

ARTIGO

EFEITOS CONSOCIATIVOS DO BICAMERALISMO E DA REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO BRASILEIRO**

Resumo

O artigo discute a questão da desproporcionalidade de representação no Congresso Nacional, com um enfoque não apenas voltado à Câmara dos Deputados, mas que inclui a relação desta com o Senado Federal. A partir da análise do processo legislativo brasileiro realiza-se uma reflexão comparativa sobre as possibilidades de veto às emendas constitucionais na Câmara e no Senado. Através de interpretações que levam em conta a representação tal como ela é e como poderia ser caso a desproporcionalidade na Câmara fosse corrigida, procuramos responder se os resultados poderiam ser diferentes e, com isso, causar impactos sobre as maiorias regionalmente representadas nas duas regiões mais desenvolvidas do país, Sudeste e Sul. Os dados mostram que a desproporcionalidade não é grave e equilibra a representação na federação brasileira, desigual em termos econômicos e populacionais.

Palavras-chave

Representação Legislativa, Bicameralismo, Emendas Constitucionais.

Abstract

The paper discusses the issue of disproportionality of representation in the National Congress, with a focus not just returned to Chamber of Deputies, but that includes the relationship of this with the Federal Senate. Based on the analysis of the legislative process and a comparative reflection takes place on the possibility of veto on constitutional amendments in the Chamber and the Senate. Through interpretations that take into account the representation as it is and as it might be if the disproportionality in the Chamber be corrected, we seek to respond if the results could be different and thus impacting on the majority represented in the two regions more regionally developed the country, Southeast and South. The data show that the disproportionality is not serious and balances the representation in the Brazilian Federation, uneven population and in economic terms.

Keywords

Legislative Representation, Bicameralism, Constitutional Amendments.

* Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor Adjunto da Universidade Federal de São Paulo, campus Osasco.

**Este artigo é uma versão modificada e atualizada do capítulo dois de minha tese de doutorado, "Representação federativa e o caso brasileiro", defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, em dezembro de 2007, com o título de A Democracia Federativa Brasileira e o Papel do Senado no Ajuste Fiscal dos Anos 90.

Introdução

Na agenda da reforma política brasileira uma das questões mais polêmicas e difíceis de mudança é a desproporcionalidade de representação na Câmara dos Deputados. Já virou quase um folclore a situação de um voto do eleitor paulista valer bem menos do que um do Acre ou Rondônia.

Este artigo pretende discutir este assunto por um ângulo diferente dos últimos trabalhos apresentados, que têm priorizado apenas a Câmara dos Deputados. (Nicolaou, 1997; Oliveira, 2004; Soares e Lourenço, 2004). A perspectiva de análise é *bicameral*, ou seja, leva em consideração o processo legislativo e os efeitos da representação entre a Câmara e o Senado Federal.

Para adentrar a esta questão discutimos antes algumas das principais características dos sistemas bicamerais e do Brasil em particular. Tendo em perspectiva como funciona o bicameralismo brasileiro poderemos partir para análise da interação dos efeitos das votações das duas casas legislativas, em que não só o número de representantes importa, mas as regras e os poderes disponíveis a cada uma delas.

O tema de fundo a ser enfrentado procura problematizar a indagação de Alfred Stepan (1999), de se a câmara alta é uma casa federativa ou antidemocrática, já que o autor argumenta que federações, como a brasileira, restringem potencialmente as decisões do *demós* consagrada no governo nacional. E se esta característica pode ser discutida nos termos dos poderes e representação do Senado Federal ou na relação desta casa com a Câmara dos Deputados.

Do ponto de vista da representação faremos uma reflexão sobre os possíveis efeitos da dupla desproporcionalidade existente no Legislativo federal. Este problema, que é recorrente nos regimes democráticos e em especial nos de estrutura federativa, tem bases históricas sólidas no caso do Brasil, pois remonta ainda ao período monárquico, antes até da República e da Federação. Esta seria uma característica consociativa para a justificativa de um federalismo existente em um país territorialmente grande e desigual em termos políticos, econômicos e de distribuição de sua população.

Nesse sentido, como a igualdade representativa no Senado – que produz alta sobrerrepresentação a favor das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – e a proporcionalidade distorcida na Câmara dos Deputados – que favorece a região Norte e prejudica o estado de São Paulo – pode influir nos resultados da legislação produzida pelo Congresso brasileiro?

Para a discussão dos efeitos da representação e dos poderes de cada casa analisaremos as propostas de emendas à Constituição, iniciativas que visam a alterá-la. O fato de a escolhermos é que, como veremos, por este meio o Senado, em tese, tem poderes equivalentes de atuação legislativa em relação à Câmara dos Deputados. E além disso as emendas representam uma mudança substantiva, que demanda mais deliberação e busca de consenso.

Características do bicameralismo

Em geral, a literatura dedicada ao estudo do bicameralismo tem procurado ir além de um argumento convencional de que a existência de uma segunda câmara é vista como tendo pouco impacto sobre o relacionamento entre a legislatura e o poder Executivo. No sistema presidencialista, o Executivo é eleito diretamente e não precisa do apoio político do Legislativo para se manter. Nos sistemas parlamentaristas, no qual o governo precisa do apoio político do Parlamento para manter-se, este apoio é medido quase exclusivamente na popularidade da câmara baixa, que é onde geralmente o governo é formado.

George Tsebelis e Jeannete Money (1997) reconhecem que a influência do bicameralismo não é muito fácil de ser percebida, pois a legislação pode ser enviada de uma casa para outra e ser mudada sem que haja sinal de desacordo, mas postulam que, em primeiro lugar, o bicameralismo torna mais difícil a mudança do *status quo*. Pois se no unicameralismo uma legislação pode ser conseguida por uma maioria simples ou absoluta em um única casa, no bicameralismo é preciso que a maioria seja conseguida em mais de uma casa, sendo que – em alguns casos – ambas podem vir a ter poder de veto, além do governo ter de formar maioria em duas casas, ao invés de uma. Em segundo lugar, o bicameralismo reduz as possibilidades de desacordo entre os legisladores, ou dos partidos nas câmaras para uma dimensão privilegiada, que tem de ser acordada entre eles. Terceiro, a existência de uma segunda câmara muda os efeitos legislativos mesmo que esta câmara não tenha poder de veto, e mesmo se elas são politicamente similares à primeira câmara. Finalmente, as instituições que regulam a resolução de controvérsias entre as duas câmaras afetam os resultados legislativos. Os autores sintetizam: “as instituições bicamerais reduzem o ‘ciclo’ de problemas associados com as legislaturas unicamerais. (...) [Pois] dividindo a legislatura em dois grupos distintos e requerendo maiorias concorrentes de ambos os grupos, eles podem reduzir o número de alternativas que uma maioria prefere.” (Tsebelis e Money, 1997:38-39).

