

A REPRESENTAÇÃO DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS NAS CASAS ALTAS: PRINCÍPIO E EFICÁCIA

THE REPRESENTATION OF SUBNATIONAL ENTITIES IN UPPER HOUSES: PRINCIPLE AND EFFECTIVENESS

José Adércio Leite Sampaio¹

Recebido em: 26/01/2021
Aceito em: 07/01/2022

joseadercio.contato@gmail.com

Resumo: A representação das entidades subnacionais nos processos deliberativos federais é uma pedra angular no conceito de Federação. A forma como essa representação assume nos Estados federais é muito variável. As distinções de quem podem fazer tanto na composição, quanto nos critérios de seleção dos membros da Casa Alta e ainda nos poderes constitucionais que lhes são atribuídos. A combinação dos aspectos institucionais explica o maior ou menor protagonismo da Casa Alta. Há, ainda, de ser considerada a atividade partidária como fator importante, senão decisivo, para graduar para mais ou para menos a representação federativa.

Palavras-chave: Casa Alta; Estado federal; Federalismo.

Abstract: The representation of subnational entities in federal deliberative processes is a cornerstone in the concept of Federation. The way this representation takes place in the federal states is very variable. The distinctions can be made in composition and selection criteria of the members of the Upper House, and also in the constitutional powers that are attributed to them. The combination of institutional aspects explains the greater or less prominence of Upper House. There is still to be considered party activities as an important, if not decisive, factor for graduating federal representation.

Keywords: Upper House; Federal state; Federalism.

1. INTRODUÇÃO

O princípio da participação das entidades subnacionais nos processos deliberativos federais, por meio de uma Casa Legislativa especializada, é considerado um elemento conceitual básico do federalismo (SCHELLE, 1944, p. 194; DUCHACEK, 1970, p. 224 ss; BURGESS, 2006, p. 205). Do ponto de vista constitucional, é respeitado na conformação de praticamente todos Estados federais ou que, assim, se autointitulam (SAMPAIO, 2002; SAMPAIO; PINTO, 2015; WATTS, 2015). A forma e efetividade como ele se dá, no entanto, é muito variável.

Há Constituições que asseguram à Casa Alta o mesmo poder legislativo da Casa Baixa, representativa do povo. A rigor, nesses casos, o princípio teria força máxima, a conjugar-se como vontade dos Estados-membros com o querer do povo, que seria o conceito originário na Federação. Entretanto, outros elementos formais e a dinâmica política modulam essa combinação. (TSEBELIS; RASCH, 1995, p. 372). A forma como os membros das duas Casas são escolhidos, a representação da base eleitoral e a legitimidade que apresentam interferem na efetividade do poder que a Casa dos Estados exerce.

¹ Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Escola Superior Dom Helder Câmara, Minas Gerais, Brasil

Diversos estudos procuraram identificar o efeito dessa reunião de aspectos formais e práticos, de modo tanto a estabelecer esquemas classificatórios dos sistemas bicamerais, quanto a testar a realização do princípio da participação. (RUSSELL, 2000; LIJPHART, 2012). O papel dos partidos políticos é outro fator que deve ser considerado para ser aferido esse princípio da dinâmica dos atores políticos dentro dos Estados federais, podendo graduar para mais ou par menos a força dessa representação. (CONGLETON, 2003; SWEDEN, 2004).

O presente trabalho visa ao exame desses estudos, por meio de revisão bibliográfica e do método dedutivo e analítico. Serão apresentadas as principais orientações e pesquisas sobre o assunto, suas virtudes e incompletudes, para findar na análise do elemento partidário no estabelecimento do perfil do federalismo e do princípio da participação.

2. BICAMERALISMO FORTE E FRACO – A FORÇA DA CASA ALTA NOS ESTADOS FEDERAIS

O estudo pioneiro e mais estudado foi realizado por Lijphart (2012). Ela cita três fatores que definem se o bicameralismo adotado é forte ou fraco (2012, p. 204): os poderes constitucionais formais de cada uma das Câmaras, a sua composição e a forma de escolha de seus membros.

Em primeiro lugar, deve-se atentar à composição da Casa Alta, para verificar se é proporcional à população das unidades subnacionais representadas, como na Áustria e na Bélgica; se há igual representação para todas elas como no Brasil e Estados Unidos; ou fórmulas intermediárias, como na Alemanha. Naqueles Estados que elegem diretamente os membros da Casa Alta, pode haver diferentes representações, conforme adotem distintos sistemas eleitorais. Os partidos políticos menores estão mais bem representadas no Senado australiano, pois é adotado o sistema proporcional para sua escolha, enquanto a Casa Baixa usa o sistema majoritário, exatamente o oposto do que sucede no Brasil. Essas formas de composição importam maior ou menor representação das entidades subnacionais menores na Casa Alta. Na Alemanha, na Austrália, no Brasil, no Canadá, nos Estados Unidos e na Suíça, há uma sobre-representação das entidades menores. A Casa Alta tende a ser mais forte quando a sua composição for diferente daquela da Casa Baixa.

