

A FORÇA DO SENADO – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA
THE SENATE STRENGTH - THE BRAZILIAN EXPERIENCE

José Adércio Leite Sampaio

Pós-Doutor em Direito pela Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Professor da pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMG e da Escola Superior Dom Helder Câmara. Procurador da República, Minas Gerais (Brasil).
E-mail: joseadercio.contato@gmail.com.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6500803835232465>.

Submissão: 02.06.2020.

Aprovação: 16.05.2021.

RESUMO

O Estado federal tem como uma de suas principais características a representação das entidades subnacionais nos processos deliberativos federais. Essa característica é, em grande parte, dependente da soma de fatores institucionais como composição e critérios de seleção dos membros, bem como dos poderes constitucionais da Casa Alta. A atividade dos partidos políticos é outro elemento decisivo que se pode substituir à própria vontade daquelas entidades. No Brasil, não é diferente. Detentor de um federalismo forte, o Estado federal brasileiro conta com um Senado mais alinhado com as coalizões partidárias que dão sustentação ao Governo federal do que propriamente com os interesses dos Estados que, constitucionalmente, representa.

PALAVRAS-CHAVE: Estado federal; Bicameralismo; Senado.

ABSTRACT

The federal state has as one of its main characteristics the subnational entities' representation in federal deliberative processes. This feature is largely dependent on the sum of institutional factors such as composition and selection criteria of the members, as well as the constitutional powers of the Upper House. The activity of political parties is another decisive element that can substitutes the will of those entities. In Brazil, the phenomenon also incides. Having a strong federalism, the Brazilian federal state has a Senate more aligned with the party coalitions that give support to the federal government than with the interests of the states that, constitutionally, it represents.

KEYWORDS: *Federal state; Bicameralism; Senate.*

1 INTRODUÇÃO

O Estado federal é caracterizado pela reunião de entidades subnacionais, dotadas de autonomia político-administrativa e competências próprias, sob a unidade soberana de um poder nacional que, nos seus processos decisórios, conta com a participação de representantes daquelas entidades, de regra, numa Casa Legislativa própria, a Casa Alta, designada comumente como Senado ou Conselho Federal (WATTS, 1996, p. 7; ELAZAR, 1991, p. xv). Essa reunião é estabelecida por meio de uma Constituição formal. Embora haja variações em torno da definição apresentada, ora a se exigirem elementos conceituais como a indestrutividade do pacto federativo (DUCHACEK, 1970, p. 207; DE WITTE, 1992, p. 435), ora a requer, no coração definitório, a necessária descentralização ou subsidiariedade (ELAZAR, 1991, p. 166; COGLIANESE; NICOLAIDIS, 2001), não há tanta controvérsia em torno dos três elementos apresentados: Constituição formal, autonomia e participação. (SCELLE, 1944, p. 194; BURDEAU, 1972, p. 51; SAMPAIO, 2002, p. 563-594).

Os dois princípios materiais, autonomia e participação, são realizados de diferentes formas, conforme preveja a Constituição e seu desenvolvimento pelas práticas políticas. (LENAERTS, 1990, p. 205; ELAZAR, 1991, p. 168). A atribuição de competências de autogoverno e sobre matérias que lhes são, constitucionalmente, assinaladas, embora seja um ponto sensível de toda Federação, não é motivo de maior controvérsia teórica, além da discussão sobre níveis adequados de alocação de tarefas e recursos ou de descentralização. Parece fora de questão que não há Estado federal se essa autonomia, seja do ponto de vista formal, seja na prática política, for reduzida a zero ou próximo disso. (ELAZAR, 1991, p. 157 ss; 1994, p. 9). Em relação ao princípio da participação, todavia, há razoáveis questionamentos.

Entende-se que o modelo estadunidense que trocou a representação dos Lordes no Parlamento inglês pela representação territorial no Senado norte-americano tem sua importância histórica, mas, na prática, pouco ou nada restou de efetividade, pela sobreposição de arranjos institucionais e partidários que solaparam a idéia originária. (RIKER, 1975, p. 141). Essa crítica de matiz federativo se associa às vozes contrárias ao bicameralismo, por lhe achar redundante e

ineficaz. (CUTRONE; McCARTY, 2006; COAKLEY, 2014)¹. As críticas são mais ou menos volumosas, de acordo com a organização e o funcionamento da Casa Alta. Onde ela tende a ser mais débil, seja pela previsão constitucional, seja pela forma como se comportam seus membros, também são mais graves e altas e numerosas (ARONEY, 2008). No Canadá, o amplo poder conferido ao Senado pela Constituição é, na realidade, pouco expressivo, em virtude da falta de legitimidade institucional, motivada pela forma de escolha de seus integrantes pelo Governo federal. Quem acompanha a literatura constitucional daquele país presencia, entre inúmeras propostas frustradas de reforma, um certo desconforto com um órgão federal de representação estadual sem voz (SMITH, 2003). Por outro lado, o *Bundesrat* alemão, embora tenha seus membros designados pelos Executivos estaduais, é uma das Casas Altas mais prestigiosas do mundo. (LIJPHART, 2012, p. 207).

Essas diferenças levaram diversos autores a estudar o fenômeno, do que decorreram explicações variadas. (RUSSEL, 2000; LIJPHART, 2012). A relação entre composição e forma de investidura, aliada aos poderes formais, pode ser o motivo de haver Casas Altas poderosas ou pouco expressivas. Elas tendem a ter relevância do ponto de vista político quanto mais se diferenciarem em composição das Casas Baixas e mais delas se aproximarem em poderes. E serão tanto menos expressivas quanto mais se assemelharem em composição e mais se distanciarem em poderes. (LIJPHART, 2012).

