticos – sobre o processo decisório bicameral.

Cabe observar que o perfil e o padrão de seleção dos representantes são fatores de incongruência que afetam a simetria. Nas democracias, governantes eleitos diretamente pelo povo têm mais autoridade frente aos cidadãos que os governantes escolhidos por outros meios. Na medida em que o Senado se ocupa de parlamentares nobres ou indicados,

---

implicações sobre a força e o número dos partidos parlamentares, mas não têm sido avaliadas como fatores de incongruência legislativa. Uma visão interessante dos traços mais estudados dos sistemas eleitorais, e seus efeitos, é apresentada em “Sistemas Eleitorais”, de Jairo Nicolau (2004).

19 Cabe lembrar que a congruência, mesmo total, não anula os efeitos políticos de uma segunda câmara. As preferências são dinâmicas e podem mudar repentinamente, devido, por exemplo, a eventos externos e imprevistos. Além disso, o grau de coesão ideológica dos partidos varia, de modo que parlamentares correligionários não necessariamente têm preferências iguais. Tudo depende do efeito combinado das variáveis.

com mandatos temporários ou vitalícios, sua legitimidade decai e seu poder é comprometido. Como lembra Stuart Mill, se o sistema é verdadeiramente democrático e tem duas câmaras, uma que representa o povo, outra que representa apenas um segmento social ou é absolutamente não representativa, a segunda câmara não terá qualquer poder efetivo para resistir nem mesmo às aberrações cometidas pela primeira (STUART MILL, 1981, p.131)

O tamanho das câmaras é outro fator de incongruência (LIJPHART, 1989, 2003; TSEBELIS; MONEY, 1997; NEIVA, 2005). Quase todas as câmaras altas são menores que as câmaras baixas, sendo que, em geral, a diferença é bastante grande. Cálculos feitos com base em dados da *Interparliamentary Union* (2016) mostram que, em média, o tamanho das segundas câmaras equivale a 46% do tamanho das primeiras (com exceção da Inglaterra, onde os lordes são em maior número, e do Bahrein, onde as casas têm igual tamanho). Com isso, quando os senados têm direito a voto conclusivo, um senador “pesa” mais do que um deputado, porque são necessários menos senadores para compor uma maioria com poder de veto. Porém, os efeitos mais importantes dessa incongruência dependem dos métodos de negociação entre as casas, especialmente em situações de impasse. Se as decisões são tomadas num sistema de idas-e-voltas<sup>20</sup> que assegura a autonomia de cada câmara, a casa menor se mantém forte. Mas se as diferenças são resolvidas por votação conjunta, em comissões mistas ou reuniões do congresso, os parlamentares passam a ter pesos iguais. Nesse caso, a câmara maior leva vantagem, pois uma maioria pode se constituir exclusivamente por seus membros (é o que acontecia na Venezuela, até o fechamento do Senado em 1999).

---

<sup>20</sup> *navette sistem* na literatura francesa, *shuttle sistem*, na inglesa. Em ambos os casos, o termo se refere a um sistema de transportes ou de postagens que interliga dois pontos com idas e voltas regulares.

Os requisitos para se candidatar, a duração dos mandatos e o padrão de renovação das câmaras também têm impacto na incongruência legislativa e estão relacionadas com a pluralidade da representação e com o potencial do bicameralismo para manter a estabilidade das políticas e proteger o *status quo*. Frequentemente, os requisitos para a candidatura são mais restritivos para senadores que para deputados. Candidatos às câmaras altas em geral precisam ser mais velhos: com base em dados de 49 países, Neiva (2005, p. 77) mostra que a média de idade exigida para o acesso ao Senado (33 anos) é próxima da exigida para candidatos a presidente (35) e ministros da Suprema Corte (36), e distante da necessária para candidatura à cadeira de deputado (25). Além disso, há casos em que se exige um patamar mínimo de renda ou vínculos estreitos com a comunidade nacional, como ser nativo ou viver no país por um tempo superior ao exigido de deputados. Essas normas ainda refletem a antiga imagem do senado como uma assembléia de cidadãos experientes, moderados e patrióticos – qualidades que em tese os tornariam mais afeitos à estabilidade do que os membros da câmara baixa, e menos propensos a ações impetuosas.