O segundo elemento que deve ser observado é a forma de escolha dos membros daquela Casa, se por eleição direta, como na Austrália e nos Estados Unidos; por nomeação pelos governos das unidades subnacionais, como na Alemanha, ou nomeação pelas Legislaturas estaduais, como na Áustria; pela nomeação pelo Executivo, como no Canadá ou pela combinação de alguns critérios, a exemplo da Índia, Malásia e Paquistão. Os membros da Casa Alta, que são eleitos indiretamente pelas Legislaturas ou designados pelo Executivo, não possuem legitimidade democrática e, portanto, não possuem influência política significativa, mesmo que, por vezes, tenham os mesmos poderes legislativos da Casa Baixa. É o exemplo maior do Canadá. Por outro lado, se eles forem eleitos diretamente, adquirem uma legitimidade democrática que pode compensar, até certo ponto, a falta de poderes formais (LIJPHART, 2012, p. 206).

Enfim, deve-se levar em conta a relação de poder dentro da legislatura: as duas casas podem ter poderes iguais, com a possibilidade de vetos absolutos recíprocos por exemplo, na Argentina, nos

Estados Unidos e na Suíça²; ou francamente desiguais, como na Áustria, Bélgica, Canadá e Índia, em que há, predominantemente, veto suspensivo (LIJPHART, 2012, p. 205)³. A conjugação da segunda e terceira variáveis permite classificar o bicameralismo em simétrico e assimétrico. No primeiro caso, as câmaras detêm poderes iguais, como os Estados Unidos, ou moderadamente desiguais, como Alemanha e Austrália, e legitimidade democrática. Essa legitimidade pode decorrer da eleição direta de seus membros como na Austrália e Estados Unidos. Ou de outros fatores. Na Alemanha, o Bundesrat obteria sua força, uma das maiores do mundo, pelo seu papel de representação do Executivo dos Länder (LIJPHART, 2012, p. 207). O bicameralismo assimétrico é caracterizado por câmaras muito desiguais em termos de poderes e legitimidade democrática, como sucede com a maioria dos Estados parlamentaristas (LIJPHART, 2012, p. 207). Uma segunda classificação utiliza como critério a composição e representação das câmaras. Diz-se bicameralismo congruente, quando as câmaras refletem bases similares de representação. No bicameralismo incongruente, as câmaras refletem diferentes bases de representação, possuindo a Câmara Alta uma sobre-representação das unidades federativas menores, como nos Estados Unidos e Suíça (LIJPHART, 2012, p. 207). A combinação, agora, desses dois critérios de classificação conduz a um terceiro esquema classificatório:

- a) Bicameralismo forte (Alemanha, Austrália, Estados Unidos, Suíça): ao mesmo tempo, simétrico e incongruente;
- b) Bicameralismo com força média: simétrico e congruente (Bélgica até 1993); assimétrico e incongruente (Canadá e Índia);
- c) Bicameralismo fraco: congruente e assimétrico (Áustria) (LIJPHART, 2012, p. 212)

Um estudo semelhante foi desenvolvido por Russell (2000; 2010; 2013), também a considerar três fatores que determinam o poder efetivo da Casa Alta: composição, competências constitucionais e legitimidade (RUSSELL, 2000, p. 245 ss). Assim como Lijphart (2012), a Casa Alta que apresenta diferente base de representação tende a possuir mais relevância. O Senado australiano é um exemplo. Como adota o sistema proporcional, a maioria e oposição têm que lidar com um número maior de pequenos partidos, dificultando a formação de maiorias. Como seus representantes são eleitos pelo voto direto, possuem forte legitimidade. Ademais, os seus poderes formais são significativos pois podem apresentar veto absoluto às deliberações da outra Casa. É, portanto, uma Casa poderosa.

O fato de os poderes legislativos serem fracos pode ter suas vantagens. A similitude de representação partidária entre as duas Casas e a impossibilidade de dissolver o governo tiram da Casa Alta a pressão dos jogos políticos e da imprensa, permitindo que seus membros se dediquem à tarefa de aperfeiçoar a legislação (função de eficiência). Além do mais, os poderes formais nem sempre são necessários, pois, em algumas circunstâncias, o Executivo pode-se ver obrigado a fazer

² Para Ackerman, forte bicameralismo forte, resultado de duas Câmaras diferentemente compostas e detentoras de poderes são semelhantes, não seria compatível com o parlamentarismo, pois seria difícil resolver o impasse de elas pretenderem governos diferentes. Embora a Suíça adote o parlamentarismo, seu governo não depende da confiança da Casa Baixa, razão por que as coisas funcionam bem por lá. (ACKERMAN, 2000).

³ Há quem associe o bicameralismo necessariamente à simetria de poderes camerais. (RIKER, 1992; ROGERS, 2001).

concessões à Segunda Câmara em relação a matérias que tenham um forte apelo popular (RUSSELL, 2013)⁴.

Por fim, a legitimidade democrática é o terceiro fato determinante da força da Casa Alta. Quanto mais legítimo for, mais forte tende a ser, como já antecipara Lijphart. Outra vez o Canadá é lembrado. Embora detenha poderes formais semelhantes à da Casa dos Comuns, acaba tendo pouca relevância política, devido ao fato de ter seus membros indicados pelo Governo federal. Mas a forma de escolha é um dos componentes da legitimidade, nem sempre a mais importante. Independentemente de como uma câmara é composta, é preciso verificar como ela é “percebida” pela opinião das elites e do público em geral. Em sendo, ela tende mais a desafiar o governo e, conseqüentemente, as suas intervenções são levadas a sério.

