



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Brasil

Pereira Neiva, Pedro Robson

Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou
Presidencialismo?

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 49, núm. 2, 2006, pp. 269-299

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, Brasil

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21849202>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas: Federalismo ou Presidencialismo?*

Pedro Robson Pereira Neiva

INTRODUÇÃO

Vários autores afirmam haver uma associação entre bicameralismo e federalismo (Wheare, 1953; Duchacek, 1970; Almond e Powell Jr., 1978; Lowenberg e Patterson, 1979; Rydon, 1988; Longley e Oleszek, 1989; Longley e Olson, 1991; Lane e Ersson, 1994; Sartori, 1997; Anckar, 1999; Massicotte, 2001; Stepan, 2001; Sharman, 1987; Tsebelis, 2002; Gerring, Thacker e Moreno, 2004; Lijphart, 1999). Outros chegaram a encontrar neste último uma explicação para a força das câmaras altas¹ – CA nos diferentes países (Patterson e Mughan, 2001; Tsebelis e Money, 1997; Lijphart, 1984, 1999).² Este pensamento está ligado ao fato de ter sido esta a justificativa inicial para a criação do Senado norte-americano, em que, por meio do chamado “grande compromisso”, os estados pequenos concordaram em se juntar em uma confederação, desde que tivessem representação igual aos estados maiores em uma das casas legislativas.

No entanto, a estrutura federativa e um Senado forte não foram os únicos legados proporcionados pelos Estados Unidos. Deve-se considerar

*Este artigo é produto de minha tese de doutorado defendida no IUPERJ em dezembro de 2004. Agradeço as sugestões dos membros da banca (Gláucio Soares, Jairo Nicolau, Fernando Limongi, Sérgio Abranches e Marcus Figueiredo), de Elaine Vilela e dos pareceristas anônimos da *Dados*.

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº 2, 2006, pp. 269 a 299.

Pedro Robson Pereira Neiva

também que instituições mudam ao longo do tempo e se adaptam às circunstâncias peculiares a cada país. Portanto, a análise deve ser multivariada; para se identificar a contribuição efetiva do federalismo na explicação deste fenômeno, é necessário controlar a influência de outras variáveis que possam gerar o mesmo efeito.

O meu objetivo principal neste artigo é o de identificar quais são os determinantes da existência e da força política das câmaras altas, aqui entendida como os poderes que ela exerce em relação aos outros poderes do Estado, especialmente diante do Executivo e da Câmara Baixa – CB, envolvendo a capacidade de iniciar ou vetar legislação, de investigar e controlar as ações do Poder Executivo, de escolher, aprovar a escolha ou destituir autoridades governamentais etc. Para isso, trabalharei com variáveis que expressam diversidades geográficas, étnicas, culturais, sociais e políticas. A minha hipótese principal é de que o sistema de governo, e não a estrutura federativa, é a principal variável explicativa para a força das câmaras altas. Elas tendem a ser mais fortes à medida que se aumenta a separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, isto é, são mais fortes nos sistemas presidencialistas e mais fracas nos sistemas parlamentaristas.

Uma das principais inovações com relação a estudos anteriores sobre câmaras altas será a ampliação da gama de atribuições observadas. As atribuições relacionadas à elaboração de leis não são as únicas, e talvez não sejam as principais, exercidas pelas câmaras altas. De acordo com Tsebelis e Money (1997), o simples fato de as câmaras altas poderem atrasar a tramitação de uma legislação faz com que elas exerçam influência substancial sobre o processo legislativo³. Ora, se esta prerrogativa é tão importante assim, por que deixar de considerar outras capazes de trancar toda a pauta de decisões? Qual é o impacto, por exemplo, da instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI na Câmara Alta ou da rejeição da aprovação de uma autoridade indicada pelo presidente?

Uma pesquisa com grande número de casos e com detalhamento minucioso de procedimentos legislativos, como a realizada por Tsebelis e Money, envolve um trabalho árduo para a coleta dos dados, que seria multiplicado com a inclusão de outras atribuições. No entanto, o foco sobre uma única questão pode prejudicar a percepção de outros aspectos fundamentais.

Outra preocupação foi a de incluir todos os sistemas políticos bicamerais e democráticos atualmente⁴. Com isso, ficou garantida a diversidade deste tipo de arranjo institucional, que envolve países muito diferentes em termos de tamanho, grau de desenvolvimento e localização geográfica, que se distribuem pelos cinco continentes. Um dos poucos estudos que se preocupou em medir os poderes das câmaras altas (Lijphart, 1999) cometeu um viés de seleção ao concentrar mais da metade de sua amostra em países localizados na Europa Ocidental, quando eles representam apenas 22% dos sistemas bicamerais existentes hoje no mundo; por outro lado, os países latino-americanos e africanos – que representam 18% e 16%, respectivamente, daquele tipo de arranjo constitucional – foram relegados a um segundo plano. Outro problema é que a amostra de Lijphart compreende apenas três países presidencialistas, embora eles representem aproximadamente 25% dos sistemas bicamerais existentes hoje no mundo democrático.

A CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE DE PODER

Para medir a minha variável dependente – a força política das câmaras altas –, identifiquei as atribuições formalmente estabelecidas nos respectivos textos constitucionais, vigentes no ano 2000. Apenas as prerrogativas presentes em pelo menos 5% dos países foram incluídas; não estará sendo considerada, por exemplo, uma atribuição privativa e importantíssima do Senado brasileiro – que é a de aprovar o endividamento externo de estados e municípios – por ser característica de um único país⁵.

A relação das atribuições analisadas, com seus respectivos pesos no cômputo dos poderes totais e suas respectivas frequências, pode ser vista na tabela que se segue; uma descrição detalhada delas foi realizada no Apêndice 1.

Conforme se observa na Tabela 1, as atribuições foram divididas em quatro grupos. No primeiro deles, elas receberam um peso maior (2 e 2,5) por se tratar da função precípua de qualquer Parlamento no mundo: legislar.