Por fim, cabe comentar outros dois elementos, listados no quadro I, relacionados à incongruência: o padrão de renovação das casas e a data das eleições. Em muitos casos, a renovação das câmaras altas é escalonada e suas eleições não coincidem com as eleições para as câmaras baixas. As consequências dessas regras para a relação bicameral são evitar a renovação total dos representantes – favorecendo, portanto, a estabilidade política – e, ao mesmo tempo, possibilitar a atualização e a diversificação dos interesses representados à medida que permite aos cidadãos sinalizar suas preferências, através do voto, em diferentes contextos políticos.

Eleições simultâneas para ambas as câmaras, com todas as vagas sujeitas renovação, produzirão assembléias

expressivas de uma mesma “onda” de preferências sociais. Mas como as preferências políticas da sociedade não são fixas, a divergência nas datas das eleições, combinada com a renovação parcial dos ocupantes das cadeiras, acabam por constituir elementos adicionais de incongruência. Padrões de renovação distintos, com datas de eleições não coincidentes, se, por um lado, criam um lastro com o *status quo*, por outro, fomentam a pluralidade da legislatura e viabilizam o caráter consensual do processo decisório.

## 5.2 Simetria ou assimetria

Os graus de simetria ou assimetria decorrem da distribuição constitucional de funções e direitos políticos e formam outro eixo fundamental do bicameralismo. O impacto de uma segunda câmara no processo decisório está diretamente relacionado a sua capacidade de fazer frente às decisões da primeira câmara. A incongruência não é suficiente. Em um bicameralismo forte a câmara revisora precisa ter poder para interferir nos acordos políticos relacionados às decisões do governo. Nos termos de Lijphart, em função das prerrogativas de cada casa, o sistema bicameral oscila entre os extremos simétrico-assimétrico. Na primeira ponta do *continuum*, estão os sistemas fortes, na outra, os fracos, que o autor chegou a definir como “insignificantes” (LIJPHART, 1989, p. 140).

Tsebelis e Money (1997, p. 170) criticam esse diagnóstico e afirmam que mesmo as câmaras altas que Lijphart inclui na categoria “débil” e “insignificante” são politicamente relevantes, pois influem no processo decisório. O simples fato de as decisões estarem sujeitas ao escrutínio de uma segunda câmara basta para que os parlamentares da primeira se antecipem às críticas e façam melhor o seu trabalho. Ademais, os parlamentares da segunda câmara podem

jogar com o tempo<sup>21</sup>. O tempo é um recurso precioso em negociações políticas, porque a limitação temporal dos mandatos e a urgência política em certos contextos fazem com que alguns representantes sejam mais “impacientes” que outros e tenham mais pressa em fechar acordos. A (in)tolerância à passagem do tempo é variável que afeta o poder de barganha dos decisores, e favorece, geralmente, os senadores. Isso ocorre porque os senadores costumam ter mandatos mais longos (NEIVA, 2005, p. 74) e porque atuam no fim da cadeia decisória, quando a urgência política tende a ser maior e torna os proponentes mais vulneráveis às pressões políticas do Senado.

Embora toda e qualquer segunda câmara seja politicamente importante, sua influência política depende do seu cacife para negociar com as demais instâncias do sistema decisório. Bicameralismos simétricos asseguram à segunda câmara competência para iniciar processos políticos e para reconduzir, obstruir ou barrar processos iniciados em outras arenas. Por isso, a simetria tem a consequência de tornar mais amplo o consenso político na base das decisões legislativas. O esquema de pontuação criado por Llanos (2002) aborda também a simetria. Para esse fator, a autora criou um escore com variação entre 0 e 18 pontos, de acordo com a presença parcial ou total de certos traços institucionais do sistema: quanto mais pontos, mais simétrico o bicameralismo. O quadro I apresenta uma versão simplificada do modelo, sem os níveis de pontuação, apenas para destacar as variáveis relevantes.