Essas relações dependem ainda de um componente importante: os partidos políticos. (RUSSELL, 2000). O grau de coesão ou fidelidade partidária pode ser a razão de um maior ou menor protagonismo da Casa Alta. Os dois mundos não são interligados, no entanto. Os aspectos formais daquelas Casas podem facilitar a atuação dos partidos políticos. E os partidos políticos podem reforçar ou neutralizar aqueles aspectos formais.

No Brasil, esse debate também se faz presente. Há leituras céticas ou pessimistas que enxergam a sina de ingovernabilidade do país, motivada, dentre outros fatores, por um Senado poderoso e um sistema partidário fisiológico e anárquico (STEPAN, 1999; MAINWARING, 2001), que possibilita a captura da agenda nacional pelos governadores (ABRUCIO, 1998). Há, no entanto, quem não veja protagonismo nos senadores, não sendo o Senado outra coisa que a

¹ A frase atribuída recorrentemente a Sieyes, “se a Casa Alta dissente da Primeira Casa, é pernicioso; se consente, é redundante”, pode não ter sido realmente por ele afirmada, mas estaria no imaginário dos revolucionários franceses: ARONEY, 2008, p. 213.

sombra institucional da Câmara dos Deputados, sem um papel autônomo como instância deliberativa. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, p. 8 ss). E, enfim, existe quem advogue, entre a realidade e o otimismo, a favor de um Senado responsável e de partidos políticos com certo grau de disciplina e organização. (DEPOSATO, 2004; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; NEIVA, 2011a).

Entre tantas interpretações, importa saber até que ponto o enunciado constitucional que define o Senado como a casa dos representantes dos Estados-membros tem eficácia. É esse o objeto do presente trabalho que, partindo de uma revisão bibliográfica, adota uma metodologia predominantemente dedutiva e comparada. Ele está dividido em três seções de desenvolvimento, seguindo-se de algumas considerações finais que retomam, em forma de síntese, as observações feitas. A primeira seção apresenta um quadro geral de comparação das Casas Altas. A segunda se dedica ao exame das principais teorias que lidam com a relação entre as duas Casas Legislativas no Estado federal. A terceira se ocupa do exame específico do caso brasileiro.

2 A DIVERSIDADE INSTITUCIONAL DA CASA ALTA NOS ESTADOS FEDERAIS

Os Estados federais adotam diversas fórmulas para composição e investidura dos membros das Casas Altas, bem como lhes atribuem diversos poderes. A investidura de seus membros, por exemplo, pode-se dar por meio de eleições diretas como sucede na Argentina (art. 54)², Austrália (sec. 7), Brasil (art. 46), Estados Unidos (Emenda XVII), México (art. 56), Nigéria (art. 71) e Suíça (art. 150(3)). (LINDER; STEFFEN, 2006). Pode haver a designação pelo governo subnacional, como na Alemanha, onde o *Bundesrat* é integrado por membros dos governos dos *Länder* que os nomeiam e os exoneram (art. 51(1)). Há, em muitos lugares, como na Áustria (art. 35(1)), Bósnia-Herzegovina (art. IV.1), Etiópia (art. 61(3))³, Sudão (art. 85) e Sudão do Sul (art. 58), eleição pela Legislatura subnacional. Na África do Sul, parte dos membros é indicada pelo governo e parte, escolhida pela Legislatura subnacional (sec. 61)⁴. As

² Sempre que for mencionado no texto, o artigo se refere à Constituição em vigor e que consta da referência bibliográfica.

³ Embora a Legislatura estadual possa prever eleições diretas (art 61(3)).

⁴ Na África do Sul, são dez delegados por província, sendo um oriundo do governo da província, que pode ser o primeiro-ministro ou membro da legislatura provincial, por ele, indicado. A legislatura provincial, por sua vez, indica nove nomes, sendo seis delegados permanentes e três delegados especiais. Cabe-lhe determinar o número de delegados permanentes e de delegados especiais por partido político, de acordo com o resultado das urnas e garantindo-se a participação dos partidos minoritários tanto numa delegação quanto noutra (sec. 61(3)). No caso dos

Legislaturas de Regiões e Comunidades, na Bélgica, escolhem parte dos senadores, deixando outra parte para ser por eles mesmos escolhida (ats. 67 e 68). Há, ainda, a designação pelo governo central, como é típica no Canadá (sec. 4(24)); e, enfim, uma combinação de eleição pelas Legislaturas subnacionais como indicações pelo governo federal: Índia (sec. 80.1 e), Malásia (sec. 45(2)) e Rússia (art. 95(2))⁵.

O mandato, em regra, superior ao dos membros da Caixa Baixa varia de três anos na Malásia (sec. 45(3)) à “vitaliciedade relativa”, definida pela idade de 65 anos no Canadá (sec. 4(29)(2)). Nalguns Estados parlamentaristas, o costuma coincidir com o da respectiva Legislatura, a exemplo da Alemanha (art. 51(1)); Áustria (art. 35(3)); Bélgica (art. 70) e Rússia (REMINGTON, 2003)). Assim também, nem todos os Estados federais apresentam igual representação por unidade federativa. Essa igualdade é encontrada hoje apenas na África do Sul (sec. 60), na Argentina (art. 54), na Austrália (sec. 7), no Brasil (art. 46, § 1º), nos Estados Unidos (art. I(3)) e no Paquistão (art. 59). Se o mandato é maior, o número de membros da Casa Alta é, de regra, maior do que os da Casa Baixa. (WATTS, 1996; LIJPHART, 2012, p. 205).