O *Bundesrat* alemão, cujos membros são nomeados pelos governos estaduais, é, de fato, excepcionalmente forte; enquanto o Canadá, com a escolha de seus membros pelo Governo federal, carece de legitimidade perante a opinião pública. A questão é, portanto, saber como se consegue que uma instituição seja vista como legítima. Baseado nos estudos de Bodansky (1999) e de Papadopoulos e Warin (2007), Russell analisa três aspectos explicativos da legitimidade: aquela obtida na fonte ou entrada (*source* ou *input legitimacy*), a conseguida no processo (*procedural* ou *throughput legitimacy*) e a decorrente do resultado ou substantiva (*substantive* ou *output legitimacy*).

A primeira pode derivar da investidura eleitoral, mas também do papel institucional de representar e construir acordos ou consensos entre diferentes grupos sociais ou do reconhecimento da conhecimento especial de seus membros. A segunda é produto da percepção de que o processo decisório é menos político e mais baseado em regras preestabelecidas. A terceira é baseada na aceitação de suas decisões como necessários complementos a eventuais desvios das deliberações estritamente políticas. Para Russell, a Câmara Alta pode atender às três origens ou dimensões da legitimidade. E essa legitimidade, diferentemente do que defende Lijphart, não é dependente da composição das segundas câmaras nem de seus poderes formais, estando mais vinculada ao exercício concreto desses poderes e a fatores mais amplos como a cultura política. (RUSSELL, 2013)⁵.

Assim como Russell, diversos outros estudiosos se dedicaram ao tema, quase sempre concordando com o Lijphart. Heller (2007), por exemplo, estudou a diferença de tamanho entre as duas Casas Legislativas e concluiu que havia um relação direta entre essa diferença e a probabilidade de divergência entre elas, mesmo que contassem com a mesma composição partidária. Quanto maior for essa divergência, mais importância a Casa Alta deterá. Se, por outro lado, houve similitude de composição e de tamanho, ela se torna redudante e o processo decisório, confuso (TSEBELIS; RASCH, 1995; HELLER, 2007). São detalhamentos à análise de Lijphart.

A crítica maior que faz ao estudo de Lijphart é dirigida à maneira como ela associa a legitimidade da Casa apenas à eleição direta, sem considerar o envolvimento dos partidos políticos

4 Estudos teóricos e práticos demonstrariam a assertive (HELLER, 2001; DRUCKMAN; THIES, 2002).

5 “Legitimacy is clearly independent of a chamber’s formal constitutional powers, neither affecting them nor being affected by them: instead it has implications only for the extent to which these powers are actually used. In addition, as indicated here, the perceived legitimacy of a second chamber may depend on more than its composition alone; potentially being affected by how it acts, and by broader factors such as political culture.”

nesse processo. Para Sartori (1994), a força bicameral será tanto maior quanto mais a segunda câmara detiver importantes poderes formais e uma composição partidária distinta da primeira câmara. Assim também, Tsebelis (2002) defende que as segundas câmaras, para serem “veto players” relevantes precisavam apresentar uma orientação partidária diferente daquela encontrada na primeira câmara⁶.

E, como visto, Russel (2000; 2013) chama a atenção para a percepção que a sociedade tem do papel e legitimidade da câmara alta, em grande parte, dependente da atuação dos partidos que resultam em decisões vistas como justas ou aceitáveis. É essa perspectiva de que os partidos políticos têm uma influência importante, senão decisiva, na definição do bicameralismo e da força da Câmara Alta que será desenvolvida no tópico seguinte.

3. O FATOR SÓCIO-POLÍTICO DO PODER DA CASA ALTA E A REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES SUBNACIONAIS

A conjugação do aspecto formal com a atuação das Casas Altas leva à conclusão de que, na maioria dos Estados federais, o poder efetivo de as unidades subnacionais se fazerem representar nos processos legislativos nacionais termina ficando muito aquém das expectativas geradas pelos teóricos, sobretudo, daqueles que primeiramente escreveram sobre o assunto. A interferência dos interesses partidários, a autoestima parlamentar, decorrente da legitimidade democrática da investidura, a tradição política a que se vincula, notadamente pela matriz autocontida de Westminster ou pelo modelo centrado na ideia de “freios e contrapesos”, nos sistemas presidencialistas, mas também na “democracia consorciada” do parlamentarismo, por exemplo, alemão, além da relação com outros mecanismos institucionais, explicam, pelo menos, em parte esse descompasso (SMITH, 2003, p. 89).

As formas de investidura, por exemplo, são mais ou menos relevantes para atribuição de poder a Casa Alta de acordo com o comportamento dos partidos políticos. Na eleição direta, terminam por prevalecer, na atividade dos representantes, orientações partidárias nacionais. Essa relação não é direta, todavia. Na Áustria, a escolha dos membros do *Bunderat* é feita pelo Parlamento estadual, mas há uma exigência de se garantir, pelo menos, uma vaga para o partido com segunda votação para composição daquele Parlamento. Os vínculos partidários acabam mitigando a representação de interesses estaduais, rompendo ou, ao menos, reduzindo a identidade entre o *Bundesrat* e os *Länder* (STURM, 2002, p. 48-49)⁷.