---

21 Um bom exemplo é a Câmara dos Lordes, na Inglaterra, que é considerada uma das mais fracas do mundo. Seu maior poder de obstrução consiste no direito de, em certos casos, adiar por até um ano a entrada em vigor de lei aprovada na Câmara dos Comuns. Após os trabalhos de Tsebelis e Money (1997) e Heller (1997) em defesa desse argumento, Lijphart redefiniu sua tipologia e substituiu “bicameralismo insignificante” por “bicameralismo fraco” (LIJPHART, 2003, p. 239).

## Quadro II - Variáveis que afetam a simetria legislativa

---

|   |
|---|
| <b>Instrumentos para controlar o Poder Executivo</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Participação do senado nas nomeações de ocupantes de cargos públicos</li><li>• Outros instrumentos de controle: requerimentos de informação, convocação de autoridades, controle de contas públicas, etc.</li></ul>   |
| <b>Divisão de tarefas para julgamentos políticos</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• O senado define a sentença em caso de julgamento político</li><li>• O senado não tem atribuições nos julgamentos políticos</li></ul>  |
| <b>Origens dos projetos de lei</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Origem indistinta em ambas as câmaras, ou ambas as câmaras são tem poder exclusivo para legislar sobre certos temas.</li><li>• A câmara de deputados é fonte exclusiva de legislação em certos temas.</li><li>• Todos os projetos iniciam sua tramitação pela câmara dos deputados.</li></ul>   |
| <b>Atribuições legislativas do senado</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• O senado tem poderes para propor, modificar, rejeitar legislação em qualquer área temática.</li><li>• Os poderes legislativos do senado estão restritos a certas áreas temáticas</li><li>• O senado apenas atrasa a tramitação, suas decisões podem ser rejeitadas pela câmara baixa.</li></ul> |
| <b>Solução de desacordos sobre a legislação</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Em caso de desacordo, o sistema mantém a simetria entre as câmaras.</li><li>• Em caso de desacordo, o sistema favorece a câmara baixa.</li></ul>  |

---

Fonte: Adaptado de Llanos, 2002.

As variáveis abarcam um grande leque de atribuições do poder legislativo e, grosso modo, podem ser organizadas em dois grupos distintos:

O controle constitucional, que diz respeito à competência de cada câmara para se envolver em questões de Estado, tais como a proteção das instituições, a defesa da soberania nacional e o controle das autoridades legislativas, judiciárias e executivas;

A competência legislativa, que se refere ao direito de participação das casas no processo de produção legislativa e na condução do governo.

No campo de controle constitucional, a competência do parlamento para supervisionar os demais agentes institucionais costuma se traduzir no direito de requerer informações das outras instâncias quando julgar necessário, controlar gastos do governo, destituir autoridades ou dar a última palavra em nomeações para cargos na estrutura do Executivo ou do Judiciário. Os graus de simetria serão definidos conforme esses instrumentos sejam compartilhados, divididos igualmente ou concentrados em uma das casas. Quanto mais equilibrada a distribuição, mais simétrico o sistema e, portanto, mais forte a segunda câmara.

No campo da competência legislativa, o equilíbrio bicameral depende do padrão de distribuição do poder legiferante. A simetria ou a força do sistema está diretamente relacionada ao grau de equivalência entre as câmaras no tocante ao direito de iniciar a tramitação dos projetos, alterar, obstruir ou vetar matérias vindas de outras arenas decisórias.

Contudo, cabe lembrar que, embora sejam formalmente distintas, na prática, essas funções se interconectam, pois as negociações entabuladas em uma arena podem afetar as estratégias dos representantes em outra. A disposição dos parlamentares em relação à nomeação de determinada autoridade ou à formação de uma comissão de inquérito, por exemplo, pode ser elemento de barganha sobre o conteúdo de determinada proposta política; inversamente, a aprovação de certos projetos de interesse do governo

pode ser condicionada ao acesso de quadros dos partidos parlamentares à estrutura burocrática do Estado. Em outras palavras, todas as prerrogativas, em maior ou menor grau, podem ser capitalizadas politicamente e, portanto, devem ser consideradas na avaliação da relevância política do bicameralismo.