Os poderes constitucionais são diversos. No tocante ao processo legislativo, encontram-se diferenças quanto a iniciativas, poderes de emenda e possibilidade de veto. Essa é, entre todas, a diferença mais destacada e que pode repercutir com maior ênfase na força política da Casa. Nalguns Estados federais, a Casa Alta detém poderes legislativos equivalentes aos da Casa Baixa, sendo capaz de arquivar projetos que tenha sido por ela aprovados. São exemplos: Argentina (art. 77), Bósnia-Herzegovina (art. 4(3) (c)), Canadá (sec. IV (55)), Estados Unidos (art. 1(7)), Etiópia, no caso de emenda constitucional (art. 105(1)) e Suíça (art. 156). Fala-se que, nesse caso, possui veto absoluto. Noutros, pode haver tanto o veto absoluto, quanto o veto relativo ou suspensivo, entendido como emenda, objeção ou recomendação ao projeto oriundo da outra Casa que pode ser, por essa, simplesmente desconsiderada. A África do Sul (secs. 74, 75 e 77), a Alemanha (arts. 77 e 84), a Áustria (arts. 42(4) e 44(2)), a Bélgica (arts. 77 e 78), a Índia (secs. 109, 110 e 117), a Malásia (secs. 67 e 68), o Paquistão (sec. 73) e a Rússia (arts. 105, 108, 136) estão nessa lista. O Brasil também está, pois como a casa iniciadora tem predominância no

delegados permanentes, compete aos próprios partidos indicar os nomes (sec. 61(2)). Os delegados especiais, por sua vez, são escolhidos, dentre os próprios parlamentares estaduais, pela legislatura em concorrência com o primeiro-ministro e os líderes partidários (sec. 61(4)).

⁵ Com a Emenda de 2014, até 10% dos membros podem ser nomeados e demitidos pelo president da República: (RÚSSIA, 2014).

processo legislativo ordinário sobre a casa revisora e, em sendo predominantemente iniciadora a Câmara dos Deputadas, ao fim e ao cabo, há uma superioridade dela em relação ao Senado. Coisa que não ocorre com as propostas de emenda à Constituição (art. 65, *caput* e parágrafo único).

Além do processo legislativo, há outras competências que são atribuídas de modo privativo ou exclusivo às Casas Altas. A ela é dada a tarefa de solucionar conflitos federativos ou para deliberar sobre uma série de assuntos relacionados à federação. Na África do Sul, por exemplo, cabe-lhe a aprovação e supervisão da intervenção provincial nos municípios (sec. 139) e a intervenção nacional nas Províncias (sec. 100). Na Áustria, os tratados firmados pelos *Länder* requerem aprovação do *Bundesrat*, se tratarem de matérias relacionadas à esfera autônoma de competências estaduais (art. 50(2) (2)). No México, compete-lhe a autorização dos convênios que celebrem as entidades federativas sobre seus respectivos limites (art. 76, X). Na Rússia, é sua função aprovar as mudanças nas fronteiras entre os sujeitos federativos (art. 102.1).

É também a Casa Alta, em muitos Estados federais, o tribunal de *impeachment* ou órgão de julgamento político dos cargos mais altos da federação, inclusive do presidente da República como na Argentina (art. 59), Brasil (art. 52, I e II), Estados Unidos, Rússia (art. 102(1) (f)) e México (art. 76, VII), nesse caso, excluindo-se o presidente da República. A aprovação de nomes indicados pelo Executivo para determinados postos políticos ou administrativos, incluindo membros da Suprema Corte ou Tribunal Constitucional é outra competência relevante da Casa Alta, notadamente no presidencialismo ou no semipresidencialismo. Sucede, assim, no Brasil (arts. 52, III (a) a (f) e IV; 103B, § 2º, e 130A), nos Estados Unidos, no México (arts. 56, VIII; 76, I, XII, XIII) e na Rússia (art. 102.1). Há, ainda, outras tantas competências que lhe são assinaladas. O Senado do México tem atribuições relacionadas à política e à segurança (art. 76, IV e XI, *v.g.*). No Brasil, o Senado exerce diversas funções relacionadas às finanças públicas que têm repercussões no âmbito federativo e da política econômica (art. 52, V a IX), além de poder suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 52, X). Na Argentina (art. 61) e na Rússia (art. 102.1), desempenham papel importante de autorização ou aprovação do decreto do estado de exceção.

3 AS RAZÕES DA FRAQUEZA OU FORÇA DAS CASAS ALTAS

Nem sempre os muitos poderes formais significam relevância política da Casa Alta. Há diversos fatores que se colocam entre uns e outra. Parar Lijphart (2012), há três aspectos que definem se o bicameralismo adotado é forte ou fraco: os poderes constitucionais formais de cada uma das Câmaras, a sua composição e a forma de escolha de seus membros. (2012, p. 207).

Em primeiro lugar, deve-se verificar se as duas casas têm semelhantes ou diferentes poderes formais. Há casos, como vistos, que a Casa Alta detém poder de veto absoluto como nos Estados Unidos e na Suíça, ou, ainda, predominantemente absoluto, como no Brasil. E há casos em que a competência legislativa da Casa Alta é bem inferior à Casa Baixa, havendo predominância de veto suspensivo, como na Áustria, Bélgica e Índia. (LIJPHART, 2012, p. 205)⁶.

Um segundo ponto que deve ser analisado é a composição da Casa Alta. Há lugares em que essa composição é proporcional à população das unidades subnacionais representadas, como na Áustria e na Bélgica; e lugares onde há igual representação para todas elas como no Brasil e Estados Unidos; havendo, ainda, fórmulas intermediárias, como na Alemanha. A relevância dessa análise decorre da similitude ou diferença em face da Casa Baixa, bem como de fatores que levam a sobre e subrepresentações dos Estado. Na Alemanha, na Austrália, no Brasil, no Canadá, nos Estados Unidos e na Suíça, por exemplo, há uma sobre-representação das entidades menores. Esse fator impactante da representação eleva o grau de dessemelhança da Casa Baixa, tornando a Casa Alta mais forte.