Além desses fatores, a mera presença de uma segunda câmara cria a possibilidade de um controle de qualidade ou de moderação sobre uma dada decisão política. Este controle em primeiro lugar é preventivo, pois sabendo que alguma coisa será examinada, quem a produziu tomará mais cuidado. Em segundo lugar, existe um sistema para corrigir eventuais erros depois que eles tenham sido cometidos. Em suma, é uma casa que se constitui fundamentalmente para revisar as decisões da câmara baixa.

Para tornar mais claro em termos conceituais como as diferenças entre as duas câmaras são importantes, recorramos ao trabalho de Arend Lijphart (2003). Assim, existem seis diferenças básicas entre as câmaras legislativas (a baixa e a alta), subdivididas em dois conjuntos de três, as menos e as mais importantes, no sentido de determinar a importância institucional do bicameralismo.

A primeira é que as câmaras altas têm menos membros que as câmaras baixas, com variações quanto ao tamanho maior ou menor de cada um. No Brasil, por exemplo, temos 513 deputados federais e 81 senadores.

A segunda é que os mandatos nas câmaras altas tendem a ser mais longos. Os períodos nas câmaras baixas oscilam entre dois e cinco anos e os das câmaras altas, de quatro a nove anos. No Brasil, temos quatro anos para os deputados e oito para os senadores.

A terceira é a eleição de forma alternada da câmara alta. Ou seja, geralmente na metade do mandato, há uma renovação de metade ou um terço do número de membros. No Brasil, temos eleições de quatro em quatro anos, renovando em uma rodada um terço e na outra dois terços. Isso porque, temos três senadores por estado.

Já as características mais importantes do ponto de vista institucional estariam relacionadas com a força ou fraqueza do bicameralismo. Entre elas o primeiro aspecto consistiria nos poderes constitucionais formais de que dispõem as duas câmaras. O padrão geral é que as câmaras altas costumam ser subordinadas às câmaras baixas. O Brasil, ao lado de países também federais como os Estados Unidos e a Suíça e unitários, como a Colômbia e a Itália, estariam entre aqueles em que os poderes das duas câmaras seriam aproximadamente iguais.

Um segundo aspecto institucional relevante estaria relacionado com o método de seleção dos membros. Todas as câmaras baixas dos países democráticos são eleitas pelo voto direto dos eleitores, porém, na maior parte das câmaras altas são eleitos de forma parcial ou integralmente indireta, com um índice expressivo de 63,16%.¹

¹ Porcentual calculado a partir da Tabela 1.1 de Samuel Patterson e Anthony Mughan, 1999a:6-8.

O argumento geral é que os senados não eleitos diretamente carecem de legitimidade democrática para a tomada de decisões, vindo daí a influência política da eleição popular. Ao contrário, a eleição direta na câmara alta pode, até certo ponto, compensar seu poder limitado, em termos constitucionais.

Tendo por base estes dois critérios os poderes constitucionais formais e a legitimidade democrática, os bicameralismos podem ser classificados como *simétricos* ou *assimétricos*. “Câmaras simétricas são aquelas que dispõem de poderes constitucionais iguais, ou apenas moderadamente desiguais, e de legitimidade democrática. As câmaras assimétricas são extremamente desiguais nesses aspectos.” (Lijphart, 2003:235).

Já o terceiro aspecto importante – e o sexto no conjunto –, é que as câmaras altas podem ser eleitas por métodos diferentes, ou com o objetivo de sobre representar certas minorias. Se assim for, as duas câmaras diferem em sua composição, e podem ser chamadas de *incongruentes*. Os exemplos mais recorrentes são daquelas câmaras altas que atuam como câmaras federais e sobre representam as menores unidades componentes de uma federação, especialmente quando existe igualdade de representação.

Desta forma, Lijphart estipula três categorias principais para o bicameralismo. O bicameralismo forte, o meio-forte – ou moderado – e o fraco. “O bicameralismo forte caracteriza-se tanto pela simetria quanto pela incongruência. No bicameralismo meio-forte, falta um desses dois elementos. Essa categoria é dividida em duas subclasses, na dependência de ser a simetria ou a incongruência o elemento que falta. (...) A terceira categoria é o bicameralismo fraco, no qual as câmaras são tanto assimétricas quanto congruentes.” (Idem, 2003:239).²

Em resumo:

	CONGRUÊNCIA	INCONGRUÊNCIA
SIMETRIA	Meio-Forte	Forte
ASSIMETRIA	Fraco	Meio-Forte

Na maior parte dos países federativos, o bicameralismo se caracteriza pela simetria de poder com incongruência de representação (forte) ou assimetria de poder com incongruência de representação (meio-forte). O mais relevante no caso presente é de que forma, a partir desta, digamos, tipologia, podemos entender o caso do bi-

² Na verdade, Lijphart inclui o unicameralismo como uma quarta categoria. Mas é um equívoco, já que não há duas câmaras para serem comparadas.

cameralismo brasileiro. Stepan (1999) e Mariana Llanos (2002) defendem que o caso brasileiro seria o de um bicameralismo simétrico e incongruente. Se do ponto de vista da representação não há o que discordar, em relação à força de ambos no exercício do processo legislativo o ponto não é tão claro, como procuraremos mostrar.

Representação federativa no caso brasileiro

Os estudos sobre os diferentes tipos de sistemas eleitorais têm mostrado que todos eles apresentam níveis de desproporcionalidade em sua representação para a câmara baixa. Não há uma tradução democrática entre a proporção dos habitantes de um distrito e seu respectivo número de representantes. Lijphart (2003) afirma que este problema é mais acentuado nos sistemas eleitorais majoritários em governos parlamentaristas e majoritários e proporcionais nos governos presidencialistas. Ou seja, o parlamentarismo baseado em um sistema eleitoral proporcional seria o que sofreria menos com este problema. Subentende-se, então, que a questão da distribuição dos representantes de acordo com a população de seu distrito teria a ver tanto com as características dos sistemas eleitorais, como do sistema de governo ou com o tipo de divisão interna de um estado.

Em todo caso, esta questão nos remete ao modelo de democracia que um dado país adota, se de perfil mais majoritário ou consociativo. E esta decisão está vinculada a razões diversas, como desde a formação original de um país, até o grau de heterogeneidade cultural existente no seu interior. Nesse sentido, as federações estariam mais próximas do modelo consociativo e por adotar o sistema bicameral, teriam de conjugar em seus critérios de representação duas fontes distintas, uma mais eminentemente majoritária e outra consociativa. A primeira relacionada à representação da população na câmara baixa – proporcional à população de cada distrito eleitoral –, e a segunda à representação das unidades políticas internas que formam o conjunto da federação, na câmara alta – de representação igualitária, na maior parte dos casos. Teríamos assim, a equivalência do princípio ‘uma pessoa, um voto’ para ‘um estado, um voto’, o que estabeleceria uma certa tensão entre dois princípios diferentes, em nome de uma sociedade mais diversificada, como uma federação.