Na Malásia, como o partido que governa o país tende a governar também a maioria dos Estados, a escolha dos membros do Senado acaba se dando muito mais em função dos vínculos de lealdade e serviço com o partido no governo. A representação dos interesses dos Estados acaba ficando em segundo plano (MEANS, 2002, p. 183). No Canadá, o Senado tende a ser dominado pelo governo ou pela oposição, com pouca participação de partidos menores ou de membros independentes (RUSSELL, 2010). Na década de 1980, a sua composição, majoritariamente, liberal se

⁶ Ver também TSEBELIS; MONEY, 1997, p. 229 ss;

⁷ Há uma previsão constitucional que procura estreitar os laços entre eles, por meio da consulta aos governadores nos processos decisórios da casa (art. 36(4)).

opôs à maioria conservadora da Casa dos Comuns, gerando embates pouco usuais na história legislativa canadense (FRANKS, 2003, p. 155). Ainda que pouco usual, esse embate é relevador de como uma mudança no equilíbrio partidário tem o potencial para alterar o poder de facto do Senado.

Em vista do sistema majoritário para escolha dos Senadores, os grandes partidos de centro ou centro-direita suíços conseguem formar uma coalizão política que lhes dá uma maioria absoluta em quase todos os Cantões, refletindo-se na orientação do Conselho que mais os atende que aos interesses dos Cantões que representam (LINDER; STEFFEN, 2006). O mandato livre, especialmente associado com um período mais amplo de permanência no cargo, permite que os membros da Casa Alta atuem de modo mais autônomo e com preocupações mais voltadas para os interesses gerais da nação do que para questões paroquiais. Em compensação, eles podem sobrepor seus interesses pessoais ou, mais comumente, partidários aos do governo local, uma espécie de “representante formal”, “pseudorrepresentante” ou mesmo um “antirrepresentante”, abalando o princípio da representação federativa (SAGÜES, 1992, p. 631-632).

Nos sistemas parlamentaristas, há três componentes que tendem a diminuir a importância da Casa Alta. O primeiro – e mais óbvio – é derivado da própria relação de confiança entre Executivo e Casa Baixa, que confere menor relevância no processo política à Casa Alta. O segundo, decorrente do anterior, refere-se à “cooptação” dos parlamentares pelo gabinete. Muitos têm o desejo de ocupar secretarias ou ministérios (RIKER, 1962, p. 33; LAVER; SCHFIELD, 1990, p. 91; MÜLLER; STROM, 1999, p. 4-5). Enfim, mas não menos importante, há a força da disciplina partidária que divide as duas casas legislativas entre partidos no governo e da oposição. Os partidos nacionais substituíram as elites e as representações subnacionais na Austrália, no Canadá e na Índia (PATTERSON; MUGHAN, 2001; BANTING, 2005, p. 94; CASTLES; UHR, 2005, p. 57). Um fenômeno que ocorreu tanto num *Bundesrat* institucionalmente enfraquecido na Áustria, quanto naquele poderoso, o da Alemanha (OBINGER, 2005, p. 197-198; HORETH, 2008). A disciplina partidária é mais forte onde prevalece o bipartidarismo. Se, entretanto, a coalizão for ampla, ela tende a se dissipar, podendo, na prática, arrefecer a assimetria entre as duas casas (SWEDEN, 2004, p. 51).

A tendência de diminuição de importância da Casa Alta, por esses fatores, é refreada pela necessidade de estabilização e efetividade do governo. Estudos demonstram que os governos que mais conseguem aprovação a seus projetos e que possuem maior duração conseguiram obter maioria nas duas Casas, estimulando uma orientação governamental voltada à Casa Alta. (LIJPHART, 1984, p.104, SJÖLIN, 1993, p. 102; DRUCKMAN; THIES, 2001). Essa correlação não está imune ao arranjo constitucional dessa Casa, especialmente no tocante ao seu papel no processo legislativo. Quanto mais simétrico for o seu poder relativamente à Casa Baixa, mais expressão terá na política nacional, o que, por outro lado, tende a produzir investidas mais consistentes de cooptação do governo central na busca de minimizar derrotas e a influência dos governos subnacionais. A simetria pode ser contrabalançada pela congruência. Uma Casa Alta legislativamente poderosa pode ser, em parte, neutralizada, se possuir a mesma maioria partidária presente na outra Casa. Alguns estudos, no entanto, relativizam essa possibilidade, admitindo sempre um resíduo de divergência entre as Casas com mesma orientação partidária. (ALT; LOWRY, 1994; CONGLETON, 2003).

De um modo geral, no entanto, o bicameralismo seria, quando muito, um instrumento para ampliar a participação das entidades menores, carecendo de evidências que, de fato, promovam uma concertação federal (SMITH, 2003, p. 89). As relações intergovernamentais não precisam necessariamente da Casa Alta para se realizarem. Outras instituições de nível federal, como a própria Casa Baixa, a administração, representantes do executivo e legislativo subnacionais em outros arranjos institucionais, como as conferências de primeiros-ministros e de ministros ou de parlamentares subnacionais, como ocorre na Alemanha e, em menor escala, na Austrália, por exemplo, podem até desempenhar um papel mais ativo (SWEDEN, 2004, p. 62-63).