Ainda no campo da simetria, Tsebelis e Money (1997) dão destaque um terceiro fator, não enfatizado o suficiente por Lijphart (1989; 2003): as *regras para as negociações intercamerais*. A força do bicameralismo não depende apenas da representação incongruente e da distribuição eqüitativa de funções, mas de regras de interação que mantenham a autonomia das câmaras e o mútuo poder de veto nas situações de impasse.

A forma mais comum de interação bicameral é o sistema de idas-e-voltas, que define as regras para remessa das matérias de uma casa para outra. Após aprovar os projetos, a casa de origem o envia para a câmara revisora. Havendo concordância dos revisores, o projeto é enviado ao Executivo para sanção. Mas quando não há consenso entre as casas, vários instrumentos são utilizados, conforme o país, para dar seqüência à tramitação. Esses instrumentos estão estreitamente associados à força do bicameralismo.

A forma mais comum de solução de impasses é o retorno do projeto à casa de origem e, eventualmente, o prosseguimento das idas-e-voltas para forçar um acordo bicameral. Em alguns países, o número de rodadas é indefinido e a intolerância à passagem do tempo se torna o fator central na formação dos consensos. Em outros, as rodadas são limitadas por alguma regra terminativa (*stopping rule*), que interrompe as negociações e força a decisão final<sup>22</sup>. Respeitado o número de rodadas previstas, que

---

22 Segundo Tsbelis e Money, em 52 dos 53 países estudados adotam o sistema de

varia de país a país, algumas constituições atribuem à casa iniciadora o poder de por fim aos impasses, enquanto outras instituem métodos que mitigam os efeitos do bicameralismo, determinando que os dissensos sejam resolvidos em comissões mistas ou sessões conjuntas do congresso.

As possibilidades de combinação dessas regras são muitas, e cada arranjo tem efeitos distintos sobre o desempenho do bicameralismo. Some-se a isso o fato de que boa parte dos sistemas bicamerais tem regras distintas para a apreciação de legislação financeira e não financeira (TSEBELIS, MONEY, 1997). Não obstante, algumas afirmações podem ser feitas acerca dos efeitos das regras de interação sobre a força do bicameralismo.

- A casa que tem maior controle sobre o tempo de tramitação leva vantagem sobre a outra. Os graus de simetria variarão conforme a distribuição desse poder de controle entre as casas conforme a especificidade das situações de interação.
- Se o número de idas-e-voltas for indefinido, e se o poder de veto das câmaras é mútuo, o sistema é simétrico.
- Se a casa iniciadora tem a palavra final, o bicameralismo é simétrico se a tramitação dos projetos pode ter início em qualquer das câmaras, independentemente da autoria das matérias.
- Se os impasses são resolvidos em uma comissão mista, o sistema será simétrico se a decisão dessa comissão for terminativa e sua composição for

---

*“shuttle”* para legislação não financeira. Nos Estados Unidos, nas Filipinas, na Bélgica e na Nigéria não há limites para o número de rodadas de negociações, nos demais, algum tipo de *“stopping rule”* põe fim à tramitação (TSEBELIS, MONEY, 1997).

paritária – ou se as votações respeitaram algum tipo de ponderação do peso dos votos.

Se os impasses são resolvidos em sessão conjunta das câmaras, o sistema será simétrico se as votações forem separadas ou se os votos forem ponderados conforme o número de membros de cada uma delas.

Por último, mas não menos importante, cabe observar que o impacto da simetria no desempenho do bicameralismo não depende de que as câmaras revisoras atuem explicitamente como instâncias de veto. Como antes mencionado, a mera possibilidade da obstrução, por quaisquer meios, por parte dos revisores induz os demais atores da cadeia decisória a antecipar as preferências daqueles. Com isso, muito dos controles políticos e da representação de interesses, que é função de uma segunda câmara, se dá não em decorrência da ação efetiva dos seus membros, mas mediante a *expectativa* de que estes obstruam o processo decisório ou vetem as medidas propostas.