As atribuições do segundo grupo receberam um peso um pouco menor (1,5) do que as do primeiro grupo. Elas estão relacionadas a outra função tradicional dos parlamentos em países democráticos: controlar autoridades governamentais, especialmente as do Poder Executivo. As atribuições do terceiro grupo também estão relacionadas à função

Pedro Robson Pereira Neiva

Tabela 1
Atribuições Constitucionais das Câmaras Altas em Países Democráticos

Atribuição	Peso	Frequência (%)
Opina sobre emenda constitucional	2,5	92,2
Inicia projeto de lei	2,5	84,3
Deve manifestar-se sobre projetos de lei	2,5	58,8
Pode derrubar veto do Poder Executivo	2	45,1
Autoriza/aprova medidas provisórias, decretos	2	21,6
Tem exclusividade para iniciar determinados tipos de projetos de lei	2	19,6
Opina sobre matérias financeiras (<i>money bills</i>)	2	17,6
Tem poderes para investigar o Executivo	1,5	62,7
Aprova estado de sítio ou de emergência	1,5	52,9
Participa do processo de impedimento de autoridades governamentais	1,5	52,9
Pode apresentar voto de desconfiança ao primeiro-ministro	1,5	21,6
Participa da eleição do chefe de Estado ou do chefe de governo	1,5	17,6
Nomeia ou autoriza a nomeação de juízes da Corte Suprema/cortes superiores	1	35,3
Participa da nomeação de embaixadores	1	21,6
Participa da escolha do presidente do Banco Central ou de outras autoridades na área econômica	1	17,6
Participa da promoção de militares de alta patente	1	13,7
Participa da escolha do chefe de polícia ou do serviço de informações	1	11,8
Participa da nomeação do procurador-geral	1	7,8
Participa da escolha do <i>ombudsman</i>	1	5,9
Aprova tratados e acordos internacionais	1	68,6
Presidente da CA é o presidente do Congresso	0,5	17,6
Autoriza o chefe de governo a ausentar-se do país	0,5	17,6
Presidente da CA substitui chefe de governo antes do presidente da CB	0,5	31,4
Participa da autorização para plebiscito e/ou referendo	0,5	27,5
Aprova renúncia do chefe de governo ou do chefe de Estado	0,5	9,8
Autoriza declaração de guerra ou saída de tropas nacionais para fora do país	0,5	51,0
Autoriza movimentação de tropas estrangeiras no país	0,5	19,6

Fonte: Textos constitucionais dos países bicamerais.

de controle, exercida aqui por meio da reação antecipada, isto é, as preferências das câmaras altas devem ser consideradas por quem escolhe as referidas autoridades, sob pena de ter a sua escolha rejeitada. Elas receberam um peso ligeiramente menor (1), em relação às atribuições do grupo anterior, por se tratar de um controle que não pode mais ser exercido depois que a escolha foi aprovada. O quarto grupo envolve atribuições e características menores, exercidas apenas eventualmente, mas ainda assim importantes pelo seu caráter simbólico. A atribuição de aprovar tratados e acordos internacionais recebeu peso 1 (maior do que o recebido pelas outras atribuições daquele grupo) por conta do papel cada vez mais proeminente que os parlamentos vêm exercendo na política externa de seus países e por ser exercida freqüentemente.

A partir da soma dos pesos de cada uma das atribuições exercidas por cada Câmara Alta, construí um índice de poder, que varia de um mínimo de 4 (Santa Lúcia) até o máximo de 32 (Bolívia); a média é de 15,8, a mediana é de 13 e o desvio padrão é de 7,7. Desta forma, foi possível obter um índice com variação bem mais ampla do que o elaborado por Lijphart (1999), que apresenta apenas quatro classes⁶. O índice criado pode ser visto na Tabela 2.

Reconheço não ser esta uma forma de medição ideal, haja vista a subjetividade na definição do peso de cada variável. Além disso, a importância de uma atribuição é limitada e definida pelo contexto de cada país: é provável que a atribuição de declarar guerra tenha uma importância bem maior em um país que esteja freqüentemente em conflitos – como os Estados Unidos – do que em um de índole pacífica, como o Brasil. Alguém poderia sugerir como solução o recurso a um conselho de especialistas, adotando-se como peso final a média dos pesos sugeridos por cada um deles. Isto, no entanto, não resolveria o problema da subjetividade, e os peritos tenderiam a ser influenciados pelas experiências de seus respectivos países.

Esta não é a primeira pesquisa a incorrer no problema da subjetividade. Na verdade, ela não é tão incomum na ciência política e na economia política. Exemplos disso são: Alesina (1989), Grilli, Masciandaro e Tabellini (1991), Cukierman, Webb e Neyapti (1992), que classificaram a autonomia de bancos centrais⁷; Shugart e Carey (1992), Haggard e McCubbins (2001) e Metcalf (2000) mediram os poderes legislativos e não-legislativos de presidentes. Para medir o grau de coalescência dos

Pedro Robson Pereira Neiva

Tabela 2
Poderes das Câmaras Altas

País	Poderes da Câmara Alta	País	Poderes da Câmara Alta
Bolívia	32	Polónia	13
Brasil	31	Japão	12
Paraguai	31	Malásia	12
Romênia	30	Rússia	12
Colômbia	29	Bósnia-Herzegovina	11
Nigéria	28	Canadá	11
Chile	27	Índia	11
Argentina	25	Reino Unido	11
Itália	25	República Tcheca	11
México	24	Antígua e Barbuda	10
República Dominicana	24	Áustria	10
Alemanha	22	Namíbia	10
Marrocos	22	Nepal	10
Uruguai	22	Austrália	9
Filipinas	21	Barbados	9
Estados Unidos	20	Gabão	9
Mauritânia	19	Irlanda	9
Espanha	18	Trinidad e Tobago	9
Bahrain	17	Lesoto	8
Palau	17	Bahamas	7
África do Sul	16	Belize	7
França	16	Jamaica	7
Suíça	16	Etiópia	6
Países Baixos	15	Fiji	5
Tailândia	15	Santa Lúcia	4
Bélgica	13		

Fonte: Textos constitucionais dos respectivos países.

gabinetes presidenciais, Amorim Neto (2000) deu pesos iguais para os ministérios, quando no mundo real as coisas não são assim, conforme afirma o próprio autor. Apesar de estarem sujeitas a críticas severas, há que se reconhecer que tais pesquisas proporcionaram importante contribuição para as suas respectivas áreas de estudo.

DETERMINANTES DA EXISTÊNCIA E DOS PODERES DAS CÂMARAS ALTAS

Para tentar explicar a destinação de tais poderes às câmaras altas, recorri tanto a características endógenas quanto exógenas aos países em que estão presentes, as quais envolvem aspectos físicos, geográficos, étnicos, políticos, sociais, culturais, religiosos, históricos e econômicos. Todos os dados coletados tiveram como referência o ano de 2000, isto é, a mesma data de vigência das atribuições constitucionais.