O terceiro elemento que deve ser observado é o método de seleção dos membros da Casa Alta. Argentina, Austrália, Brasil e Estados Unidos, como vistos, deixam para os eleitores escolheres, enquanto outros Estados federais se valem de variados critérios desde a eleição indireta pelos Parlamentos estaduais, à designação do Governo federal ou dos Estados, ou ainda à combinação deles como na Índia. Os membros da Casa Alta, que são eleitos indiretamente pelas Legislaturas ou designados pelo Executivo, não possuem legitimidade democrática e, portanto, tendem a não possuir influência política significativa (LIJPHART, 2012, p. 206).

⁶ Há quem associe o bicameralismo necessariamente à simetria de poderes camerais. (RIKER, 1962; ROGERS, 2001).

Com base nesses três fatores, pode-se classificar o bicameralismo em simétrico e assimétrico; e congruente e incongruente. Chama-se simétrico, o bicameralismo caracterizado por iguais (Estados Unidos) ou moderadamente iguais (Alemanha, Austrália) poderes e legitimidade entre as duas Casas Legislativas. O bicameralismo assimétrico apresenta Câmaras muito desiguais em termos de poderes e legitimidade, como sucede com a maioria dos Estados parlamentaristas (LIJPHART, 2012, p. 207).

O bicameralismo é congruente, quando as câmaras refletem bases similares de representação. No bicameralismo incongruente, as câmaras apresentam 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 reunião das duas classificações leva a uma terceira e mais importante entre bicameralismo forte, médio e fraco:

- 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)

Essa leitura de Lijphart foi acolhida em diversos estudos. A crítica maior que lhe é feita diz respeito à visão limitada da legitimidade da Casa à eleição direta, sem considerar o envolvimento dos partidos políticos nesse processo. Diversos autores relacionam mais diretamente a força do bicameralismo e da Casa Alta às atividades partidárias. Sartori (1994), por exemplo, associa a força bicameral à combinação de competências formais da Câmara Alta com uma composição partidária distinta da Câmara Baixa.

A leitura de Tsebelis (2002) é semelhante. A Casa Alta precisa apresentar uma orientação partidária diferente daquela encontrada na outra Câmara para ter expressão⁷. Para Russel (2000; 2013), a percepção que a sociedade tem do papel e legitimidade da Câmara Alta é dependente, em grande parte, da atuação dos partidos que resultam em decisões reconhecidas como justas ou aceitáveis.

É sob essas luzes que se deve analisar o bicameralismo brasileiro e, mais especificamente, o papel do Senado Federal.

⁷ Ver também TSEBELIS; MONEY, 1997, p. 229 ss;

4 O SENADO BRASILEIRO E A ATIVIDADE PARTIDÁRIA – A COALIZÃO QUE NÃO FALTA

Para muitos cientistas e analistas políticos, a agenda nacional é dominada pelos governadores dos Estados. Os interesses paroquiais cooptariam a agenda federal, seja pelas ambições dos parlamentares a posições políticas no Estado ou no Município (SAMUELS, 2003), seja por dependerem os parlamentares para suas eleições, dos recursos controlados pelos governadores, como distribuição de cargos públicos e verbas para construção de obras, além de uma rede de cabos eleitorais, formados pelos deputados federais e prefeitos, deles também dependentes. O presidente da República ficaria refém das demandas dos governadores (ABRUCIO, 1998). Esse quadro se agravaria com a indisciplina e o clientelismo dos partidos políticos. (MAINWARING, 2001; AMES, 2003). Para eles, o Congresso era, na verdade, uma “Câmara Nacional de Vereadores” (AFFONSO, 1994) ou a soma de “bancadas de Estados”, e independentes dos partidos políticos (ABRUCIO, 1998). Essa corrente tem sido questionada por estudos que mostram um grau muito mais decisivo na articulação entre Executivo federal e partidos políticos, mobilizando a estrutura bicameral do Estado federal brasileiro (DEPOSATO, 2004; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009)⁸.

O bicameralismo no Brasil, como se viu, é altamente simétrico e incongruente. O Senado é uma das Câmaras Altas de Estados federais que mais poderes formais possuem. Pode ser a casa iniciadora de propostas legislativas e casa revisora em todos os projetos de lei. No primeiro caso, detém a palavra final⁹; no segundo, possui veto suspensivo e, no caso das emendas constitucionais, veto absoluto. Essa vantagem da Câmara nos processos ordinários é reduzida nas deliberações conjuntas das duas Casas, em que se requer a maioria dos votos de deputados e senadores, contados de forma separada, embora seu início pelos membros da Câmara, dê-lhe a possibilidade de arquivar o projeto antes mesmo de o assunto chegar aos senadores. Nas comissões mistas, a composição é paritária e, portanto, favorável à simetria. Quando não há essa

⁸ A ideia corrente de que a eleição para deputado federal dependia, fortemente, do apoio dos governadores foi duramente criticada por Soares (2013). Assim também - e como moeda de troca da coalização - o volume de transferência de recursos federais para os Estados é mais dependente do número de parlamentares da base de sustentação do governo, do que do alinhamento do governador. (ARRETCHE; RODDEN, 2004).

⁹ Paradoxalmente, a maioria das leis aprovadas com iniciativa do Senado não tratava de matérias que dissessem respeito aos Estados-membros (BACKES, 2008, p. 71).

paridade, requer-se regimentalmente que os votos de senadores e deputados sejam tomados em separado. (art. 14, RCCN).