Pois se esta dualidade é compreensível e justificável não haveria, teoricamente, uma razão normativa para a existência de desproporcionalidade na câmara baixa, pois caberia a ela contrapor a sobrerrepresentação da câmara alta. Contudo, os sistemas eleitorais têm estabelecido uma representação proporcional imperfeita na câmara baixa duplicando, por assim dizer, a questão da sobrerrepresentação.³

Nesse sentido, vamos observar como está representada a população brasileira na Câmara dos Deputados e os estados no Senado Federal. O número total de deputados federais é, como já visto, de 513, alocados de acordo com o número de representantes específicos de cada unidade federativa (estado), baseados em sua população. Porém, não tem existido um mecanismo de revisão do número de representantes por causa da mudança populacional de cada estado o que, somado ao número mínimo de oito (piso) e o máximo de 70 (teto), confere à Câmara um grau de desproporcionalidade, prejudicando especialmente o estado mais populoso, São Paulo, com um déficit de 42 representantes.⁴

³ Jairo Marconi Nicolau (1997) observa que a questão da desigualdade da representação no Brasil não afeta apenas os estados, mas também os partidos. Isso porque caso a proporcionalidade fosse corrigida o número de integrantes dos partidos também mudaria. Tal situação tenderia a beneficiar os partidos de maior peso eleitoral no estado mais populoso, São Paulo. Segundo seu estudo PMDB, PSDB e PT seriam beneficiados. Este trabalho não trabalhará, contudo, com esta dimensão.

⁴ Arlindo Fernandes de Oliveira (2004) explica que não tem havido uma mudança no número de representantes por cada estado a cada nova eleição, por causa das discussões na Assembleia Nacional Constituinte sobre a criação do estado de Tocantins. É que Goiás protestou que seria prejudicado. “Por esse motivo, em negociação política, foi acrescido ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o § 2o do art. 4o, pelo qual é assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados. [grifo do autor]. Embora o legislador constituinte tenha inscrito esse dispositivo no ADCT, para torná-lo aplicável apenas à eleição subsequente, de tal maneira que os parlamentares goianos aceitassem a criação do estado de Tocantins, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu a esse texto a condição de norma permanente, o que engessou a representação de todos os estados na Câmara e converteu em letra morta a competência que a Constituição e a Lei Complementar n. 78, de 1993, conferem ao próprio TSE para, com base em dados fornecidos pelo IBGE, alterar, um ano antes das eleições, o número de representantes de cada estado na Câmara dos Deputados.” (Oliveira, 2004:35).

TABELA 1 – REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Estados	População 2010	% em relação ao total da população do país	Representação Atual (A)	% em relação a A (A')	Representação Proporcional (B)	% em relação a B (B')	Diferença (A-B)
Acre	733.559	0,38	8	1,55	2	0,39	6
Amazonas	3.483.985	1,83	8	1,55	9	1,75	-1
Amapá	669.526	0,35	8	1,55	1	0,19	7
Pará	7.581.051	3,97	17	3,31	19	3,7	-2
Rondônia	1.562.409	0,82	8	1,55	4	0,78	4
Roraima	450.479	0,24	8	1,55	1	0,19	7
Tocantins	1.383.445	0,73	8	1,55	4	0,78	4
Região Norte	15.864.454	8,32	65	12,67	40	7,8	25
Alagoas	3.120.494	1,64	9	1,75	9	1,75	0
Bahia	14.016.906	7,35	39	7,6	40	7,79	-1
Ceará	8.452.381	4,43	22	4,29	22	4,29	0
Maranhão	6.574.789	3,45	18	3,51	17	3,31	1
Paraíba	3.766.528	1,97	12	2,34	10	1,95	2
Pernambuco	8.796.448	4,61	25	4,87	24	4,68	1
Piauí	3.118.360	1,63	10	1,95	9	1,95	1
Rio Grande do Norte	3.168.027	1,66	8	1,55	8	1,55	0
Sergipe	2.068.017	1,08	8	1,55	5	0,97	3
Região Nordeste	53.081.950	27,83	151	29,43	144	28,07	7
Distrito Federal	2.570.160	1,35	8	1,55	6	1,17	2
Goiás	6.003.788	3,15	17	3,31	15	2,92	2
Mato Grosso	3.035.122	1,59	8	1,55	8	1,55	0
Mato Grosso do Sul	2.449.024	1,28	8	1,55	6	1,17	2
Região Centro-Oeste	14.058.094	7,37	41	7,99	35	6,82	6
Espírito Santo	3.514.952	1,82	10	1,95	9	1,75	1
Minas Gerais	19.597.330	10,27	53	10,33	54	10,53	-1
Rio de Janeiro	15.989.929	8,38	46	8,97	43	8,38	3
São Paulo	41.262.199	21,63	70	13,64	112	21,83	-42
Região Sudeste	80.364.410	42,13	179	34,89	218	42,5	-39
Paraná	10.444.526	5,48	30	5,85	29	5,65	1
Rio Grande do Sul	10.693.929	5,61	31	6,04	31	6,04	0
Santa Catarina	6.248.436	3,28	16	3,12	16	3,12	0
Região Sul	27.386.891	14,35	77	15,01	76	14,81	1
Total	#####	100	513	100	513	100	0

Fontes: Elaboração própria a partir do *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov.br) e Soares e Lourenço, 2004.

A tabela acima nos mostra como estão representados em termos numéricos os 26 estados da federação mais o Distrito Federal, divididos em suas respectivas regiões. A análise em pormenor da situação de cada um dos estados e das regiões em particular não é o nosso interesse aqui, mesmo porque já existem trabalhos sobre isso, principalmente nos últimos anos (Nicolau, 1997; Oliveira, 2004; Soares e Lourenço, 2004).

Cabe destacar o principal, contudo, que é o alto grau de sobrerrepresentação da região Norte – com 8,32% da população nacional – que deveria ter 25 deputados a menos (4,87% a mais do correto) e a sub-representação na região Sudeste – com expressivos 42,13% da população, quase a metade do país –, que deveria ter 39 deputados a mais (7,90% a menos do que o correto). No primeiro caso, a alta desproporção concentra-se nos estados com baixa população, o Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins, que juntos têm 28 deputados a mais, com apenas 2,52% da população brasileira. Já na região Sudeste, o problema está concentrado em um único estado, São Paulo, que concentra 21,63% da população do país, com a já citada falta de 42 deputados (menos 8,19% do correto).