A expectativa é de que a existência de uma Câmara Alta e a sua respectiva força política estejam associadas à heterogeneidade do país, nos seus diferentes aspectos, isto é, ela foi criada e fortalecida como uma forma de permitir que interesses variados tivessem representação no sistema político. Espera-se, portanto, que países extensos, populosos, federativos, com grande diversidade étnica, cultural e religiosa e de grande desigualdade social tendam a adotar o bicameralismo e a destinar mais poderes às suas câmaras altas. Outra sugestão é a de que a força da Câmara Alta esteja relacionada ao sistema de governo: países presidencialistas destinam amplos poderes aos seus senados. Nas subseções que se seguem, descrevo detalhadamente as variáveis explicativas e as justificativas para sua utilização.

Tamanho da População e do Território

A inclusão destas variáveis baseia-se na idéia suscitada por alguns autores de que o tamanho do país está associado à diversidade e, conseqüentemente, à adoção de um sistema bicameral (Dahl e Tufte, 1973; Haug, 1967; Lijphart, 1984, 1991; Longley e Olson, 1991; Almond e Powell Jr., 1978). De acordo com Massicotte (2001), nos países com território pequeno, a necessidade de uma segunda câmara é menos óbvia, tendo em vista que a população está menos espalhada. De fato, a verificação empírica mostra que países com grande extensão territorial, com a exceção da China, adotam um sistema bicameral.

No que diz respeito ao tamanho da população, parece também existir uma associação com a adoção do bicameralismo; segundo Massicotte (*idem*), dos 77 países com menos de 5 milhões de habitantes, 55 têm um Legislativo unicameral. Nada obstante, há países de pequena extensão territorial que adotam o bicameralismo. Isto faz com que a diversidade quanto ao tamanho do território e de sua população seja muito grande, indo de 20 mil habitantes (Palau) até mais de 1 bilhão (Índia) e de 431 mil km² (Barbados) a quase 10 milhões de km² (Canadá). Para que pu-

Pedro Robson Pereira Neiva

desse utilizar dados tão díspares em minha análise de regressão, eles foram logaritimizados⁸.

Diversidade Étnica

Segundo alguns autores (Lijphart, 1991; Longley e Olson, 1991; Almond e Powell Jr., 1978), as câmaras altas são canais de representação de grupos étnicos e minoritários e de redução das tensões sociais em sociedades altamente divididas. De fato, há países em que grupos étnicos contam com cadeiras reservadas na Câmara Alta para esta finalidade⁹. Ao analisar os países bicamerais do Caribe, Anckar (1999) verificou que aqueles com maior descontinuidade territorial – e, conseqüentemente, maior diversidade cultural, maior utilização de dialetos e maior conflito entre as unidades – estavam mais propensos a adotar um Legislativo bicameral¹⁰.

Como medida de fragmentação étnica, utilizei os índices criados por Anckar e Eriksson (2002), que, por sua vez, adaptaram a fórmula construída por Rae (1967) para medir o grau de fragmentação do sistema partidário¹¹. Eles variam entre 0 e 1, sendo que os valores próximos a 0 indicam que o grau de fragmentação é baixo, enquanto os valores próximos a 1 indicam que o país é altamente fragmentado do ponto de vista étnico¹².

Federalismo e Grau de Urbanização do País

Vários autores afirmam que a existência de uma segunda câmara está associada à adoção de um sistema federativo. De forma enfática, Sartori (1997) fez a seguinte afirmação: “Nas estruturas federativas, não há dúvida de que há necessidade de duas casas (a opção unicameral não chega a ser uma opção), pois é necessária uma câmara alta que represente os estados membros e que seja, portanto, baseada na representação territorial”. De fato, o bicameralismo é a forma de organização legislativa predominante nos países federativos, havendo somente seis exceções entre os 25 que adotaram aquela forma de organização das suas subunidades territoriais: Micronésia, Emirados Árabes Unidos, St. Kitts e Nevis, Camarões, Sérvia e Montenegro e Venezuela¹³.

Lijphart (1984: 104 e 171) afirma não apenas que existe uma correlação entre as duas variáveis, mas também que “um federalismo forte demanda uma câmara federal forte”. Na mesma linha, Tsebelis e Money (1997) afirmam que um dos caminhos seguidos no desenho de siste-

mas bicamerais enfatizou o aspecto territorial e implementou câmaras altas cujos poderes podem até igualar-se aos das câmaras baixas. Por este motivo, os dois autores defendem que “faz muito sentido começar uma pesquisa sobre câmaras altas a partir da comparação e do contraste entre senados federativos e unitários”.

No entanto, o bicameralismo não está limitado aos sistemas federativos; na verdade, 70% dos sistemas bicamerais estão localizados em países unitários (Patterson e Mughan, 1999), o que nos leva a questionar até que ponto as duas variáveis estão de fato correlacionadas. Além disso, a amostra de Lijphart cobre apenas metade dos países federativos e bicamerais e está concentrada nos países desenvolvidos¹⁴. Ao considerar todos os países que se encaixam nesta classificação e controlar o efeito de outras variáveis, é possível ter uma visão mais precisa desta realidade. A variável foi codificada como “1” quando o país era federativo e “0” quando era unitário¹⁵.

Ainda no intuito de verificar a importância da justificativa federativa/regional na determinação dos poderes das câmaras altas, utilizei também a variável “população urbana”. A hipótese é de que países mais urbanos – portanto, menos rurais – terão uma Câmara Alta mais fraca; afinal, um dos principais argumentos na criação do Senado norte-americano era o de evitar que os estados pequenos e pobres – que em muitos países apresentam uma configuração rural – fossem “engolidos” pelos estados grandes e ricos. Esta era também a percepção que Duverger tinha do Senado francês, chegando a chamá-lo de “casa da agricultura” (Lijphart, 1999).