No processo legislativo, destaca-se aquela que, embora inexplicavelmente, adiada, examina, primeiramente, a conversão de Medida Provisória em Lei. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização é outra com relevante papel no processo legislativo sobre orçamento e na fiscalização de seu cumprimento. Há, a propósito, poderes iguais de controle e fiscalização dos atos do Executivo e instaurações de comissões parlamentares de inquérito, em conjunto ou separadamente. Seu repertório de competências privativas é, igualmente, extenso. Detém um amplo poder de autorização e controle das finanças públicas, não havendo outra Casa Alta que possa, por exemplo, estabelecer limites do endividamento externo dos entes federativos (NEIVA, 2011a, p. 184).

O domínio de parte da agenda econômica deu-lhe especial destaque na atuação concertada com o Executivo para controlar a inflação, para estabelecer o ajuste fiscal e estabilizar a economia (LOUREIRO, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). Seu papel no processo de ratificação de altos dignatários da República também merece ênfase, em vista do potencial para abalar a governabilidade com eventual rejeição dos nomes indicados pelo presidente da República, pondo em cheque a liderança do chefe do Executivo. Apresenta, ainda, diversos elementos que o caracterizam como “Casa da Federação”. Em primeiro lugar, deve-se atentar para a representação paritária dos Estados, que confere maior poder e voz às entidades menos populosas comparativamente aos que concentram o maior número de habitantes. Depois, tanto a Casa conta, em regra, com um número grande de ex-governadores como vários senadores se elegem governadores e, enfim, pela competência que tem em matéria de finanças públicas, principalmente de autorização do endividamento de Estados e Municípios (NEIVA; SOARES, 2013, p. 99). Esse poderio todo o coloca sob as luzes dos arranjos políticos, embora, para alguns estudiosos, não faça sombras à Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, p. 8-10).

A incongruência é definida por diversos elementos. Os deputados federais são eleitos pelo voto proporcional com listas abertas, o que lhes vincula mais aos seus distritos (MAINWARING, 2001), enquanto os senadores passam por um escrutínio majoritário com o número de candidatos, indicados pelos partidos, equivalente aos das vagas em disputa, o que vincula mais os senadores

às suas agremiações partidárias.¹⁰ A forma de renovação das duas Casas também é distinta e traz consequências práticas. Enquanto na Câmara o fim da legislatura decreta o término do mandato, com a submissão a pleitos em contextos sociais e políticos distintos, no Senado, a renovação é apenas parcial, possibilitando aos senadores continuidade política, estabilidade e experiência institucional, reforçada pela idade mínima exigida de, pelo menos, quatorze anos a mais do que para os deputados. (NEIVA, 2011a, p. 185; ARAÚJO, 2012, p. 100-101). O mandato maior ainda propicia o estabelecimento de laços profissionais e de amizade entre eles, conhecimento recíproco, espírito de corpo e certo grau de previsibilidade de estratégias e ações (LEVI, 1991, p. 85). Além do mais, é uma das menores Casas Altas do mundo, comparativamente ao tamanho da Casa Baixa. Por outro lado, é a que apresenta a segunda maior sobre-representação de Estados menores, só perdendo para a Argentina (STEPAN, 2000; SAMUELS; SNYDER, 2001, p. 662).¹¹

Por tudo isso, o federalismo brasileiro é um dos mais fortes do mundo, seguindo-se o critério de Lijphart (2012)¹². (ANASTASIA et al; 2004; NEIVA, 2011a; ARAÚJO, 2012). Seu protagonismo político não pode, portanto, ser desconsiderado, como bem denota a importância de seu apoio para a política econômica e fiscal de sucessivos governos federais (LOUREIRO, 2001) e o número de emendas constitucionais aprovadas (IZUMI, 2016, p. 98), muitas delas com nítido interesse federativo e centralizadoras. (ARRETCHE, 2013, p. 42 ss)¹³. O comportamento dos senadores é, em parte, a explicação desse fenômeno, como revelam pesquisas realizadas entre 1989 e 2008 (NEIVA, 2011a; NEIVA; SOARES, 2013) e 2010, inclusive (ARAÚJO, 2009; 2012; ARRETCHE, 2013). As principais conclusões dessa investigação apontam que:

- (a) na Câmara, cerca de 32% das matérias discutidas apresentaram alto grau de concordância, enquanto, no Senado, o percentual supera os 62%. É um forte indicativo de que o Senado atua mais como casa revisora e de que os conflitos

¹⁰ Embora candidatos à Câmara e ao Senado concorram no Estado todo, na prática quem concorre a deputado federal costuma se focalizar em nichos eleitorais específicos, enquanto os que disputam o Senado têm de fazer campanha em todo território, ampliando os custos e a dependência de apoio do partido e, conseqüentemente, seus vínculos partidários (ARAÚJO, 2012, p. 99).

¹¹ A sobre-representação no Brasil é tamanha que 51% dos senadores, que representam cerca de 15% da população nacional, são capazes de vetar projetos apoiados por representantes de 85% da população (BACKES, 1999, p. 9). Esse quadro permite que o Executivo federal realize barganhas relativamente menos onerosas com esses senadores, facilitando a tramitação de seus projetos (SAMUELS; SNYDER, 2001).