## 6. O bicameralismo e as características do sistema de governo

Até aqui foram abordadas apenas características *endógenas* ao bicameralismo – a simetria, a congruência e as normas de interação bicameral. Além disso, há pelo menos quatro fatores *exógenos* importantes para explicar o desempenho da segunda câmara e a dinâmica do processo bicameral (NOLTE, 2002; MALADUD; CONSTANZO, 2003). O primeiro fator é a força do Poder Executivo, que varia conforme o sistema seja parlamentarista ou presidencialista e conforme os graus de concentração ou equilíbrio na distribuição de prerrogativas entre os poderes. O segundo é a

centralização territorial, que pode variar entre dois extremos: um federalismo forte, de acentuada descentralização, e um estado unitário, altamente centralizado. O terceiro é o grau de centralização do sistema partidário, que informa se na arena eleitoral os partidos detêm instrumentos para forçar seus membros a obedecerem as diretrizes partidárias. O quarto e último fator, a distribuição eleitoral do poder político, indica se as condições são favoráveis ao domínio de um partido majoritário ou, ao contrário, de uma pluralidade de partidos que ocupam arenas distintas do governo (MALAMUD; CONSTANZO, 2003). O quadro abaixo sintetiza esses fatores. Em seguida, cada uma deles é comentado de forma breve.

### Quadro III

---

#### Características extraparlamentares que afetam o desempenho do bicameralismo

---

- Padrão de Interação Executivo-Legislativo
    - Desenho institucional: presidencialismo, governo misto ou parlamentarismo.
    - Equilíbrio de poder: separação estrita, concentração forte ou padrão intermediário.

---

  - Descentralização territorial: federalismo forte; federalismo fraco ou baixo grau de descentralização, Estado unitário.

---

  - Centralização Partidária: partidos fortes e centralizadores; partidos mais ou menos capazes de controlar seus políticos; partidos fracos, desprovidos de recursos de controle sobre seus quadros.

---

  - Estrutura do poder eleitoral: concentração ou dispersão do poder dos partidos (no âmbito do Estado) por meio das eleições.
- 

Fonte: Adaptado de Malamud e Constanzo, 2003 e Nolte, 2002.

O sistema de governo estabelece as bases de legitimidade de cada poder e determina seus graus de autonomia política. Isso condiciona as probabilidades de ação concertada ou de confronto político-partidário entre Executivo e Legislativo.

Em sistemas parlamentaristas, a união entre Executivo e Legislativo visa assegurar capacidade governativa para uma maioria partidária em detrimento da importância política da oposição. No parlamentarismo, as regras para a montagem do governo induzem a que os legisladores sejam agentes de apoio e não de obstrução parlamentar. Com isso, resta pouco espaço para negociações entre governo e oposição e poucas possibilidades para a ampliação dos consensos ou para obstruções no parlamento. Consequentemente, há poucas chances para contribuições de uma segunda câmara incongruente no processo de governo.

Em sistemas presidencialistas típicos, ao contrário, a separação formal dos poderes é nítida e as regras de interação são projetadas para forçar as negociações entre os presidentes e os parlamentares. Ademais, os poderes Executivo e Legislativo são claramente distintos, não apenas devido à separação clara de suas prerrogativas e funções políticas, mas também em decorrência de processos eleitorais específicos, que permitem que cada poder seja dominado por grupos político-partidários distintos e igualmente legítimos.

Em análise feita por Neiva (2004), a partir de 51 países bicamerais, as funções da câmara alta foram divididas em quatro grupos de atribuições (vide quadro abaixo) e comparadas por sistemas de governo: presidencialismo, parlamentarismo e sistema misto. O autor constatou, com índices estatisticamente significativos, que o senado é mais forte em regimes presidencialistas. O quadro abaixo apresenta os resultados da análise de Neiva.