Estágio de Desenvolvimento Político e de Desigualdade Social

Vários autores sugeriram existir relação entre o grau de democracia e de desigualdade social no país e a criação, manutenção e destinação de poderes às câmaras altas (Lijphart, 1999; Blondel, 1973; Taagepera e Recchia, 2002; Longley e Olson, 1991; Massicotte, 2001; Samuels e Snyder, 2001; Macuane, 2000). Uma das justificativas mais comuns para o seu aparecimento na Inglaterra e nas suas colônias na América é que as câmaras altas, por meio da sua capacidade de veto, funcionavam como uma proteção às classes abastadas (Wood, 1969; Tsebelis e Money, 1997). Por outro lado, com a independência dos Estados Unidos, o Senado apareceu como um contrapeso institucional contra a tirania da maioria e uma garantia dos direitos da minoria. Ele decorreu

Pedro Robson Pereira Neiva

de uma demanda dos estados menores, que, para consentirem na criação de uma federação, exigiram igualdade de representação em uma das casas legislativas. Desta forma, o bicameralismo passaria a funcionar como um contrapeso às desigualdades sociais e regionais, contribuindo para um melhor funcionamento do regime democrático (Reynoso, 2004), especialmente em países muito heterogêneos. Além disso, a criação do Senado norte-americano representou um claro reforço do princípio de separação e de controle mútuo entre os poderes. Na mesma linha, Nolte (2002) também ressalta o papel democrático das câmaras altas, afirmando que o aumento de cargos eletivos, no mínimo, ajuda a reduzir a concentração de poder.

Além da igualdade de representação de estados, a população de câmaras altas apresenta grande variação em outras características que podem influenciar o seu papel de representação democrática, tais como: duração do mandato, renovação parcial e forma de seleção de seus membros. Neste último aspecto, Neiva (2004) mostrou que, das 51 câmaras altas existentes atualmente em países democráticos, 20 são eleitas diretamente, 16, pelo voto indireto, e 14 são nomeadas. Para avaliar a relação entre o poder das câmaras altas e o grau de desenvolvimento democrático, recorri à classificação elaborada pela Freedom House para medir o estágio de respeito aos direitos políticos em diversos países no mundo, amplamente utilizada na área de ciência política¹⁶. Tal classificação ordena os países com valores de 1 a 7, sendo que o valor mais baixo (1) representa maior grau de democracia. A minha suposição é que os poderes das câmaras altas estão negativamente relacionados com o grau de democracia no país.

Sistema de Governo

O sistema de governo tem sido uma variável desprezada pela literatura sobre câmaras altas¹⁷. Da mesma forma, os estudos sobre o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo também não têm levado em consideração aquelas casas legislativas. Esta parece ser uma atitude equivocada, haja vista que elas interferem no grau de separação entre os poderes, podendo influenciar substancialmente os resultados políticos obtidos. Há grande divergência entre os autores quanto aos procedimentos de classificação dos sistemas de governo, chegando a gerar inconsistências e ambigüidades¹⁸. A multiplicidade de desenhos constitucionais parece ter desencorajado os especialistas a desenvolverem uma classificação envolvendo um grande número de países. Uma ex-

ção a este estado de coisas é creditada a Gerring, Thacker e Moreno (2004), cuja classificação, realizada com base na situação vigente no ano 2000, será utilizada neste artigo.

Aqueles autores classificam como parlamentaristas os países em que o Poder Executivo (o primeiro-ministro e o gabinete) é escolhido e responde a um corpo eleito (o Legislativo), criando assim um local único de soberania no âmbito nacional¹⁹. Já o presidencialismo, o seu contrário, é entendido como um sistema no qual o poder de tomar decisões é dividido entre duas instâncias eleitas separadamente: o Legislativo e o presidente. Embora este geralmente seja eleito pelo voto popular, também pode ser por um colégio eleitoral (como acontece nos Estados Unidos). A duração de seu mandato não pode ser reduzida pelo Parlamento, exceto em casos excepcionais de grave quebra de decoro. Nesse sistema, o presidente desempenha um papel político (partidário) e está ativamente engajado na elaboração de políticas públicas.

Entre estes dois extremos, encontram-se muitas variações, conhecidas genericamente como sistemas semipresidencialistas. Sendo assim, Gerring, Thacker e Moreno (2004) estabelecem a diferenciação entre presidencialismo e parlamentarismo como um *continuum* em duas dimensões. A primeira delas diz respeito ao grau de separação (independência) entre o presidente e o Parlamento: nos sistemas parlamentaristas, eles estão unidos e nos sistemas presidencialistas, separados. A outra refere-se ao poder relativo dos dois atores: quanto mais poder o presidente possui, mais presidencialista é o sistema.

É importante acrescentar alguns critérios estabelecidos por esses autores (*idem*) na sua classificação dos sistemas políticos. Segundo eles, quando um presidente é eleito diretamente mas não tem nenhum poder decisório efetivo, como na Islândia e na Irlanda, o sistema deve ser considerado parlamentarista. Por outro lado, quando este é escolhido pelo Legislativo mas conta com mandato fixo e possui poderes significativos, o sistema é classificado como semipresidencialista. Para os autores, esta é a forma mais comum de semipresidencialismo²⁰.

APLICAÇÃO DO MODELO, CONTROLANDO UM POSSÍVEL VIÉS DE SELEÇÃO

O ideal em uma pesquisa sobre os poderes das câmaras altas seria avaliá-los no momento de sua criação. Tal procedimento, no entanto, inviabilizaria este artigo, haja vista a indisponibilidade de dados para a

Pedro Robson Pereira Neiva

maioria dos países que estão sendo aqui considerados. Basta lembrar que algumas câmaras altas foram criadas há mais de um século e que seus poderes mudaram ao longo deste período. Isso não quer dizer que se deva desconsiderar completamente os fatores que levam à escolha de uma Câmara Alta. Para se avaliar os seus poderes, é necessário verificar também as motivações para a sua existência, isto é, o porquê da sua criação. Neste intuito, a primeira comparação a ser feita será entre países bicamerais e unicamerais, de forma a se evitar um possível viés de seleção ao se trabalhar apenas com os países bicamerais.

Para isso, utilizarei o procedimento proposto por Heckman (1979), que desenvolveu uma metodologia para levar os casos faltantes em consideração. O modelo Heckman é executado em dois passos: o primeiro (*selection model*) avalia a probabilidade de existência de uma Câmara Alta; o segundo (*outcome model*) avalia o poder das câmaras altas, acrescentando um fator de controle de viés gerado na primeira equação, que será chamado de *Lambda*. O fator de correção (*Lambda*) reflete todas as características não medidas que estão relacionadas ao fato de se criar, ou não, uma Câmara Alta; ele leva em consideração informações existentes nos países unicamerais, que provavelmente teriam poderes maiores que “zero”, caso tivessem uma Câmara Alta. Ao entrar como variável independente, ele libera os outros regressores deste efeito, os quais produzirão coeficientes não tendenciosos. Caso ele não apresente significância estatística, pode-se concluir pela independência entre as duas equações e pela não existência de viés, o que torna desnecessário estimar o modelo de seleção.