¹² A característica do bicameralismo forte é comum na América Latina (LLANOS; NOLTE, 2003),

¹³ Diversas leis aprovadas contrariaram interesses federativos. A Lei Kandir isentou as exportações do pagamento do ICMS, reduzindo a arrecadação dos Estados exportadores. Também foram leis que limitaram a autonomia dos Estados e Municípios sobre suas próprias receitas, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB). (ARRETCHE, 2013, p. 43-44).

observados na Câmara não se repetem, em grande medida, no Senado (NEIVA, 2011a, p. 187)¹⁴;

(b) a influência dos governadores não é relevante para aprovação das propostas de governo. Entre 1989 e 2008, 78,83% dos congressistas de Estados com governadores favoráveis ao governo federal aprovaram as medidas propostas. Esse número caiu pouco, para 78,5%, no caso de ser o governador de oposição. Os senadores não parecem sofrer influência dos governadores de seus Estados, até mesmo nas matérias de natureza federativa (NEIVA; SOARES, 2013, p. 106, 110)¹⁵;

(c) os senadores representantes de Estados sobre-representados, em geral, com IDH mais baixo, tendem a apoiar mais a agenda do Executivo federal (NEIVA; SOARES, 2013, p. 110);

(d) as decisões partidárias são tomadas mais em função da conjuntura política e do alinhamento com o governo do que em função das propostas em discussão. Enquanto era oposição, o PT sistematicamente se opunha a políticas do governo, enquanto o PSB e PFL as apoiavam. Com a vitória eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência, os papéis se inverteram. Notadamente na Câmara, o PSDB e PFL votaram contra o novo governo. No Senado, não houve oposição sistemática, possivelmente, pela relevância que tem a Casa na área econômica e por não ter o novo presidente modificado sensivelmente a política econômica e fiscal do governo anterior (LOUREIRO, 2001; NEIVA, 2011a, p. 192-193)¹⁶;

(e) o processo decisório é conduzido, principalmente, pelo Executivo e lideranças partidárias, reduzindo o número de atores envolvidos, que possibilita a acomodação de interesses e neutraliza o potencial centrífugo, derivado da fragmentação do poder político, produzida, dentre outros aspectos, pelo

¹⁴ A propensão de emendamento no Senado varia de acordo com as matérias. Comparativamente aos projetos de conteúdo político-institucional, aqueles de conteúdo honorífico tem 81,8% menos chances de alteração, os de conteúdo administrativo e social são 51,4% e 42,3%, respectivamente, menos emendados. Os projetos de lei ordinária sofrem, em regra, 28,8% menos alterações do que as propostas de emenda à Constituição. (ARAÚJO, 2009, p. 219).

¹⁵ Embora não sejam desprezíveis as pressões dos Estados e Municípios na tramitação de propostas que lhes afetem os interesses (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004; ARAÚJO, 2012).

¹⁶ Há um comportamento oportunista ou “comensal” dos blocos governistas: não raramente, aproveitam “para maximizar ganhos políticos para seus membros, aprovando projetos não relacionados diretamente com a agenda ou com os interesses do Executivo”. (ARAÚJO, 2009, p. 221).

pluripartidarismo e federalismo bicameral forte (SANTOS, 2003; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2010);

(f) as estratégias dos senadores, assim como dos deputados, para o veto ou a cooperação tanto entre si, quanto, e, principalmente, a propostas do Executivo, dependem do sucesso de formação de base de sustentação. A falta de uma coalizção nas duas Casas (ou numa só delas) leva o Governo a derrotas ou a ter de fazer concessões, seja de conteúdo das matérias, seja mediante recursos de patronagem (PEREIRA; RENNÓ, 2001; ARAÚJO, 2012, p. 118, 120)¹⁷;

(g) os senadores da base governista tendem a ser mais fieis às deliberações que interessam ao governo federal, comparativamente à base formada na Câmara, mesmo naqueles assuntos que contrariam os interesses dos Estados, como revela a aprovação da Lei Kandir, o processo de negociação das dívidas dos bancos estaduais e a criação e renovação do fundo social de emergência (BRANCO, 2008, p. 322-323; ARAÚJO, 2009, p. 201; IZUMI, 2016), embora promovam-lhes 70% mais emendas do que todas as demais somadas (ARAÚJO, 2009, p. 220);

(h) todos os partidos são menos disciplinados e apresentam maior dispersão dos votos no Senado do que na Câmara, ainda assim, é elevada a taxa de coesão partidária, pois é superior a 75% para todos os partidos em relação a emendas constitucionais com repercussão federativa (ARRETCHE, 2013, p. 53). Entretanto, as bases governistas no Senado apresentaram um perfil menos fragmentado e menos heterogêneo se comparadas às da Câmara. Com um número menor de partidos e abrangência ideológica nunca maior do que as da Câmara, o Senado se revelou uma arena mais favorável à tomada de decisões do que à obstrução política (ARAÚJO, 2009, p. 210);

(i) a elevada taxa de coesão partidária, mesmo considerando os efeitos da coalizção, não significa uniformidade entre as diversas agremiações partidárias¹⁸. No PMDB, no PFL/DEM e no PSDB, ela foi menor do que no PT e no PDT. De todo modo,

¹⁷ Segundo Araújo (2013, p. 120), as coalizções, no período de 1989 a 2008, deram-se: 14 bicameralmente majoritárias; 1 majoritária somente na Câmara (quarta coalizção do primeiro governo Lula); 1 majoritária apenas no Senado (segunda coalizção do governo Itamar); 5 bicameralmente minoritárias (3 no governo Collor – que governou todo o mandato presidencial –, a última do segundo governo FHC e a primeira do primeiro governo Lula).