Parece, no entanto, que se deva creditá-lo algum papel na tarefa de articulação entre centro e periferia, e mesmo entre as diversas entidades subnacionais. Pode haver maior ou menor relevância nessa função, outra vez, motivada pelo desenho institucional da própria Câmara como composição, competências, método de escolha e mandato de seus membros, e pelo ambiente em que se insere, notadamente o tipo de federalismo adotado, o funcionamento dos partidos, a cultura política, o sistema de governo adotado e grau de homogeneidade da federação (SWEDEN, 2004, p. 29). Entretanto, ainda que reduzida, essa função não pode ser jamais negligenciável (TSEBELIS; MONEY, 1997; GROVER; ARORA, 1997, p. 133-134; HELLER, 2001; THORLAKSEN, 2003, p. 4 ss; McFAUL et al., 2004, p. 224; HICKEY, 2013), mesmo diante de uma Casa Alta relativamente fraca e congruente com a Casa Baixa (LIJPHART, 2012, p. 211-212).

Esse fenômeno pode, em parte, também ocorrer no presidencialismo, especialmente no tocante ao tamanho da coalizão da base governista, em sentido inverso, gerando custos de transação para manter a coesão partidária num espectro amplo de agremiações. Não se pode tampouco desprezar a presença do elemento de cooptação dado pela possibilidade de rateio de cargos entre os partidos. Mas a possibilidade de tensões e conflitos gerados pela distribuição pode gerar dissensões, podendo resultar numa base, tanto na Casa Baixa, quanto na Casa Alta, rebelde. No Brasil, esse fenômeno é bem visível, embora tenha sido atenuado por fatores próprios da estrutura federativa e da política brasileira. O Senado tem uma composição distinta da Câmara dos Deputados, assim como métodos de seleção, sendo a principal causa de sobre-representação dos Estados menores. Seu poder constitucional é, todavia, comparável àquela Casa.

Por tudo isso, o federalismo brasileiro é um dos mais fortes do mundo, seguindo-se o critério de Lijphart (2012)⁸. Alguns estudiosos viam nessa característica um fator de ingovernabilidade e de dependência do Executivo federal aos governadores dos Estados (AFFONSO, 1994; ABRUCIO, 1998). As pesquisas revelaram o contrário. Os senadores atuam com relativa independência dos governadores e estão alinhados com as determinações partidárias. (NEIVA; SOARES, 2013). As coalizões, no âmbito do Senado, tendem a reunir amplos grupos de senadores, facilitadas, sobretudo, pelos custos nem sempre altos de cooptação daqueles parlamentares oriundos de Estados sobrerrepresentados (NEIVA, 2011a, p. 192). Os elevados níveis de coesão partidária possibilitaram a aprovação de reformas importantes, inclusive constitucionais, tanto de natureza econômica quanto fiscal (LOUREIRO, 2001), muitas delas contrárias a interesses concretos e imediatos dos Estados (ARRETICHE, 2013, p. 42 ss).

8 A característica do bicameralismo forte é comum na América Latina (LLANOS; NOLTE, 2003),

No bipartidarismo, os aspectos dispersivos tendem a desaparecer sem ter de recorrer-se a negociações com muitos atores e a custos altos de transações. Ainda assim é necessário tomarem-se em conta outros elementos institucionais e políticos para a compreensão do exato e efetivo poder que a Casa Alta apresenta e o grau de representatividade das entidades subnacionais. Nos Estados Unidos, para se dar um exemplo dessa combinação de fatores, a existência de primárias congressuais, o voto distrital singular, a estrutura federal dos partidos e os procedimentos que são adotados pelo Senado reforçam os laços dos senadores com os interesses concretos de suas bases. (SWEDEN, 2004, p. 49).

O substrato sociológico do Estado federal também tem sua influência a esse respeito. Nos Estados com importantes divisões étnico-nacionais como o Canadá e a Bélgica, há a tendência de os partidos se regionalizarem, levando para o âmbito federal as tensões interfederativas e uma reivindicação de maior participação. Essas divisões sociais se podem dá por razões de assimetrias econômico-sociais entre estados ou regiões do país, diferenças religiosas, perfis demográficos, grau de urbanização e localização geográfica. Em tais casos, não há necessariamente partidos regionais, mas, com algum grau de certeza, uma “regionalização” de interesses que se reflete no comportamento partidário em nível nacional (SWEDEN, 2004, p. 56).

A influência decisiva dos partidos políticos no funcionamento da Casa Alta põe em dúvida a assertiva teórica de que a sua existência é imprescindível à Federação. Se são os partidos e não os Estados que contam na tomada de decisão, não haveria sentido, a não ser por redundância ou ineficácia, manter o bicameralismo (LAWSON, 2004; JONES et al, 2004). Entretanto, mesmo com a constatação dessa realidade, continua-se a advogar a necessidade de permanência da Casa Alta como elemento formal importante e uma espécie de garantia de reserva contra o total domínio da agenda subnacional pelas prioridades federais. (FORSEY, 1982; RUSSELL, 2001; WATTS, 2003).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O bicameralismo tem sido apontado como elemento central das Federações desde que os convencionais da Filadélfia, inspirados na Casa dos Lordes inglesa, instituíram o Senado como a Casa que representaria os interesses dos Estados no Legislativo federal. Essa compreensão não é isenta de problemas, todavia. Há discussão sobre a necessidade de uma segunda casa legislativa, para muitos, considerada meramente redundante, quando cativa, ou geradora de conflitos e, portanto, causa de ineficiência governamental, quando atuante. Cuida-se de uma crítica recorrente a todo sistema bicameral, adotado ou não o federalismo como organização do Estado.