TABELA 2 – REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NO SENADO FEDERAL

Estados	População	% em relação ao total da população do país	Representantes
	-2010		
Acre	733.559	0,38	3
Amazonas	3.483.985	1,83	3
Amapá	669.526	0,35	3
Pará	7.581.051	3,97	3
Rondônia	1.562.409	0,82	3
Roraima	450.479	0,24	3
Tocantins	1.383.445	0,73	3
Região Norte	15.864.454	8,32	21 (25,92%)[1]
Alagoas	3.120.494	1,64	3
Bahia	14.016.906	7,35	3
Ceará	8.452.381	4,43	3
Maranhão	6.574.789	3,45	3
Paraíba	3.766.528	1,97	3
Pernambuco	8.796.448	4,61	3
Piauí	3.118.360	1,63	3
Rio Grande do Norte	3.168.027	1,66	3
Sergipe	2.068.017	1,08	3
Região Nordeste	53.081.950	27,83	27 (33,34%)
Distrito Federal	2.570.160	1,35	3
Goiás	6.003.788	3,15	3
Mato Grosso	3.035.122	1,59	3
Mato Grosso do Sul	2.449.024	1,28	3
Região Centro-Oeste	14.058.094	7,37	12 (14,81%)
Espírito Santo	3.514.952	1,82	3
Minas Gerais	19.597.330	10,27	3
Rio de Janeiro	15.989.929	8,38	3
São Paulo	41.262.199	21,63	3
Região Sudeste	80.364.410	42,13	12 (14,81%)
Paraná	10.444.526	5,48	3
Rio Grande do Sul	10.693.929	5,61	3
Santa Catarina	6.248.436	3,28	3
Região Sul	27.386.891	14,35	9 (11,12%)
Total	190.755.799	100	81 (100%)

Fontes: Elaboração própria a partir do *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.br) e Soares e Lourenço, 2004.

O Senado, como já vimos, é constituído por 81 representantes eleitos por maioria simples, três por estado e pelo Distrito Federal, com mandato de oito anos, duas legislaturas, com renovação por um terço e dois terços a cada quatro anos. Aqui também existe desproporcionalidade, devido à representação igualitária de todas as unidades da federação, independentemente de características díspares como, por exemplo, população e tamanho do território.

Já que o Brasil é uma federação e o Senado tem por função representar os estados de forma paritária, pois isto confere um mesmo *status* político a cada ente da federação, em princípio não haveria maiores razões para nos deter na tabela acima. Como ressalta Ana Backes (1998), a força deste raciocínio normativo é tão grande em nosso pensamento institucional, que tem impedido que se examine mais de perto, primeiro as funções que de fato exerce o Senado – inclusive as de caráter não federativo – e em segundo, que se possa questionar se a sub-representação da população de alguns estados no Senado não venha a ter repercussões negativas sobre a tomada de decisões que representem a vontade da maioria da população do país.

Em termos de distribuição da população e da concentração da riqueza, é tradicional a clivagem entre as três regiões menos desenvolvidas – Norte, Nordeste e o Centro-Oeste (com participação no PIB de 27,40%) –, e as duas regiões mais desenvolvidas, o Sudeste e o Sul (com uma participação no PIB de 72,60%).⁵ As três primeiras regiões têm 60 representantes sob uma base populacional de 43,52% e as outras duas regiões 21 representantes em relação a 56,48%.⁶

Isso porque, em termos históricos, o problema principal é de povoamento, quer dizer, uma profunda concentração populacional no Sudeste, mediana no Nordeste e no Sul e menor no Centro-Oeste e no Norte, provocando efeitos na distribuição de riqueza entre as regiões. Aqui se coloca em relevância a problemática da distribuição do poder político em termos regionais. Não é um problema contemporâneo, é da história brasileira ainda no tempo do Império, a grande desigualdade de poder entre as regiões.

⁵ A fonte dos índices do Produto Interno Bruto (PIB) é do IBGE, 2012 (www.ibge.gov.br).

⁶ Nicolau (1997) relativiza esta clivagem alegando que existem contrastes de ordem populacional e socioeconômica dentro de cada região. Além disso, a região Centro-Oeste vem, gradativamente, se descolando das outras regiões menos desenvolvidas do país, a Nordeste e a Norte, devido ao seu processo de desenvolvimento econômico baseado, principalmente, no agronegócio. Mesmo assim, trabalhamos com a clivagem tradicional por entender que ela ainda é mais relevante, dado que os índices sociais do Centro-Oeste ainda estão mais próximos do Norte e Nordeste, do que dos mais afluentes do Sudeste e Sul. Mais detalhes sobre esta diferença em Albuquerque, 2011.

Uma das razões aventadas para a dupla desproporcionalidade de representação no Congresso Nacional é que diminuiria a fraqueza das regiões mais subdesenvolvidas e menos povoadas com relação às de maior desenvolvimento econômico e de maior população. Argumento historicamente questionável por, entre outras razões, não ter permitido de fato um maior equilíbrio nas decisões políticas do país, concentrada especialmente na região Sudeste.⁷

Em todo caso, corrigir as distorções na Câmara dos Deputados e torná-la mais proporcional, reduziria, em tese, a expressão da sobrerrepresentação no Senado. E talvez cabesse ao Senado não ter sua representação igualitária questionada – como sugere Backes –, mas ter menos atribuições do que tem. Em suma, esta última posição é a defendida por Stepan (1999), que tem uma visão que prioriza o modelo majoritário de democracia. Richard Snyder e David Samuels (2004) seguem o mesmo caminho, mas recolocando a questão do ponto de vista da câmara baixa: “embora uma longa tradição federalista reconheça o valor de uma legislatura bicameral, com uma câmara alta representando o princípio igualitário do território, uma situação que requer um nível significativo de desproporcionalidade, há um consenso de que ao menos uma câmara deve conceder o mesmo peso do voto aos cidadãos. Portanto, não existe qualquer justificativa normativa para a desproporcionalidade na câmara baixa.” (Snyder e Samuels, 2004:132).

O problema estaria situado em um Senado excessivamente poderoso e/ou em uma Câmara dos Deputados que duplica a sobrerrepresentação do Senado? Será mesmo que se a Câmara fosse mais proporcional isto teria algum efeito de controle *democrático* sobre as ações *federativas* do Senado? Estas perguntas nos remetem a uma reflexão sobre se estas distorções têm consequências para as decisões tomadas. É como diz Backes: “no Congresso de hoje, que decisões poderiam ser diferentes caso o modelo adotado fosse mais próximo da proporcionalidade?” (Backes, 1998:14). A próxima tabela apresenta um quadro geral, ao somar os representantes nas duas câmaras.