¹⁸ A relação entre líderes partidários e liderados é menos hierárquica e mais informal, contribuindo para maior unidade partidária. Essa unidade derivaria mais da coesão do que da disciplina partidária. (NEIVA, 2011b, p. 310).

houve, em geral, certo nível de organização e disciplina nas duas Casas (NEIVA, 2011a, p. 189-190);

(j) como o PMDB detinha um maior número de senadores, notadamente, oriundos dos Estados sobre-representados, ele passou a ser decisivo para o sucesso dos governos no Senado (NEIVA, 2011a, p. 192). A sobre-representação, portanto, cobrou um preço mais fisiológico que programático;

(l) o Senado revelou-se uma instância decisória moderada que, na quase totalidade dos casos, ratificou os acordos estabelecidos externamente. (ARAÚJO, 2009, p. 214)

As conclusões desses estudos não parecem ratificar a premissa de que o Senado é a Casa dos Estados. No mais das vezes, ele tem atuado na defesa de interesses nacionais como combate à inflação, responsabilidade fiscal e estabilização da economia, mais do que em defesa de interesses dos governos e dos seus Estados (NEIVA; SOARES, 2013, p. 111). No máximo, fazem-lhes alterações com frequência maior do que em outras matérias, sendo, todavia, difícil de distinguir aquelas que têm natureza de eficiência (de aperfeiçoamento) ou de política (de orientação ideológica ou programática diferente da Câmara) (ARAÚJO, 2009, p. 215-216).

CONCLUSÃO

O princípio da representação que pressupõe a presença da vontade das entidades subnacionais nos processos deliberativos federais, por meio de vozes que compõem uma Câmara própria, Casa Alta, Senado ou Conselho, requer um exame apurado para se identificar a eficácia dessa representação e os fatores nela interferentes.

Os estudos indicam que o papel da Casa Alta varia de um Estado federal para outro. Nalguns ela é altamente relevante. Noutros, é quase um órgão despercebido. Há diversos fatores que explicam esse comportamento. Nos Estados em que há uma incongruência entre as duas Casas, definida por diferentes bases de representação do eleitorado ou dos órgãos incumbidos na escolha dos membros da Casa Alta, com sinais claros de sobre e subrepresentação dos Estados-membros, associada a iguais ou semelhantes poderes constitucionais entre elas, o bicameralismo, juntamente com a Casa Alta, é forte. Quando se ligam congruência e assimetria entre as Casas, o bicameralismo e a Casa Alta são fracos. A atividade partidária é um elemento que deve ser

considerado para a situação ser mais bem avaliada. A diferença de representação partidária ou, no mínimo, de comportamentos políticos distintos levam a maior pujança e significado institucional da Casa Alta.

O federalismo brasileiro é incongruente e razoavelmente simétrico, sendo, portanto, forte. Forte, portanto, é o Senado Federal. Detém amplo poder legislativo, com a competência de dar início ao processo de formação das leis, a emendar e rejeitar projetos oriundos da Câmara dos Deputados. Detém, ainda, diversas competências exclusivas como a aprovação de nomes, indicados pelo presidente da República, para cargos públicos de distinção, como membros do Supremo Tribunal Federal e o procurador-geral da República, bem como relevante papel no controle da dívida pública.

Esse poder de papel tem sido posto em prática, principalmente nos domínios econômicos e fiscais. O poderio de coalizões partidárias de sustentação ao Governo federal é capaz de suplantar interesses concretos e imediatos dos Estados-membros. A aprovação de diversas emendas constitucionais com impactos federativos, assim como de leis que interferiram na autonomia fiscal dos Estados, como a Lei Kandir e a Lei de Responsabilidade Fiscal, permite a conclusão de que é a vontade dos arranjos político-partidários que prevalecem na Casa acima da vontade das entidades federadas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1998.

AFFONSO, Rui. A Crise da Federação no Brasil. *Ensaio FEE*, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

ÁFRICA DO SUL. *Constitution of 1996* (Atualizada em 2005). Disponível em: <http://bit.ly/1VPWx5R>. Acesso em: 15 mar. 2017.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos R.; SANTOS, Fabiano G. *Governabilidade e Representação Política na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2004.

ANCKAR, Dag. Homogeneity and Smallness: Dahl and Tufte Revisited. *Scandinavian Political Studies*, v. 22, n. 1, p. 29-44, 1999.

ARAÚJO, Paulo M. O Bicameralismo no Brasil: Argumentos sobre a Importância do Senado na Análise do Processo Decisório Federal. *Política & Sociedade*, v. 11, n. 21, p. 83-135, 2012.

ARAÚJO, Paulo Magalhaes. *O Bicameralismo no Brasil: As Bases Institucionais e Políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2tpLPHF>>. Acesso em 11 abr. 2017.

ARGENTINA. *Constitución de 1853* (Atualizada em 15/12/1994). Disponível em: <http://bit.ly/2eedveP>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ARONEY, Nicholas. Four Reasons for an Upper House: Representative Democracy, Public Deliberation, Legislative Outputs and Executive Accountability. *Adelaide Law Review*, v. 39, p. 205-246, 2008.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. *Dados*, v.47, n.3, p.549-576, 2004.

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: 15/02/2017.

ÁUSTRIA. *Constitution of 1920*, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. Disponível em: <http://bit.ly/2sYC7LZ>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BACKES, Ana L. Fortalecimento Parlamentar de Minorias Regionais e suas Razões. In LEMOS, Leany B. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal/Unilegis, p. 63-84, 2008.

BACKES, Ana. Bicameralismo no Brasil: O Que Pode uma Minoria. *Caderno ASLEGIS*, v. 3, n. 7, p. 9-23, 1999.

BÉLGICA. *Constitution of 1831* (Atualizada em 05/2014). Disponível em: <http://bit.ly/2sZ4pGh>. Acesso em 15 mar. 2017.