Diversos estudos procuraram identificar as razões que levam a um bicameralismo a ser forte ou fraco. No primeiro, tem-se a possibilidade da divergência e do impasse; no segundo, a duplicidade de tarefa na língua dos críticos. Como os sistemas federais adotam uma diversidade de composição, de critérios de escolha e de poderes constitucionais para a Casa Alta, é possível identificarem-se os sistemas bicamerais fortes, quando há simetria de poderes e legitimidade entre as Casas, associada à incongruência, definida pelas diferentes bases de representação também entre elas, como se verifica na Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, Estados Unidos e Suíça; sistemas bicamerais

fracos, caracterizados pela assimetria e congruência, no caso austríaco; e sistemas bicamerais de força média, nos casos de simetria e congruência, como na Bélgica até 1993, ou de assimetria e incongruência, a exemplo do Canadá e Índia.

A resposta federativa a questionamentos sobre ineficácia ou desnecessidade do bicameralismo e da Câmara Alta, dada pela representação subnacional nas decisões federais, recebe, por sua vez, questionamentos que põem em dúvida o efetivo papel das Casas Altas nessa representação. Diversas análises confirmaram que são os partidos políticos e não as entidades subnacionais que desempenham um papel preponderante no comportamento daquelas Casas, importando pouco tratar-se de sistema presidencial ou parlamentarista.

O princípio da participação das entidades subnacionais nos processos deliberativos federais parece, portanto, dependente da atividade partidária. Ainda assim, a teoria constitucional e política continua a reafirmá-lo como elemento caracterizador do federalismo. Formalmente, pelo menos. Entende-se que, sem ele, correr-se-ia o risco de total submersão da agenda regional às prioridades federais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 3, p. 633-725, 2000.
- AFFONSO, Rui de Britto A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, v. 15, n. 2 (Estado, políticas públicas e federalismo), p. 321-337, 1994.
- AFFONSO, Rui de Britto A. Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada. *Economia e Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2000.
- ALEMANHA. Lei Fundamental de Bonn. (Atualizada até janeiro 2011). Disponível em: <<http://bit.ly/2qIs7Iz>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- ALT, James E.; LOWRY, Robert C. Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: Evidence from the states. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 4, p. 811-828, 1994.
- ARGENTINA. Constituição de 1853 com as reformas até 1994. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/hiozA>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- ARRETCHE, Marta. Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central?. *Novos Estudos- CEBRAP*, n. 95, p. 39-57, 2013 .
- AUSTRÁLIA. Constituição de 1900 (com emendas até 1977). Disponível em: <<http://encurtador.com.br/rtCU3>>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- ÁUSTRIA. Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2sYC7LZ>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- BANTING, Keith. 2Canada. Nation-building in a federal Welfare State. In OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis (eds). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

- BÉLGICA. Constitution of 1831 (Atualizada em 05/2014). Disponível em: <<http://bit.ly/2sZ4pGh>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- BODANSKY, Daniel M. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?. *The American Journal of International Law*, v. 93, n. 3, p. 596-624, 1999.
- BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and practice*. London; New York: Routledge, 2006.
- CANADÁ. Constituição de 1867 (com emenda de 1982). Disponível em: <<http://encurtador.com.br/itQZ0>>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- CANADA. Suprema Corte. Reference re Senate Reform. [2014] 1 SCR 704. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/chmSY>> Acesso em 14 maio 2017.
- CASTLES, Francis G.; UHR, John Uhr. Australia: Federal Constraints and Institutional Innovations. In OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis (eds). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- CONGLETON, Roger D. On the Merits of Bicameral Legislatures: Policy Stability within Partisan Politics. In HOLLER, Manfred; KLIEMT, Hartmut; SCHMIDTCHEN, Dieter; STREIT, Manfred (Hrsg). *European Governance. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*. Tübingen: Mohr Siebeck, p. 29-49, 2003. Disponível em: <<http://rdc1.net/forthcoming/BICAMEURO3.PDF>>. Acesso em: 11 maio 2017.
- DREXHAGE, Betty. *Bicameral Legislatures An International Comparison*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2015. Disponível em: <>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- DRUCKMAN, James N.; THIES, Michael F. The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration, 2001. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/nyIOZ>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- DRUCKMAN, James N.; THIES, Michael F. The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 4, p. 760-771, 2002.
- DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- EMIRADOS ÁRABES UNIDOS. Constituição de 1971 com emenda até 2004. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/BIP SX>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- ESTADOS UNIDOS. Constitution of 1787 (Atualizada em 1992). Disponível em <<http://bit.ly/2lvunOp>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- FELD, Lars P.; VON HAGEN, Jürgen. Federal Republic in Germany. In SHAH, Anwar (ed). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspective*. Montreal; Kingston: McGill-Queens's University Press, p. 126-150, 2007.
- FERNANDEZ, Óscar., Reforming the Spanish Senate: a federalist proposal, IFF Working Paper Online No 1, Fribourg, January 2015. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/agzB9>>. Acesso em: 13 maio 2017.
- FISEHA, Assefa. Constitutional adjudication in Ethiopia: Exploring the experience of the House of Federation (HoF). *Mizan Law Review*, v. 1, n. 1, p. 1-32, 2007.