⁷ Maurício Puls (2002) argumenta que a sub-representação histórica de São Paulo e Minas Gerais na Câmara dos Deputados nunca os incomodou de forma importante e ajudou a manter a unidade territorial do país. A principal razão é que estes dois estados exerceram o poder de fato – na história republicana – por meio da Presidência. Dos 29 presidentes, retiram-se os nove não eleitos. Pois dos 20 civis eleitos, São Paulo assumiu nove vezes o cargo e Minas quatro vezes. Além disso, Minas já teve 10 vice-presidentes do país. É um campo de interpretação interessante e que mereceria ser mais explorado, mas foge ao alcance deste trabalho.

TABELA 3 – DESPROPORCIONALIDADE DE REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA FEDERAL BRASILEIRA POR REGIÃO

Religião	% da população por região (2007)	Câmara dos Deputados (CD)		Senado Federal (SF)	CD + SF	
		Situação atual (1)	Com proporcionalidade (2)	Igualdade (1)	1+1	2+1
Norte	8,32	65	40	21	86	61
Nordeste	27,83	151	144	27	178	171
Centro-Oeste	7,37	41	35	12	53	47
Sudeste	42,13	179	218	12	191	230
Sul	14,35	77	76	9	86	85

Fontes: Elaboração própria a partir do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov.br) e Soares e Lourenço, 2004.

Procuramos adicionar o número de representantes das regiões nas duas casas legislativas. Existe uma correção de desproporção apenas na Câmara, pois seguimos o princípio de que o Senado deve ser equivalente em sua representação. Desta forma, vemos nas duas últimas colunas que o grau de desproporção é mais favorável à região Norte e mais desfavorável à região Sudeste, o que só reforça o que já havia sido constatado quando analisamos a tabela 2.

A pergunta acima formulada sobre a possibilidade de maior controle da Câmara – por causa da correção de sua proporcionalidade – sobre o Senado também fica no campo das hipóteses mas, de qualquer maneira, tem de lidar com o fato de que as minorias das regiões menos populosas podem vetar a passagem de legislação sem grande dificuldade no Senado. Para entendermos um pouco melhor como isso pode acontecer temos de levar em conta como opera o bicameralismo brasileiro com relação ao processo legislativo e a consequente extensão dos poderes de cada casa, especialmente com relação às emendas constitucionais, teoricamente, o aspecto mais sensível do ponto de vista federativo.

Simetria e vetos através das emendas constitucionais

Existe um consenso na literatura de que o bicameralismo brasileiro é forte, além da incongruência, os poderes das casas são equivalentes (ou simétricos). De forma sintética para os fins a que nos propomos, cabe diferenciar três tipos de atividades entre as duas câmaras no processo legislativo brasileiro. 1) Das sessões conjuntas; 2) dos projetos de lei e 3) das propostas de emendas constitucionais.

As sessões conjuntas acontecem em duas situações, primeiro numa análise de um veto presidencial a um projeto de lei aprovado pelas duas casas do Congresso, e segundo na votação de leis orçamentárias propostas pelo Executivo.⁸ Em boa parte dos países bicamerais, em situações como estas as duas câmaras tornam-se uma só. Mas o caso brasileiro é diferente, pois cada câmara conserva sua identidade na hora de votar (Backes, 1998; Llanos, 2002). Ou seja, contam-se os votos separadamente em cada casa. E se uma delas tiver menos votos que o necessário, a matéria em questão é rejeitada. Em tese, portanto, é mais fácil tanto uma aprovação como uma rejeição por parte do Senado, pois ele tem menos membros que a Câmara.

Com relação aos projetos de lei de origem legislativa, eles podem ser iniciados nas duas casas. Uma casa introduz, delibera e aprova um projeto. Em seguida envia para a outra casa, que o aprova totalmente e o projeto é promulgado. Ou então, se propor alterações, o projeto volta à casa iniciadora. E ainda se reprovar o projeto por inteiro ele é arquivado. Após a volta do projeto da segunda casa para a primeira casa, esta pode aprovar o projeto sem incluir as alterações propostas pela segunda casa. Ou seja, existe uma vantagem da casa iniciadora, embora ela corra o risco do projeto ser rejeitado por inteiro pela segunda casa, o que daria por encerrado a chance de aprovação do projeto. Assim, embora a casa iniciadora conserve uma vantagem, a segunda casa tem poder total de veto, o que lhe dá um poder de barganha considerável.

Este mesmo processo de ida e vinda entre uma câmara e outra (chamado de *navette* ou *shuttle*, pela literatura internacional) acontece quando o projeto vem fora do Congresso, ou seja, do Executivo, do Superior Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores ou da iniciativa popular. Mas aqui há uma *assimetria* entre as duas casas. Pois todos estes projetos de lei são iniciados obrigatoriamente na Câmara dos De-

⁸ De acordo com o parágrafo terceiro do artigo 57 da Constituição. Vale lembrar que este método também era usado para a votação de medidas provisórias até setembro de 2000. Com a promulgação da emenda constitucional 32, a tramitação das medidas provisórias deixou de ter lugar em Sessão Conjunta do Congresso Nacional. A tramitação das medidas provisórias passou a utilizar um rito próprio, um misto de tramitação sequencial e conjunta.

putados. Isso significa que a palavra final sobre os projetos cabe a esta casa. Embora, como já vimos, o Senado retém o poder de rejeição integral para si, o que daria por arquivado um dado projeto. Dizendo de outra forma, o Senado não decide sobre o conteúdo final de um projeto aprovado. Mas pode rejeitá-lo.

Porém a mais provável simetria entre as duas casas e, por conseguinte, um maior poder para o Senado, acontece quando a discussão é em nível de mudança da Constituição.⁹ Podem propor emendas ao texto constitucional a Câmara dos Deputados – com um pedido de no mínimo 1/3, 171 membros – o Senado Federal – também por 1/3, 27 membros –, o Executivo e mais da metade das Assembleias Estaduais. Contudo, em termos práticos, tem sido o Executivo e depois a Câmara e o Senado os proponentes das várias alterações desde a promulgação da atual Constituição de 1988.¹⁰

A entrada de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) pode ocorrer nas duas casas. Se para a votação de um projeto de lei e demais votações é necessária a aprovação por maioria absoluta de votos em um turno em cada casa – 257 na Câmara e 41 no Senado –, a proposta é votada nas duas casas em dois turnos, sendo preciso que 60% dos integrantes de cada casa a aprove. Mais exatamente, 308 deputados e 49 senadores.¹¹ E se em qualquer destas votações a proposta não alcançar o índice mínimo, ela é rejeitada, não cabendo recurso da outra casa. Portanto, cada uma destas quatro rodadas é decisiva e é preciso que se atinja a maioria qualificada. Além disto não há limite para o número de vezes que a emenda pode ser apreciada por cada casa.

Para evitar que tal quórum seja atingido, entretanto, é preciso o oposto, isto é, que 40,01% dos votos sejam contrários a uma emenda. Em um Congresso marcado por índices elevados de desproporcionalidade, faz-se oportuno verificar numericamente como estas situações poderiam ocorrer.