Uma importante condição para a utilização do modelo Heckman é que a equação de seleção contenha pelo menos uma variável que não esteja relacionada à variável dependente na equação substancial. Caso contrário, podem aparecer problemas sérios de multicolinearidade, e a inclusão do fator de correção nesta última pode gerar coeficientes não confiáveis (Smits, 2003). Sendo assim, incluí duas variáveis na equação de seleção: fragmentação religiosa²¹ e *commonwealth*²². Além de apresentar a equação substancial e a equação de seleção, a tabela que se segue apresenta dois modelos diferentes: o modelo 1 compara os países presidencialistas com os não-presidencialistas, e o modelo 2, os parlamentaristas com os não-parlamentaristas. A amostra envolveu os 136 países que, no ano de 2000, foram considerados minimamente democráticos pela Freedom House, isto é, que receberam daquela instituição pelo menos nota “5” no item “direitos políticos”.

Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas...

Tabela 3
Determinantes do Bicameralismo e dos Poderes das Câmaras Altas

Modelo Heckman de seleção em dois passos*
(modelo de regressão com amostra)

Número de observações = 136
Observações censuradas = 85
Observações não-censuradas = 51

Variáveis	Modelo 1			Modelo 2		
	Coef.	z	P> z	Coef.	z	P> z
Poderes da Câmara Alta						
Federalismo	-1,390063	-0,31	0,760	0,2893787	0,05	0,957
Fragmentação Étnica	-0,5525743	-0,12	0,905	1,448616	0,29	0,774
Desenvolvimento Humano	-4,432559	-0,36	0,718	-3,28597	-0,22	0,824
População Urbana	0,0934981	1,65	0,100	0,1071279	1,75	0,080
Direitos Políticos	-0,3222965	-0,49	0,622	0,1597983	0,20	0,843
População	2,061276	1,41	0,157	1,422844	0,90	0,368
Território	1,168402	0,62	0,534	-1,310312	-0,68	0,494
População x Território	-0,067466	-0,55	0,580	0,0643542	0,51	0,612
Presidencialismo	9,539939	3,25	0,001	-	-	-
Parlamentarismo	-	-	-	7,201348	-2,90	0,004
Constante	-22,59882	-0,79	0,429	-9,406569	-0,28	0,783
Bicameralismo						
Fragmentação Religiosa	0,1196828	0,20	0,838	0,2526216	0,43	0,664
<i>Commonwealth</i>	0,2685077	0,80	0,423	0,2016136	0,59	0,556
Federalismo	1,201007	2,71	0,007	1,1652	2,67	0,007
Fragmentação Étnica	0,4805615	0,83	0,409	0,3961047	0,68	0,496
Desenvolvimento Humano	2,336877	1,63	0,104	2,55168	1,81	0,071
População Urbana	0,0012744	0,15	0,882	0,000805	0,09	0,925
Direitos Políticos	-0,0805183	-0,69	0,493	-0,0945264	-0,81	0,415
População	-0,1728201	-0,65	0,514	-0,1669773	-0,63	0,528
Território	-0,1752872	-0,63	0,529	-0,621053	-0,58	0,562
População x Território	0,0208603	1,00	0,316	0,0198377	0,95	0,340
Presidencialismo	-0,5128979	-1,63	0,103	-	-	-
Parlamentarismo	-	-	-	0,2932173	1,01	0,314
Constante	-1,225	-0,38	0,702	-1,650187	-0,52	0,606
<i>mills lambda</i>	2,341971	0,34	0,732	4,83066	0,60	0,547
rho	0,43843			0,78028		
sigma	5,3417033			6,3862876		
lambda	2,3419714	6,846965		4,9830659	8,276902	

Fonte: Elaboração do autor.

* Heckman selection model – Two step estimates

A leitura da tabela deve ser iniciada pelo modelo de seleção (metade inferior da tabela), que tem como variável dependente o “bicameralismo”. A primeira informação relevante que aparece na tabela diz respeito à não-significância estatística do *mills lambda* – tanto no modelo 1

Pedro Robson Pereira Neiva

quanto no 2 – que indica a inexistência de viés de seleção. Isto significa que, ainda que se considerassem apenas os países bicamerais, não haveria o risco de obter resultados tendenciosos.

A segunda informação que chama a atenção refere-se à importância da variável “federalismo” para explicar a existência de uma Câmara Alta; em ambos os modelos, ela apresenta alta significância estatística. Fica, portanto, rejeitada a hipótese de que o federalismo não é uma variável importante na explicação do bicameralismo; em consonância com o que diz a literatura, países federativos tendem fortemente a adotar uma Câmara Alta. Por outro lado, outras variáveis que expressam diversidade, desigualdade, complexidade ou separação de funções – tais como fragmentação étnica e religiosa, tamanho da população e do território, grau de urbanização, desenvolvimento humano e sistema de governo – não apresentaram significância estatística na explicação do bicameralismo. Embora a variável desenvolvimento humano tenha apresentado significância no modelo 2, ela está em patamar considerado baixo (no nível de 10%).

No entanto, adotar uma Câmara Alta, é bem diferente de dotá-la de amplos poderes. Conforme observamos na Tabela 2, os países diferem bastante neste particular; o que faltava era identificar as explicações para essa diferença. Os modelos anteriores mostram que o sistema de governo é uma variável fundamental na explicação deste fenômeno. Em ambos, ela apresentou alta significância estatística (no nível de 1%), com sinal positivo para os sistemas presidencialistas e negativo para os parlamentaristas²³. O fato de o país ser presidencialista aumenta em quase 10 pontos (em uma escala de 32) os poderes da Câmara Alta, e o fato de ser parlamentarista reduz a medida em mais de 7 pontos. Os resultados mostram que, com arranjos federativos ou não, as câmaras altas são mais fortes nos sistemas presidencialistas e mais fracas nos parlamentaristas. Está claro que o federalismo é uma variável fundamental na diferenciação entre sistemas bicamerais e unicamerais, mas não dentro dos sistemas bicamerais. Estes dados contestam a afirmação de Lijphart (1999) de que o federalismo explica os poderes das câmaras altas.