**Tabela III – Média de poderes das câmaras altas em quatro áreas, por sistema de governo**

| Atribuições                       | Presiden-<br>cialistas | Parlamen-<br>taristas | Outros         | ANOVA     | Teste <i>t</i> |
|-----------------------------------|------------------------|-----------------------|----------------|-----------|----------------|
| Questões de Estado                | 6,83<br>(1,64)         | 1,20<br>(1,24)        | 2,53<br>(1,65) | 54,729*** | -10,258***     |
| Produção de Legislação            | 5,08<br>(1,51)         | 2,80<br>(1,32)        | 3,68<br>(1,49) | 9,557***  | -4,345***      |
| Controle Direto do Executivo      | 3,25<br>(1,22)         | 1,05<br>(1,05)        | 1,89<br>(1,10) | 14,771*** | -5,211***      |
| Reforço da Autoridade da Casa**** | 1,25<br>(0,62)         | 0,15<br>(0,37)        | 0,37<br>(0,50) | 20,370*** | -5,577***      |
| N                                 | 12                     | 20                    | 19             | 51        | 32             |

Fonte: Neiva, 2004:62. (desvio-padrão entre parênteses)  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$  \*\*\*\*Atribuições que se referem ao presidente da casa e que reforçam a sua autoridade: presidente da câmara alta é o presidente do Poder Legislativo; presidente da câmara alta é o primeiro substituto do chefe de Governo (NEIVA, 2004:61).

Com base em 21 casos de bicameralismo – extraídos de estudo feito por Shugart e Carey (1992) sobre poderes presidenciais – Neiva testou ainda correlação entre a força da câmara alta e a força do presidente. Os resultados mostraram que as variáveis estão positivamente relacionadas: quanto mais poder tem o presidente mais atribuições tem a câmara alta.

Esses dados são coerentes com a idéia de que, na dinâmica dos freios e contrapesos, a ampliação das prerrogativas de determinado agente institucional deve ser concomitante com o reforço dos agentes controladores. Nessa lógica, o padrão de relação entre Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas exige uma estrutura complexa de controles políticos e constitucionais, com parlamentares bem preparados para interferir nas decisões políticas e conter

abusos por parte do presidente. No parlamentarismo, onde o Executivo é eleito pelo próprio Legislativo e enlaçado a este por um vínculo constante de responsabilização, os mecanismos “paralelos” de controle são menos necessários.

Porém, cabe ressaltar que os efeitos da estrita separação de poderes – mais atribuições para a câmara alta e maior força do bicameralismo – podem ser comprometidos pelo padrão de distribuição das prerrogativas entre Executivo e Legislativo. Se o Poder Executivo detém recursos para dominar o ritmo e o conteúdo da agenda legislativa, o comportamento parlamentar pode ser induzido pelo presidente de modo a mitigar a efetividade dos controles legislativos. Nesse caso, o parlamento perde centralidade nas decisões do governo e a divisão entre câmara alta e baixa se torna menos relevante.

O grau de centralização territorial é outra variável exógena que tem conseqüências importantes para o bicameralismo. Com frequência, a necessidade de representação de unidades políticas subnacionais é utilizada para justificar os poderes políticos da segunda câmara (MALAMUD; CONSTANZO, 2003). Em muitos países, especialmente nos federativos, a autonomia política e administrativa dos governos subnacionais está associada a processos eleitorais específicos que favorecem a formação de elites políticas locais, legitimadas pelas eleições e pela atuação na administração pública dos estados ou municípios. A existência de tais elites institucionaliza os interesses políticos subnacionais e demanda a existência de arenas próprias de representação no âmbito do governo nacional. Nesse ambiente, a segunda câmara tende a se transformar em palco de disputa política e o bicameralismo tende a se tornar mais vigoroso. Em síntese de Malamud e Constanzo (2003:8): quanto mais descentralizado o Estado, mais simétrico tende a ser o bicameralismo.