- FORSEY, Eugene. A. The Canadian Senate. *The Parliamentarian*, v. 63, n. 3, p. 270-276, 1982.
- FRANKS, C. E. S. The Canadian Senate in Modern Times. In JOYAL, Serge (ed). *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*. Montreal: McGill-Queen's University Press, p. 152-188, 2003.
- GAVRIC, Saša; BANOVIĆ, Damir; BARREIRO, Mariña. *The Political System of Bosnia and Herzegovina. Institutions – Actors – Processes*. Serajevo: Edition BH politika/BH politics, 2013. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/ghAD1>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- GROVER, Verinder; ARORA, Ranjana. *Pakistan, fifty years of Independence*. New Delhi: Deep & Deep, 1997.
- HAYS, Dan. Reviving Conference Committees. *Canadian Parliamentary Review*, p. 8-10, 2008.
- HELLER, William B. Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures. *Annual Review of Political Science*, v. 10, p. 245-269, 2007.
- HELLER, William B. Political Denials: The Policy Effect of Intercameral Partisan Differences in Bicameral Parliamentary Systems. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 17, p. 34-61, 2001.
- HICKEY, Ross. Bicameral Bargaining and Federation Formation. *Public Choice*, v. 154, n. 3/4, p. 1-25, 2013.
- HORETH, Marcus. A Successful Failure: The Contested Implications of Germany's Federal Reforms. *German Politics*, v. 17, n. 4, p. 408-423, 2008.
- HUEGLIN; Thomas O.; FENNA, Alan. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto: University of Toronto Press, 2015.
- ÍNDIA. Constitution of 1950 (Atualizada em 11/2015). Disponível em <<http://bit.ly/1YIIHt2>>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- JONES, Glen A.; SHANAHAN, Theresa; GOYAN, Paul. The academic senate and university governance in Canada. *Canadian Journal of Higher Education*, v. 34, n. 2, p. 35-68, 2004.
- LAVÉR, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- LAWSON, Gary. Burning Down the House (and Senate): A Presentment Requirement for Legislative Subpoenas Under the Orders, Resolutions, and Votes Clause. *Texas Law Review*, v. 83, p. 1373, 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2seGweP>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- LECOURS, André. The Parliament of Canada. In LAFOREST, Guy; LECOUR, André (eds). *The Parliaments of Autonomous Nations*. Toronto: McGill-Queen's University Press, p. 203-209, 2016.
- LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press, 2012.
- LINDER, Wolf; STEFFEN, Isabelle. Swiss Confederation. In LE ROY, Katy; SAUDERS, Cheryl(eds.). *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism, Volume 3*. Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 289-315, 2006. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/nPQS7>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 3, p. 54-86, 2003.

- LONGLEY, Lawrence D.; OLESZEK, Walter J. Bicameral Politics: Conference Committee in Congress. New Haven: Yale University Press, 1989.
- LOUREIRO, Maria R. Instituições, Política e Ajuste Fiscal: O Brasil em Perspectiva Comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 47, n. 16, p. 75-96, 2001.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.
- MADISON, James. Paper n. 62. In HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. Ed. By J.R. Pole. Indianapolis; Cambridge: Hackett Publishing, p. 331-336, 2005
- McFAUL, Michael et al. *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004.
- MCQUILLAN, Lawrence J.; ORTEGA, Lydia D. Conference Committee Participation and Party Loyalty. *Public Choice*, v. 74, n. 4, p. 485-494, 1992.
- MEANS, Gordon F. Malaysia (Federation of Malaysia). In GRIFFITHS, Ann L.; NERENBERG, Karl (eds). *Handbook of Federal Countries*, 2002. Montreal; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2002, p. 179-191, 2002.
- MICRONÉSIA. Constituição de 1979 com emenda de 1990. Disponível em: <<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/micronezia.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- MÜLLER, Wolfgang C.; STROM, Kaare. Political Party and Hard Choice. In MÜLLER, Wolfgang C.; STROM, Kaare (eds). *Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. New York: Cambridge University Press, p. 1-19, 1999.
- NEIVA, Pedro Robson P. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 183-196, 2011a.
- NEIVA, Pedro Robson P.; SOARES, Márcia M. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 98-115, 2013.
- OBINGER, Herbert. Austria: Strong Parties in a Weak Federal Polity. In OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis (eds). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- PAL, Michael. Constitutional Amendment After the Senate Reference and the Prospects for Electoral Reform. *Supreme Court Law Review*, v. 398, p. 376-398, 2016.
- PAPADOPOULOS, Yannis; WATIN, Philippe. Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and effective?. *European Journal of Political Research*, v. 46, n. 4, p. 445-472, 2007.
- PAQUISTÃO. Constituição de 1973 com emendas até janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, v. 7, n. 1, p. 39-60, 2001.
- PATTERSON, Samuel C.; MUGHAN, Anthony. Fundamentals of Institutional Design: The Function and Powers of Parliamentary Second Chambers. In BALDWIN, Nicholas; SHELL, Donald (eds). *Second Chambers*. London; Portland: Frank Cass, p. 39-60, 2001.