Isso nos leva a duvidar que tais casas legislativas, nos sistemas federativos, sejam efetivamente representantes dos estados, pois, quando são fracas, pouco podem fazer neste sentido. Em vez de evitar que os estados grandes sufoquem os pequenos, como diziam os federalistas²⁴,

é possível que elas funcionem no sentido de evitar que eles sufoquem a União. A representação igual dos estados, e a conseqüente desproporcionalidade da representação, evita que uma coalizão de dois ou três estados ricos e/ou populosos bloqueiem as ações do governo nacional. Este precisa agir no interesse geral, acima dos interesses locais e regionais. Estudos de casos de países federativos reforçam estas suspeitas (Sharman, 1987; Russell, 2001a; Backes, 1999; Abrúcio, 1988; Nacif e Guerrero, 2000; Linder e Vatter, 2001; Samuels, 2002).

A NATUREZA DOS PODERES DOS SENADOS NOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS

Os dados não deixam dúvida a respeito da importância dos senados nos sistemas presidencialistas. Não basta, no entanto, identificar os seus poderes; é necessário avaliar sua natureza e verificar quais atribuições marcam as diferenças destas casas legislativas com suas similares em outros tipos de sistemas políticos. No Apêndice 2, relacionei todas as atribuições observadas, com suas respectivas frequências por sistema de governo e a contribuição que deram para essa diferenciação. Na Tabela 4, mostrei algumas das atribuições que mais colaboraram para isso. Fiz dois tipos de comparação: a primeira, entre os três grupos de países (todos); a segunda, entre os países presidencialistas e parlamentaristas. As duas colunas à direita da tabela mostram os testes de qui-quadrado, os quais permitem verificar se existe dependência entre as variáveis, isto é, se estão sistematicamente relacionadas.

A primeira característica a ser observada nas atribuições da Tabela 4 é que elas estão direta ou indiretamente relacionadas a questões que são consideradas precípuas ao Estado e de âmbito nacional, tais como: defesa, política externa, segurança interna, política monetária, uso legítimo da violência, manutenção da ordem, promoção da paz e aplicação da justiça²⁵. A segunda característica comum entre elas é que envolvem um controle *indireto* dos presidentes²⁶. Nada obstante, os senados os controlam também de forma *direta* por meio de outras atribuições, tais como: participando do processo de impedimento de autoridades governamentais, criando comissões de inquérito, requerendo informações do Poder Executivo, convocando autoridades governamentais para depor, autorizando o chefe de governo a ausentar-se do país, aprovando a renúncia do chefe de Estado ou do chefe de governo etc. A Tabela 5 compara estes dois grupos de atribuições com as prerrogativas relacionadas à elaboração de leis.

Pedro Robson Pereira Neiva

Tabela 4
Atribuições Relacionadas a Assuntos de Estado das quais as Câmaras Altas
Participam: Frequências por Sistema de Governo

Atribuições	Percentual de Ocorrência (%)			X ² (Todos)	X ² (Pres/Parl)
	Presidencia- listas	Outros	Parlamentaristas		
Declaração de guerra	100,0	57,9	15,0	22,263***	21,760***
Movimentação de tropas estrangeiras no país	58,3	15,8	0,0	16,470***	14,933***
Promoção de militares de alta patente	58,3	0,0	0,0	26,369***	14,933***
Nomeação de embaixadores	83,3	5,3	0,0	35,547***	24,242***
Tratados e acordos internacionais	100,0	73,7	45,0	10,897***	10,057***
Aprovação de estado de sítio ou de emergência	83,3	47,4	40,0	6,030**	5,723**
Escolha do chefe de polícia ou do Serviço Nacional de Informações – SNI	33,3	10,5	0,0	8,073**	7,619**
Escolha da diretoria do Banco Central ou de outras autoridades na área econômica	66,7	5,3	0,0	26,132***	17,778***
Nomeação de juízes das cortes supremas	58,3	36,8	20,0	4,848*	4,885*
Nomeação do procurador-geral	33,3	0,0	0,0	14,106***	7,619**
N	12	19	20	–	–
Graus de Liberdade	–	–	–	2	1

Fonte: Textos constitucionais dos países bicamerais.

* p < 0,10; ** p < 0,05; ***p < 0,01

Como se pode observar na Tabela 5, as questões de Estado são as que mais diferenciam os grupos de câmaras altas. Tanto o teste de ANOVA (que mede a diferença de média entre os três grupos) quanto o teste “t” (que mede a diferença entre países presidencialistas e parlamentaristas) são muito superiores para este grupo de atribuições do que para os demais grupos. Por outro lado, seguindo o mesmo raciocínio, as prerrogativas relacionadas à produção de leis são as que menos os diferenciam. Os dados confirmam também que os senados exercem amplo controle sobre os presidentes. Ao torná-los comandantes-em-chefe das Forças Armadas e ao colocar a responsabilidade pela assinatura de tra-

Tabela 5
Média de Poderes das Câmaras Altas em Quatro Áreas, por Sistema de Governo

Atribuições	Presiden- cialistas	Parlamenta- ristas	Outros	ANOVA	Teste t
Questões de Estado	6,83 (1,64)	1,20 (1,24)	2,53 (1,65)	54,729***	-10,258***
Controle Direto do Executivo	3,25 (1,22)	1,05 (1,05)	1,89 (1,10)	14,771***	-5,211***
Produção de Legislação ²⁷	5,08 (1,51)	2,80 (1,32)	3,68 (1,49)	9,557***	-4,345***
N	12	20	19	51	32

Fonte: Textos constitucionais dos países bicamerais.

* p < 0,10; ** p < 0,05; ***p < 0,01 (desvio-padrão entre parênteses)

tados em suas mãos, as constituições os situam no centro do processo das políticas externa e de defesa. No entanto, eles não decidem sozinhos; o Congresso também participa, com papel de destaque para a Câmara Alta.

Por meio dessas atribuições, juntamente com a função de autorizar a nomeação de autoridades governamentais, os elaboradores das respectivas constituições colocaram limites sobre o excesso de poderes do presidente. Ainda que ele seja o ator apropriado para gerir tais poderes²⁸, muitos deles são inerentes ao Estado. Devem, portanto, manter uma certa dissociação da pessoa que tem o exercício momentâneo do poder, das suas qualidades pessoais ou das contingências históricas ou ideológico-partidárias. Esse problema é menor nos sistemas parlamentaristas com sistema partidário forte, nos quais o Executivo e o Legislativo estão unidos pelo partido majoritário, não competindo, portanto, pelo desenho da estrutura governamental.