A força dos partidos na *arena eleitoral* é importante porque tem conseqüências na arena parlamentar. Os políticos têm mais motivos para obedecer aos partidos se estes controlam recursos eleitoralmente estratégicos como a lista partidária, o acesso à mídia e os recursos financeiros necessários às campanhas eleitorais. Se os partidos são vistos pelos legisladores como agentes eleitorais relevantes, eles (os legisladores) tenderão a ser disciplinados e a aceitar os comandos das lideranças no âmbito parlamentar. Se os políticos são obedientes aos partidos dentro do Legislativo, os partidos se tornam capazes de estabelecer acordos “através” das câmaras. Nesse caso, o funcionamento do bicameralismo será afetado pela congruência ou incongruência da representação, qualquer que seja o modelo de organização legislativa.

A última variável apresentada no quadro, a distribuição eleitoral do poder, se refere à presença *efetiva* dos partidos nas diversas instâncias do governo. A partir do sistema eleitoral é possível prever tendências, mas não resultados finais das eleições – a força real dos partidos é afetada pelas regras de competição mas não inteiramente determinada por elas. Outros fatores, conjunturais ou estruturais, afetam a configuração real da distribuição do poder eleitoral entre as legendas. Por isso, a observação empírica da correlação de forças partidárias acrescenta informações importantes à análise do bicameralismo.

Se os partidos ou coalizões que dominam os diversos ramos do governo são reiteradamente os mesmos, o bicameralismo ganha congruência e tende a representar menos obstruções nos processos decisórios. No outro extremo, se partidos ou coalizões rivais se dividem ou se alternam no controle do Executivo e de cada uma das câmaras, a dinâmica decisória será incongruente e mais sujeita aos efeitos esperados de um bicameralismo forte.

## Comentários finais

Como anunciado no resumo deste trabalho, aqui se pretendeu apresentar o estado da arte da discussão sobre o bicameralismo, apontando tanto as contribuições teóricas clássicas quanto contemporâneas na abordagem do tema – desde as ideias dos federalistas americanos, do século XVIII, até a contribuição contemporânea e iluminadora de Arend Lijphart.

Além do mais, foram apontados alguns caminhos metodológicos atualmente propostos – por autores como Llanos (2003) e Nolte (2003) – para a análise e a mensuração da força do sistema bicameral, em termos de sua simetria e sua incongruência, de modo instruir pesquisas sistemáticas dos legislativos bicamerais.

O fato é que este estudo buscou mostrar uma trilha diferente e atualizada para o estudo do legislativo nos sistemas com duas câmaras, diferentemente de um vasto leque de estudos sobre o legislativo que priorizam a câmara baixa e relegam o senado ao segundo plano mesmo nos sistemas bicamerais fortes.

Espera-se que os autores e obras mobilizados sirvam para incentivar leituras e pesquisas mais complexas sobre o funcionamento dos corpos legislativos, nos quais existem duas casas, aninhadas – como lembra Tsebelis, 1998 – entre si e num sistema institucional mais amplo e complexo, que envolvem o sistema de governo, o sistema partidário, a estrutura do Estado... entre outras variáveis política e institucionalmente relevantes.

Enfim, o ponto a ser mais uma vez reforçado é que o desempenho do parlamento bicameral não depende apenas das características de qualquer das suas casas, ou do poder legislativo em particular, mas também de uma série de

fatores político-institucionais externos ao parlamento. Foi dito que a combinação dos fatores endógenos e exógenos ao sistema bicameral resultam num padrão de incentivos capaz de explicar o comportamento dos agentes políticos conforme sua posição na estrutura institucional – senadores, deputados e agentes extralegislativos. Conseqüentemente, o estudo do legislativo em estruturas bicamerais deve tratar o senado como *segunda casa*, não como *casa secundária*. Esta instância precisa ser avaliada no âmbito de suas relações com as demais forças político-institucionais do sistema – nos países bicamerais em geral e no Brasil em particular.

## Referências bibliográficas

ANASTASIA, F. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p. 185-204

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, vol. 1, n. 21, p. 83-135.

ARROW, K. J. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press, 1963.

CASTRO, J. O. R. **Introdução ao estudo das instituições políticas gregas**. Belo Horizonte: Imprensa da Universidade de Minas Gerais, 1959.

DAHL, R.; TUFTE, E. **Size and Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1973.