- PINARD, Danielle. The Canadian Senate: An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged?. In LUTHER, Jörg; PASSAGLIA, Paolo; TARCHI, Rolando (eds.). *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*. Milan: Giuffrè, p. 459-520, 2006.
- PULIDO, Oscar Manuel R. La Enrevesada Destitución del Presidente de la República en México. *Derecho en Acción*, 17/01/2017. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/giw47>>. Acesso em: 14 abr. 2017.
- REMINGTON, Thomas F. Majorities without mandates: the Russian Federation Council since 2000. *Europe-Asia Studies*, v. 55, n. 5, p. 667-691, 2003.
- RIKER, William H. The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review*, v. 13, n. 1, p. 101-116, 1992.
- RIKER, William. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.
- ROGERS, James R. An Informational Rationale for Congruent Bicameralism. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n. 2, p. 123-152, 2001.
- ROMANIELLO, Maria. *Assessing Upper Chambers' Role in the EU Decision-Making Process*. Rome: School of Government L.Guido Carli, 2015. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/crNY7>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- RUSSELL, Meg. A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism. *Political Studies*, v. 58, p. 866-885, 2010.
- RUSSELL, Meg. *Reforming the House of Lords – Lessons from Overseas*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- RUSSELL, Meg. Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *The Journal of Legislative Studies*, v. 19, n. 3, p. 370-391, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2t5TefN>>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- RUSSELL, Meg. What are second chambers for?. *Parliamentary Affairs*, v. 54, n. 3, p. 442-458, 2001.
- RÚSSIA. Constituição de 1993. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/ehFHO>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- SAGÜES, Néstor P. El Senado en el Estado Federal y Regional. In IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 623-634, 1992.
- SAMPAIO, José Adércio L; PINTO, João Batista M. O Federalismo Ambiental na Austrália e na Índia. *Veredas do Direito*, v. 12, n. 23, p. 67-89, 2015.
- SAMPAIO, José Adércio L. *A Constituição Reinventada pela Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan Press, 1994.
- SCELLES, Georges. *Droit International public, Manuel Élémentaire (avec les Textes Essentiels)*. Paris: Domat-Montchrestien, 1944.
- SCHARPF, Fritz W. Community, diversity and autonomy: The challenges of reforming German federalism. *German Politics*, v. 17, n. 4, p. 509-521, 2008.
- SHARMA, Brij K. *Introduction to the Constitution of India*. 7th ed. New Dheli: PHI Learning, 2015.

- SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, v. 81, n. 01, p. 85-104, 1987.
- SINGHVI, L. M. The Legislative Process in India.. *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, v. 4, p. 1-32, 1970.
- SJÖLIN, Mats. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Sweden: Lund University Press, 1993.
- SMITH David. *The Canadian Senate in bicameral perspective*. Toronto; Buffalo, London: Uuniversity of Toronto Press, 2003
- STURM, Roland. Austria (Federal Republico of Austria). In GRIFFITHS, Ann L.; NERENBERG, Karl. (eds.). *Handbook of Federal Countries*, 2002. Montreal; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press, p. 45-53, 2002.
- SUDÃO DO SUL. Constituição de 2011. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/yAG67>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- SUDÃO. Constituição de 2005. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/ejmEZ>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- SUIÇA. Constituição de 1999 com emendas até 2016. Disponível em:<<http://encurtador.com.br/bjKS7>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- SWEDEN, Wilfried. *Federalism and Second Chambers: Regional Representation in Parliamentary Federations: The Australian Senate and German Bundesrat Compared*. Bruxelles: Lang, 2004.
- THORLAKSEN, Lori. Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations. *West European Politic*, v. 26, n. 2, p. 1-22, 2003.
- TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- TSEBELIS, George; RASCH, Bjørn E. Patterns of Bicameralism. In DORING, Herbert (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag, p. 365-290, 1995.
- TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: NJ: Princeton University Press, 2002.
- UYTTENDAELE, Marc. *Trente Leçons de Droit Constitutionnel*. Limal; Bruxelles: Anthemis/Bruylant, 2014.
- VERDUSSEN, Marc. La Dernière Réforme du Sénat de Belgique. *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 51, p. 74-84, 2015.
- VICENTE, Paulo César. Prevalência da Câmara dos Deputados no processo legislativo bicameral: a Lei de improbidade administrativa. Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, 2012. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/chjm5>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- WATTS, Ronald L. Bicameralism in Federal Parliamentary Systems. In JOYAL, Serge. *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, Montreal: McGill-Queen's University Press, v. 67, p. 67-86 104, 2003.
- WATTS, Ronald L. Comparing Federal Political Systems. In GAGNON, Alain-G.; KEIL, Soeren; MUELLER, Sean (eds). *Understanding Federalism and Federation*. London: Routledge, p. 11-30, 2015.

WHITTLE, Patricia. The power to negotiate: examining mandating procedures in the National Council of Provinces and their impact on legislation and other parliamentary processes. 2016. (Dissertação). University of Cape Town, 2016. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/lrvNX>>. Acesso em: 11 maio 2017.