Ao estabelecer que o presidente dividiria tais poderes com o Legislativo, e principalmente com o Senado, os elaboradores das constituições dos países presidencialistas criaram um obstáculo ao uso arbitrário da força, um mecanismo para frear os seus impulsos. Nos países democráticos, esta divisão de poderes fornece os sentimentos de compromisso e de credibilidade e a garantia de que as negociações e os acordos serão cumpridos, requisitos fundamentais na arena internacional. Afinal, segundo Martin (2000), “a falta de constrangimentos domésticos permite que os governos ajam arbitrariamente, tornando-os parceiros não con-

Pedro Robson Pereira Neiva

fiáveis na esfera internacional, a despeito de sua aparente liberdade de manobra”.

Cabe lembrar que uma das preocupações dos federalistas na elaboração da Constituição dos Estados Unidos era a de que um presidente suficientemente poderoso para governar de forma efetiva o seria também para oprimir o povo. Na linguagem da teoria da delegação, o receio era de que os recursos ou a autoridade proporcionada ao agente para defender os interesses do principal pudessem voltar-se contra o próprio principal. Uma das formas pela qual o principal pode coibir o agente a não agir unilateralmente de forma ameaçadora é por meio do mecanismo de controle (*checks and balances*) institucional. Operacionalmente, esse controle requer que, quando a autoridade for delegada para um agente, haja pelo menos um outro agente com autoridade para vetar ou bloquear as ações do primeiro (Kiewiet e McCubbins, 1991).

CONCLUSÃO

A literatura sobre bicameralismo tem levantado como justificativas principais para a criação do bicameralismo as clivagens étnicas, raciais, econômicas, sociais ou territoriais existentes no país. O federalismo também tem sido freqüentemente identificado com a adoção do bicameralismo; alguns autores afirmam inclusive que câmaras altas fortes estariam associadas a este desenho institucional. Neste artigo, procurei testar estas hipóteses, ampliando o número de casos até então analisados e controlando os efeitos exercidos por outras variáveis explicativas.

Três conclusões principais foram obtidas. A primeira delas é que, conforme ressalta a literatura, o federalismo é, de fato, uma variável importante na explicação do bicameralismo. No entanto, o arranjo federativo não explica a força das câmaras altas. A principal explicação para isso é dada pelo sistema de governo: nos sistemas parlamentaristas, aquelas casas legislativas contam com poucas atribuições, enquanto, nos presidencialistas, suas atribuições são amplas.

A análise dessas prerrogativas mostrou que elas envolvem, em grande parte, assuntos de Estado, de abrangência nacional, relacionados ao controle do presidente. Nos países presidencialistas, as câmaras altas não só participam ativamente da elaboração do aparato legal, mas exercem um papel fundamental no funcionamento do sistema político como um todo, muito além das disputas políticas corriqueiras. As atri-

buições legislativas são importantes; elas são fundamentais em qualquer Legislativo do mundo. No entanto, não são as únicas funções desempenhadas pelas câmaras altas.

Os estudos legislativos são uma das áreas mais pesquisadas atualmente pela ciência política. A grande maioria deles concentra-se no funcionamento da Câmara Baixa, embora suas conclusões costumem ser estendidas para todo o Poder Legislativo. Esta pesquisa pretende contribuir para a mudança dessa realidade, priorizando as atribuições das câmaras altas. A despeito de estar aumentando o interesse dos especialistas sobre estas casas legislativas, é necessário ainda uma grande agenda de pesquisa que possa dar conta da pluralidade destas instituições, aparentemente bem maior do que a das câmaras baixas.

(Recebido para publicação em janeiro de 2006)

(Versão definitiva em abril de 2006)

NOTAS

1. As câmaras altas são também chamadas de câmaras territoriais, casas revisoras, segundas casas, senados. Esta última é a denominação de 67% das câmaras altas existentes atualmente, motivo pelo qual a utilizei indistintamente.
2. Lijphart (1999:213-215) identificou uma forte correlação entre a força do bicameralismo e o grau de federalismo e de descentralização governamental.
3. Segundo os dois autores, isso acontece porque “paciência” é também recurso de poder, já que a “impaciência” obriga que a Câmara mais forte (a Câmara Baixa, na opinião de Tsebelis e Money, 1997) ceda, no intuito de ter sua proposta aprovada mais rapidamente.
4. Não está sendo incluída, por exemplo, a Venezuela, que extinguiu o seu Senado em 1999. Também não estão sendo incluídos países bicamerais reconhecidamente não-democráticos, tais como: Haiti, Libéria, Paquistão, Suazilândia, Egito, Libéria, embora tenham sido considerados em outros estudos sobre câmaras altas (Tsebelis e Money, 1997; Taagepera e Recchia, 2002).
5. Além do Brasil, o extinto Senado do Equador também tinha esta prerrogativa.
6. Ao contrário daquele autor, não considero que as câmaras altas possam ter poderes iguais, ou mesmo equivalentes, às câmaras baixas. Meus dados mostram que elas contam com uma quantidade maior ou menor de atribuições, mas nunca igual. Isto acontece porque, nos países em que são fortes, elas contam com poderes excepcionais, que não são exercidos pelas câmaras baixas.