DUVERGER, M. Os partidos Políticos. Brasília: UnB, 1980.

GIBSON, E. L.; CALVO, E. F.; FALLETI, T. G. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públi-

cos no hemisfério ocidental. *Opinião Pública*, vol. 9, n. 1, p. 98-123, 2003.

IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

KAISER, André. Institutional regimes. In: Jan W. Deth (ed.), **Comparative Politics**. The problem of equivalence. London/New York, 1998, p. 205-221.

KOELBLE, T. The new institucionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics*, v. 27, n. 2, p. 201-244, 1995.

LEVMORE, S. Bicameralism: when are two decisions better than one? **International Review of Law and Economics**, vol. 12, p. 145-62, 1992.

LIJPHART, A. **As democracias contemporâneas**. Gradiva: Lisboa, 1989.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro, p. 3-38, n. 37.

LLANOS, M. El Bicameralismo en América Latina. **Anuario del derecho constitucional latino-americano**, vol. 3, n. 1, p. 347-377, 2003.

McKELVEY, R. D. Intransitives in multidimensional voting models e some implications for agend control. **Journal of Economic Theory**, n. 19, p. 472-48, 1976.

MADISON, T.; HAMILTON, A.; JAY, J. **O Federalista**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MALAMUD, A.; COSTANZO, M. **Subnacional bicameralism: the argentine case in comparative perspective**. In: XIX World Congress of the IPSA, Africa do Sul, 2003. Disponível em: <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Subnational%20bicameralism.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2016.

MASSICOTTE, L. Legislative unicameralism: a global survey and a few case studies. **The Journal of Legislative Studies**, vol. 7, n. 1, p. 151-170, 2001.

MONEY, J.; TSEBELIS, G. Cicero's puzzle: Upper House power in comparative perspective. **Internacional Political Science Review**, vol. 13, p. 25-43, 1992.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

NEIVA, P. R. **Estudo comparado de câmaras altas: os poderes e o papel dos senados nos sistemas presidencialistas**. 2004. Tese (doutorado em ciência política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Rio de Janeiro.

NOLTE, D. Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: um enfoque comparado. **Arbeitspapier Institut für Iberoamerica-Kunde**, n° 4, 32p., 2002.

PATTERSON, S.; MUGHAN, A. (orgs) **Senates: bicameralism in the contemporary world**. Ohio: Ohio State University Press, 1999.

PEREIRA, P. P. Processo legislativo: a revisão entre as Casas do Congresso Nacional. **Revista Jus Navigandi**, vol. 5,

n. 46. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/137/processo-legislativo>>. Acesso em: 07/03/2016.

RAE, D. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven, Yale University Press, 1967.

SCHMITT, C. **Teologia Política**: cuatro ensaios sobre la representación. Buenos Ayres: Struhart, 1998.

SHUGART, M.; Carey, J. **Presidents and Assemblies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SCHUTTEMEYER, S. Hierarchy and efficiency in the Bundestag: the German answer for institutionalizing parliament. In: **Parliaments in the Modern World**, COPELAND, G. W.; PATTERSON, S. C. (ed.) Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

STUART MILL, J. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: Editora UnB, 1981.

TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. **Seats e Votes: the effects and determinants of electoral systems**. New Haven: Yale University Press, 1989.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

TSEBELIS, G.; RASCH, B. Patterns of Bicameralism. In: **Parliaments e Majority Rules in Western Europe**. Frankfurt, New York: Campus Verlag; St Martin's Press: H. Doring Editor, 1995, p. 365-390.

---

O artigo é resultado parcial de uma pesquisa mais ampla, financiada pela Fundação de Apoio e Pesquisa e Inovação do Espírito Santo, por meio do Edital Universal Fapes 006/2014

---

*Recebido em 04/12/2016.*

*Aprovado em 27/01/2017.*



**Paulo Magalhães Araújo**

Av. Fernando Ferrari, 514, Campus  
Alaor de Queiroz Araújo - Goiabeiras  
29075910 - Vitória, ES - Brasil  
*E-mail:* pmagal@uol.com.br