⁹ É partindo desta simetria legislativa e considerando a, em tese, maior substância das questões tratadas, que priorizamos a análise dos vetos a seguir pela maioria qualificada exigida numa emenda constitucional. As situações de aprovação de maioria absoluta (50,01%), presentes em votações ordinárias não serão abordadas.

¹⁰ Este fato foi observado por Figueiredo e Limongi (1995). Já Branco (2007) analisou esta situação em detalhes entre o governo Collor e o primeiro governo Lula, mostrando que 20 emendas partiram diretamente do Executivo, 18 da Câmara e 15 do Senado. Mas destas 33 aprovadas pelo Legislativo, 25 partiram da coalizão governista.

¹¹ Para além das votações nominiais, a PEC antes tramita em comissões especialmente criadas para analisá-las, seguindo as regras do Regimento Interno de cada casa. Assim, na Câmara há a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão Especial. E no Senado há apenas a CCJC. Como a tramitação dos projetos podem ser vetados em cada comissão, existem mais pontos de veto do que apenas as votações nominiais. Detalhes em Branco, 2007.

TABELA 4 – SITUAÇÕES POSSÍVEIS DE VETO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO COM A REPRESENTAÇÃO ATUAL

Região	Representantes	% do total	Número para veto de 2006	% do veto
Norte	65	12,67	-141	31,55
Nordeste	151	29,43	-55	73,30
Centro-Oeste	41	7,99	-165	19,90
Sudeste	179	34,89	-27	86,89
Sul	77	15,01	-129	37,38
São Paulo	70	13,69	-136	33,98

Fontes: Elaboração própria.

Vemos na tabela acima que as duas regiões que mais se aproximam de uma situação de veto são a Sudeste (86,89%) e a Nordeste (73,30%), justamente as duas mais populosas – a primeira com 42,13% e a segunda com 27,83%. Devido ao problema da má alocação dos representantes em seus estados, somando-se a região Nordeste (com uma desproporção de apenas 1,36%), com a região Norte (4,87%) já seria atingido o veto com uma margem de 4,85%. Já com relação à região Centro-Oeste (1,17%), o veto não seria conseguido, ficando em 6,80% aquém do necessário. Obviamente, somando as três regiões, o veto na Câmara dos Deputados seria conseguido com uma folga de 24,75%.

Uma união das duas regiões mais desenvolvidas do país, com 72,60% do PIB, 56,48% da população e um índice de sub-representação de 7,61% na Sudeste e sobre-representação de 0,20% na Sul, atingiria o veto com um índice favorável de 24,27%. Ora, praticamente o mesmo das três regiões menos desenvolvidas e sobre-representadas do país. Numa hipotética situação de aliança, tanto das regiões mais pobres, como das mais ricas seria possível bloquear uma emenda constitucional. Isso mostra que, a despeito da desproporção favorável às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as regiões Sudeste e Sul têm meios de afirmar seus interesses, caso eles possam eventualmente existir. Por fim, colocamos São Paulo na tabela, devido ao seu alto índice de sub-representação (8,19%). O estado sozinho representa pouco mais de um terço do necessário para vetar uma emenda à Constituição.

TABELA 5 – SITUAÇÕES POSSÍVEIS DE VETO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO COM A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL CORRIGIDA

Região	Representantes	% do total	Número para o veto de 206	% do veto
Norte	40	7,80	-166	19,42
Nordeste	144	28,07	-62	69,90
Centro-Oeste	35	6,82	-171	16,99
Sudeste	218	42,50	+12	105,83
Sul	76	14,81	-130	36,89
São Paulo	112	21,83	-94	54,37

Fontes: Elaboração própria.

Pois continuemos com São Paulo no início da interpretação desta tabela. Com a proporcionalidade exata, o estado mais rico (33,08% do PIB)¹² e mais populoso (21,63%) teria pouco mais da metade do necessário para o veto (54,37%) e representaria dentro de sua região, também praticamente metade dos votos, com 51,37%.

Já o concerto da região Nordeste com a Norte, representaria 10,68% menos que o necessário para um veto. Somando estas duas regiões com a Centro-Oeste, teríamos um índice de 6,31% além do necessário para o veto. De outro lado, a região Sudeste poderia vetar sozinha, com uma margem de 5,83%. Em resumo, o mais significativo desta tabela 5, que mostra a correção da representação proporcional, é, de um lado, que a soma das três regiões mais subdesenvolvidas continuaria permitindo uma situação de veto. E de outro, que a região Sudeste poderia vetar sozinha, com metade dos votos de um único estado, uma emenda à Constituição na Câmara.

TABELA 6 – SITUAÇÕES POSSÍVEIS DE VETO NO SENADO FEDERAL PARA PROPOSTAS DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

Região	Representantes	% do total	Número para o veto de 33	% do veto
Norte	21	25,92	-12	63,64
Nordeste	27	33,34	-6	81,82
Centro-Oeste	12	14,81	-21	36,36
Sudeste	12	14,81	-21	36,36
Sul	9	11,12	-24	27,27

Fontes: Elaboração própria.

¹² Ver Albuquerque, 2011, página 58.

Chegamos agora ao Senado. Aqui a possibilidade de veto é muito maior, primeiro por causa do tipo de representação – que é igualitária – e segundo por causa da distribuição irregular do número de estados por regiões. Para termos uma ideia mais precisa do quadro representativo em termos comparativos, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste somam 60 senadores (74,07%) e as regiões Sudeste e Sul têm 21 (25,93%). As três primeiras regiões possuem 43,52% da população nacional e as duas últimas regiões, 56,48%. Temos visto que de acordo com a Constituição, é preciso a aprovação de 3/5 (60%) dos senadores para aprovar uma PEC. Portanto, é necessário o voto de 49 senadores. Em termos aritméticos nem seria preciso a concordância das três regiões para impedir a aprovação de uma emenda. Pois se tomarmos por região, bastariam os 21 votos da região Norte (com 7 estados), mais 12 da região Nordeste (4 estados) – digamos que os senadores dos estados menos populosos¹³ – para termos o número de veto mínimo de 33 senadores. Neste caso, é possível que representantes de apenas 13,95% da população brasileira decidam sobre uma matéria constitucional. Mas este número pode ser ainda menor, caso escolhamos os 11 estados menos populosos, que não por coincidência estão nas três regiões menos desenvolvidas.¹⁴ Neste caso, o número seria de 10,78% em condições de vetar uma mudança constitucional, em oposição a representantes de 89,22% da população brasileira.