BÓSNIA-HERZEGOVINA. *Constitution of 1995 with Amendment through 2009*. Disponível em: <http://bit.ly/1VPWx5R>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRANCO, Marcelo S. A Atuação do Senado Federal no Processo de Ajuste Fiscal dos anos 90. In LEMOS, Leany B. (Org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento Comum (RCCN)*. Disponível em: <http://bit.ly/2ryv9Bf>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988* (Atualizada em 6/6/2017). Disponível em: <http://bit.ly/1eolror>. Acesso em: 09 jun. 2017.

- BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 6e. ed. Paris: LGDJ, 1972.
- CANADÁ. *Constituição de 1867 (com emenda de 1982)*. Disponível em: <http://encurtador.com.br/itQZ0>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, p. 263-299, 2009.
- COAKLEY, John. The Strange Revival of Bicameralism. *The Journal of Legislative Studies*, v. 20, n. 4, p. 542-572, 2014.
- COGLIANESE, Cary; NICOLAIDIS, Kalypso. Securing Subsidiarity: The Institutional Design of Federalism in the United States and Europe. In NICOLAIDIS, Kalypso; HOUWSE, Robert (eds.). *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, p. 277-299, 2001.
- CUTRONE, Michael; McCARTY, Nolan. Does Bicameralism Matter? In WITTMAN, David A.; WEINGAST, Barry R. (eds). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, p. 180-195, 2006.
- DE WITTE, Bruno. Fédération. In DUHAMEL, Olivier; MÉNY, Yves (dirs.). *Dictionaries Constitutionnel*. PARIS: Puf, 1992.
- DESPOSATO, Scott W. The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 259-285, 2004.
- DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970
- ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama, 1991.
- ELAZAR, Daniel J. *Federalism and the Way to Peace*. Kingston: Queen's University Press, 1994.
- ESTADOS UNIDOS. *Constitution of 1787* (Atualizada em 1992). Disponível em <http://bit.ly/2lvunOp>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- ETIÓPIA. *Constitution of 1995*. Disponível em: <http://bit.ly/2a0ugYn>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- FIGUEIREDO, Angelina C.; LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. Caderno de Pesquisas n. 5. São Paulo: Caderno de Pesquisas CEBRAP/Entrelinhas, 1996.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- HELLER, William B. Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures. *Annual Review of Political Science*, v. 10, n. 1, p. 245-269, 2007.

IGNÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo horizonte, UFMG, o. 77-104, 2010.

ÍNDIA. *Constitution of 1950* (Atualizada em 11/2015). Disponível em: <http://bit.ly/1YIIHt2>. Acesso em: 15 mar. 2017.

IZUMI, Maurício Y. Governo e Oposição no Senado Brasileiro. *Dados*, v. 59, n 1, p. 91-138, 2016.

LEMOS, Leany B. O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal, 2008.

LENAERTS, Koen. Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *American Journal of Comparative Law*, v. 38, n. 2, 1990.

LEVI, Margaret. Uma Lógica da Mudança Institucional. *Dados*, v. 34, n. 1, p. 79-89, 1991.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press, 2012.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 77-104, 2009

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. 2016.

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.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando. Política e Reformas fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

LOUREIRO, Maria. O Senado no Brasil Recente: Política e Ajuste Fiscal. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 53-61, 2001.

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil*. Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MALÁSIA. *Constitution of 1957* (status 2015). Disponível em: <http://bit.ly/1WI4PSh>. Acesso em: 15 mar. 2107.

MÉXICO. *Constitución de 1917* (Atualizada em 24/02/2017). Disponível em: <http://bit.ly/2mKDwHf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

NEIVA, Pedro Robson P. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011b.

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.

NIGÉRIA. *Constitution of 1999*. Disponível em <http://bit.ly/2s1330C>. Acesso em: 15 mar. 2017.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. O Que É Que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

REMYNGTON, Thomas F. Majorities without mandates: the Russian Federation Council since 2000. *Europe-Asia Studies*, v. 55, n. 5, 2003.

RIKER, William H. Federalism. In GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, v.5, p. 93-172, 1975.

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.

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.

RÚSSIA. *Constitution of 1993* (com emendas até 2008). Disponível em: <http://bit.ly/2rUA1h6>. Acesso em: 15 mar. 2017.

RÚSSIA. Presidência da República. *Russian Federation Law on amendment to Constitution*, 22/07/2014. Disponível em: <http://bit.ly/2rPbP11>. Acesso em: 11 abr. 2017.

SAMUELS, David; SNYDER, Richard. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, v. 31, n. 4, p. 651- 671, 2001.

SAMUELS, David. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Ed. UFMG/IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 237-264, 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.

SMITH, David E. *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*. Toronto: University of Toronto Press, 2003.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *Dados*, v. 41, n. 3, p. 569-591, 1998.

STEPAN, Alfred. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? *Daedalus*, v.129, n. 2, p. 145-169, 2000.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do *Demos*. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 593-634, 1999.

SUDÃO DO SUL. *Constituição de 2011*. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/yAG67>> Acesso em: 11 abr. 2017.

SUDÃO. *Constitution of 2005*. Disponível em <<http://bit.ly/2s0BggH>>. Acesso em: 15 mar. 2017

SUIÇA. *Constituição de 1999 com emendas até 2016*. Disponível em: <http://encurtador.com.br/bjKS7>. Acesso em: 11 mar. 2017.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press, 1997.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, v. 25, n. 3, p. 289- 325, 1995.

TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: NJ: Princeton University Press, 2002.

WATTS, Ronald L. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Montreal: Queen's University Kingston, 1996. Disponível em: < <https://goo.gl/cWUN6N>>. Acesso em 11 mar. 2017.