Mesmo com números tão expressivos a favor de uma minoria no Senado, o poder das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para aprovar uma proposta de alteração da Constituição não ocorre na Câmara dos Deputados, pois com seus votos somados, teríamos 257, ou seja, ficaria faltando 51 (16,56%) para conseguir chegar a 308 votos. Quer dizer, poderiam aprovar na casa federativa, mas não na casa popular. Já as regiões Sudeste e Sul não poderiam reagir no Senado para evitar a aprovação de uma PEC de interesse das outras regiões, pois seus votos somados perfazem apenas 21, 12 a menos que o necessário para vetar.

As regiões Sudeste e Sul têm mais dificuldades de alterarem o *status quo* a seu favor, porque em minoria nas duas casas do Congresso não teriam como aprovar uma emenda apenas com a soma dos votos de suas regiões. E se observarmos novamente a tabela 5, veremos que nem com a representação proporcional corrigida isto seria

¹³ Os estados menos populosos do Nordeste são o Sergipe (2.068.017), Piauí (3.118.360), Alagoas (3.120.494) e Rio Grande do Norte (3.168.027). (IBGE, 2010).

¹⁴ Estes estados são: Região Norte: Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins. Região Nordeste: Sergipe, Piauí, Alagoas e Rio Grande do Norte. Região Centro-Oeste: Distrito Federal e Mato Grosso do Sul.

possível, pois a soma dos votos das duas regiões dá o total de 294, 14 menos que o mínimo para alcançar os dois terços.

A possível chance de manifestação de vontade destas duas regiões poderia ser efetiva na Câmara dos Deputados, no caso de bloquear o interesse das três regiões menos desenvolvidas em alterar o *status quo*. Como vimos na tabela 4, a soma dos votos dos deputados do Sudeste e do Sul conseguiria vetar uma emenda constitucional. Com isso, sabendo que uma dada proposta foi aprovada pelas três regiões ou mesmo pelos 11 estados menos populosos, estes deputados vetariam a proposta com a soma dos seus votos. E nem precisariam antecipar-se ao Senado, pois necessariamente teriam duas oportunidades de voto na Câmara dos Deputados.

Com isso, a questão de uma federação *demos constraining* – como postulada por Stepan (1999) – deve ser relativizada. Pois, se de um lado, os estados menos desenvolvidos podem aprovar a mudança constitucional no Senado, não podem fazê-lo por si mesmos na Câmara. O poder real destas três regiões é para vetar o interesse das outras duas regiões em mudar a Constituição, em ambas as casas. Por outro lado, se as regiões Sudeste e Sul não podem por si mesmas mudar a Constituição, podem vetar uma alteração que contrarie seus interesses em ao menos uma das casas, a Câmara dos Deputados.

Desta maneira, o princípio segundo o qual a proporcionalidade da câmara baixa compensa ou equilibra a representação paritária da câmara alta, mantém-se na democracia federativa brasileira, mesmo com os índices de sobrerrepresentação existentes na Câmara dos Deputados. Pois, se as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tem o poder de juntas aprovarem e vetarem no Senado, as regiões Sudeste e Sul podem vetar na Câmara dos Deputados. Há mais poder para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas não de maneira suficiente para mudarem por si mesmas o *status quo* a seu favor. Já as outras duas regiões, se não podem manifestar um poder proativo, podem fazê-lo do ponto de vista reativo.

Conclusões

Iniciamos este artigo com uma breve exposição sobre alguns aspectos dos efeitos legislativos dos sistemas bicamerais e a relevância, por vezes não considerada, da câmara alta, bem como suas características, em termos de expressão dos seus poderes e os critérios para sua representação.

A partir desta exposição, abordamos a relação entre as duas casas legislativas brasileiras, pela análise do processo legislativo mostrando que – ao contrário do que

parte dos analistas postula – o bicameralismo brasileiro não é perfeitamente simétrico e incongruente, mas sim *moderadamente assimétrico e incongruente*. A diferença a favor da Câmara dos Deputados é que por ela inicia-se uma ampla proposta de mudança legislativa vinda de fora, especialmente do poder Executivo, que é quem protagoniza a produção legislativa no país. Entra-se primeiro nela, caso o Senado não vete, é ela quem tem a palavra final, podendo, inclusive, desconsiderar o que eventualmente possa ter sido alterado pelo Senado, inclusive em questões de âmbito federativo.

E finalmente, a questão principal tratada foi a característica e os possíveis efeitos da igualdade de representação no Senado – com alta sobre-representação a favor das regiões menos populosas – em consonância com a proporcionalidade distorcida da Câmara dos Deputados – que prejudica a região Sudeste e, em especial, seu estado mais populoso.

Tomamos como ponto privilegiado de análise comparativa os números mínimos para aprovação e veto de uma emenda à Constituição, do ponto de vista de uma clivagem entre as três regiões menos desenvolvidas: Norte, Nordeste e Centro-Oeste e as duas regiões mais ricas, Sudeste e Sul. Com isso, procuramos responder se 1) o Senado pode vetar qualquer mudança, agindo contra o interesse da maioria e 2) caso a Câmara tivesse sua proporcionalidade corrigida, poderia evitar o poder de veto do Senado.

No primeiro caso, vimos que o Senado, de fato, tem poder de vetar qualquer alteração constitucional, alocada nas três regiões acima citadas. Mas, de outra parte, observamos algo que é pouco notado, de que o eventual interesse destas regiões de mudar uma legislação de nível constitucional, só pode ocorrer se houver concordância da Câmara. E nesta casa, estas regiões não tem maioria suficiente, mesmo que já estejam sobre-representadas. Já as regiões Sudeste e Sul não formam maioria em nenhuma das duas casas, mas podem, se for o caso, evitar uma mudança que lhes possa prejudicar agindo na Câmara. Assim sendo, é preciso relativizar este poder destas três regiões no Senado, porque se elas podem de fato vetar, não tem o poder unilateral de aprovar algo que seja de seu interesse mais próximo ou em contraposição aos das duas outras regiões.

No segundo caso, vimos que a somatória dos votos das três regiões mais subdesenvolvidas continuaria permitindo uma situação de veto no Senado. Mas o dado novo – e não surpreendente – é que a região Sudeste poderia vetar sozinha – com metade dos votos de um único estado, o de São Paulo –, uma emenda à Constituição na Câmara. Ou seja, se o poder desta região seria reposto em sua dimensão real em relação às outras, por outro acentuaria ou tornaria mais explícito em termos represen-

tativos o alto grau de desigualdade existente no interior da federação brasileira. Se por um lado defende-se a correção da representação em termos mais proporcionais, pois isso seria mais justo do ponto de vista democrático, por outro acentuaria as desigualdades no arranjo federativo do país.

Em síntese, há duas questões de fundo relacionadas: Primeiro, é aceitável que as minorias tenham uma sobrerrepresentação, mas não a ponto de impedir a maioria de tomar decisões. Vimos acima que tal fato – ao menos em parte – ocorre, pois para as três regiões menos desenvolvidas – sendo Norte e Centro-Oeste as duas menos populosas do país – aprovarem mudanças constitucionais precisam da concordância das duas regiões mais desenvolvidas na Câmara – sendo uma delas, Sudeste, a mais populosa do país. E em segundo, uma proporcionalidade numericamente corrigida poderia levar a uma prevalência do Sul e Sudeste em relação aos menos desenvolvidos. Vimos pelos resultados da tabela 5 que a região mais populosa do país poderia vetar sozinha uma mudança na Constituição. De certa forma, esta última sentença reforça o argumento daqueles que entendem que a desproporção de representação na Câmara é menos problemática do que se imagina e estaria de encontro com uma solução mais consociativa e integradora para o perfil desigual em termos populacionais e econômicos da democracia federativa brasileira.

É claro que as análises acima partem de situações hipotéticas, amparadas pela configuração institucional e representativa das duas casas do Congresso. Eventualmente uma aliança regional de parlamentares de diferentes partidos poderia ocorrer no caso de tratar de um tema altamente sensível para determinadas regiões. A descoberta de uma nova fonte de energia, por exemplo, ou uma nova divisão radical dos tributos entre os estados.

Mas conforme observa Backes (2008) tais situações têm remotas chances de acontecer, já que a principal motivação dos parlamentares – e mesmo dos Senadores – tem vínculo partidário, com uma divisão entre aqueles que apoiam e fazem oposição ao governo. Isso ficou evidenciado, por exemplo, nas votações para a aprovação das emendas constitucionais do Fundo Social de Emergência e suas renovações, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Estas matérias têm um forte conteúdo federativo, pois acarretaram mais recursos fiscais para a União e perdas para estados e municípios, especialmente das regiões menos favorecidas economicamente. Branco (2008) demonstrou que os representantes não atuaram em defesa de seus estados, agindo como minoria de veto, mas que apoiaram o governo de forma ele-

vada, com uma margem média de aprovação de 7,77% além do mínimo necessário na Câmara e de 10,78% no Senado. Ou seja, com maior adesão da casa federativa.¹⁵

Como aponta Wanderley Guilherme dos Santos (1987), “não é suficiente que um sistema seja representativo, no sentido de distribuir poder parlamentar tão aproximadamente igual ao poder eleitoral dos partidos – garantindo aí a representação das diversas correntes de opinião. É necessário, ademais, que as minorias parlamentarmente representadas não sejam esmagadas pela maioria, nem por outro lado, tenham condições de impedir a maioria de governar. O equilíbrio entre o direito da minoria à representação e audiência parlamentares e o direito da maioria ao governo não despótico é a regra de ouro (...) para a operação de qualquer sistema representativo, que será tanto mais justo quando mais equilibrado for.” (Santos, 1987:77).¹⁶

Em outras palavras, este debate sobre o poder de aprovação e/ou veto das regiões sobre ou subrepresentadas reflete a questão do equilíbrio que deve haver em um sistema representativo, não existindo nem a situação de tirania da maioria e nem de veto da minoria. E numa democracia federativa desigual como a brasileira, os mecanismos consociativos de compensação funcionam, para a principal proposta de alteração do ordenamento jurídico, a Constituição, e relativizam as críticas daqueles que veem possibilidades de veto de minorias ou paralisia do processo decisório.

Recebido em junho, aprovado em julho.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (2011). *O Desenvolvimento Social do Brasil: Balanço dos Anos 1900-2010 e Agenda para o Futuro*. José Olympio Editora/Fórum Nacional.

BACKES, Ana Luíza (1998). *Democracia e Sobre-Representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação de mestrado pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.

BACKES, Ana Luíza (2008). “Fortalecimento Parlamentar de Minorias Regionais e suas Razões”, *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*, Leany Barreiro Lemos, org. Edições Unilegis de Ciência Política, volume 4.

15 Todas as votações nominais do FSE, Fundos de Estabilização Fiscal (FEF1), FEF2 e Desvinculação das Receitas da União (DRU) são analisadas, assim como as tramitações em cada comissão especial. Ver Branco, 2008.

16 Chama a atenção, contudo, que em seu estudo entre 1946 e 1982, o autor só tenha considerado para análise a Câmara dos Deputados, embora tenha afirmado que o bicameralismo brasileiro – pelo menos no período de 1946-1964 – fosse forte. Santos conclui que havia equilíbrio entre o poder de aprovação das maiorias e veto das minorias, mas ao deixar de fora o Senado torna suas conclusões questionáveis, como observa Backes, 1998.

- BRANCO, Marcello Simão (2007). *A Democracia Federativa Brasileira e o Papel do Senado no Ajuste Fiscal dos Anos 90*. Tese de doutorado em ciência política defendida na Universidade de São Paulo.
- BRANCO, Marcello Simão (2008). “A Atuação do Senado Federal no Processo de Ajuste Fiscal dos Anos 90”, *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*, Leany Barreiro Lemos, org. Edições Unilegis de Ciência Política, volume 4.
- BRASIL (2012a). Constituição da República Federativa do Brasil. Editora Escala.
- BRASIL (2012b). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Acessos em 23 e 27 de abril.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1995). “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”, *Dados*, vol. 38, n. 3.
- LLANOS, Mariana (2002). “El Bicameralismo en América Latina”, *Arbeitspapier n.5*, Institute für Ibero-americka-Kunde, Hamburgo, setembro.
- LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Editora Civilização Brasileira.
- NICOLAU, Jairo (1997). “As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira”, *Dados*, vol. 40, n.3.
- OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de (2004). “Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados”, *Revista de Informação Legislativa*, n.141, janeiro/março.
- PATTERSON, Samuel C. e MUGHAN, Anthony (1999a). “Senates and the Theory of Bicameralism”, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Samuel C. Patterson e Anthony Mughan, orgs. Ohio State University Press/Columbus.
- PATTERSON, Samuel C. e MUGHAN, Anthony (1999b). “Senates: A Comparative Perspective”, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Samuel C. Patterson e Anthony Mughan, orgs. Ohio State University Press/Columbus.
- PULS, Maurício (2002). “Distorção na Câmara deu Unidade ao País”, *Folha de S. Paulo*, 10 de novembro.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987). *Crise e Castigo – Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Editora Vértice/IUPERJ.
- SNYDER, Richard e SAMUELS, David (2004). “Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives”, *Federalism and Democracy in Latin America*, Edward L. Gibson, org. The Johns Hopkins University Press.
- SOARES, Márcia Miranda e LOURENÇO, Luiz Cláudio (2004). “A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.19, n.56, outubro.
- STEPAN, Alfred (1999). “Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos”, *Dados*, vol. 42, no. 2.
- TSEBELIS, George e MONEY, Jeannete (1997). *Bicameralism*. New York, Cambridge University Press.