Pedro Robson Pereira Neiva

7. Entre outras, as seguintes características foram consideradas: quem nomeia/ demite a diretoria do Banco Central; tempo que ela permanece no cargo; se o principal objetivo do Banco Central é a estabilidade de preços; quem formula a política monetária; quem resolve conflitos; se o Banco Central pode ou não emprestar para o governo; se o Banco Central tem autonomia financeira; se o mandato de sua diretoria coincide com o do presidente do país.
8. Trata-se de uma técnica de transformação dos dados utilizada para normalizar uma distribuição, sem distorcer o seu conteúdo, muito útil para se analisar dados que são muito díspares. Isto é possível porque ela trata o erro como uma referência percentual e não como um número absoluto.
9. É o caso, por exemplo, das câmaras altas da Bélgica, de Santa Lúcia, de Barbados e de Burundi e das extintas câmaras altas da Venezuela, de Burkina Faso e de Madagascar.
10. O autor chegou a esta conclusão após verificar que os países do Caribe formados por até duas ilhas representavam menos de 15% dos países bicamerais da região; já aqueles que são formados por mais de duas ilhas chegam a 42% do total.
11. O índice criado por Anckar e Eriksson apresenta correlação de 0,86 com o utilizado por Cox e Amorim Neto (1997).
12. Embora o conceito de etnicidade tenha, nos últimos anos, incorporado características variadas como língua e cultura, os dois autores centram o foco apenas na clivagem racial. Tendo em vista que, em alguns países, a separação de raças não está claramente definida, eles optaram por considerar uma raça como distinta quando ela é vista como tal pela própria população do país.
13. Atualmente, um dos exemplos mais citados de uma Câmara Alta com forte caráter federativo é o Bundesrat alemão, em que os senadores são escolhidos pelas assembleias estaduais, a quem devem prestar contas. O Bundesrat tem poderes decisivos sobre os projetos que envolvam interesses dos estados (Länders), que representam aproximadamente 60% de toda a legislação aprovada. A natureza territorial do Bundesrat é reforçada pela forma como as votações são encaminhadas: os parlamentares não se organizam em grupos partidários no plenário, mas de acordo com seus estados de origem. Cada delegação estadual apresenta um voto único, ponderado de acordo com o número de seus membros. Sistema com características semelhantes é encontrado na Câmara Alta da África do Sul.
14. São os seguintes os países bicamerais e federativos analisados por Lijphart: Austrália, Canadá, Alemanha, Suíça, Estados Unidos, Bélgica, Venezuela, Áustria e Índia.
15. A relação dos países federativos foi obtida no seguinte endereço eletrônico: <http://www.forumoffederations.org>.
16. O índice é criado a partir de um *survey* com 10 perguntas aplicado em cada um dos países, que considera, dentre outros aspectos, o direito de votar livremente, de competir por cargos eleitorais, o processo político, o pluralismo, a participação, o funcionamento do governo, o direito das minorias, o papel de atores como militares, sindicatos de trabalhadores, partidos políticos etc. O índice varia de 1 (mais democrático) a 7 (menos democrático). A partir da média de dois índices – direitos políticos e liberdades civis –, a Freedom House classifica os países em três categorias, cada uma delas abrangendo aproximadamente um terço do total: livres (1 a 2,5); parcialmente li-

Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas...

vres (3 a 5,4); não livres (5,5 a 7). Utilizei neste trabalho apenas o índice referente a direitos políticos.

17. Uma exceção a isso deve-se a Llanos (2002).
18. Um país como a Suíça, por exemplo, já foi classificado como “collegial presidential”, “assembly independent” (Shugart e Carey, 1992), “regime misto que é mais parlamentar do que presidencial” (Lijphart, 1989). A Finlândia foi classificada como “premier-presidential” (Shugart e Carey, 1992), “sistema misto” (Stepan e Skach, 1993), “semipresidencial” (Sartori, 1994), “parlamentar” (Lijphart, 1989).
19. Os termos utilizados para designar estas instituições variam bastante de país para país. Às vezes o primeiro-ministro é chamado de “chanceler” ou mesmo de “presidente”. O ponto importante é que ele é escolhido e responde ao Legislativo (Gerring, Thacker e Moreno, 2004).
20. Alguns exemplos de classificação de sistema de governo são: parlamentaristas – Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido, África do Sul, Dinamarca, Suécia, Islândia, Bélgica; semipresidencialistas – França, Suíça, Bolívia, Lituânia, Polônia, Namíbia, Romênia, Taiwan, Indonésia, Croácia; presidencialistas – Nigéria, Chile, Moçambique, Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Panamá.
21. Estou utilizando o índice de fragmentação religiosa criado por Anckar e Eriksson (2002), os quais utilizaram como ponto de partida os seguintes grupos básicos: cristãos, muçulmanos, judeus, budistas, hinduístas e xintoístas. No entanto, eles não deixaram de considerar as subdivisões dentro deles; os cristãos, por exemplo, são divididos em católicos, protestantes, gregos ortodoxos e outros ortodoxos orientais.
22. A variável *commonwealth* identifica os países que possuem herança colonial inglesa. A relação dos países que fazem parte daquela comunidade foi obtida no seguinte endereço eletrônico: <http://www.thecommonwealth.org>.
23. No intuito de avaliar a possibilidade de que os resultados viessem a ser contaminados pela subjetividade dos pesos atribuídos à variável dependente (força da Câmara Alta), rodei os mesmos modelos dando peso de uma unidade, indistintamente, para cada uma das atribuições. Os resultados permaneceram praticamente os mesmos, inclusive no que diz respeito aos limites de significância estatística.
24. Apesar de o caráter regional/estadual ter sido a tônica predominante na criação do Senado norte-americano, entre os próprios federalistas já se percebia a idéia de que eles deveriam ter também um caráter nacional; John Jay, em *O Federalista* número 64, afirmava que “os senadores são aqueles que melhor entendem e que são mais capazes de promover os interesses nacionais, seja em relação aos estados ou a nações estrangeiras”.
25. Estudos do Senado norte-americano identificam esta característica: Baker (1989) afirmou que as eleições para o Senado apresentam um caráter mais nacional do que as eleições para a House e que os deputados podem se reeleger a partir da defesa e da articulação de um conjunto de interesses limitados, enquanto os senadores devem dar conta de um leque de questões que se refiram à nação como um todo. Na mesma linha, Polsby (1970) afirma que, enquanto a aprovação de projetos de lei é crucial para a vida da House, ela é apenas periférica no Senado, o qual se volta para o debate e para as *constituencies* nacionais.

Pedro Robson Pereira Neiva

26. No que se refere à aprovação de nomes sugeridos pelo Executivo, é verdade que eles são quase sempre aprovados, haja vista a necessidade de se fortalecer o governo em situações delicadas que serão enfrentadas por estas autoridades. Isto não quer dizer que o Senado não esteja exercendo o seu poder. É importante considerar que as negociações são realizadas informalmente e que o presidente racionalmente antecipa as preferências da maioria de seus membros, evitando a sugestão de nomes que possam encontrar resistência. Segundo Shugart e Carey (1992), a regularidade com a qual as nomeações são aceitas demonstra que os presidentes possuem informações muito boas a respeito da curva de indiferença do Senado, tomando precauções para nomear candidatos próximos ao ponto ideal daquela casa.
27. São estas as atribuições relacionadas à produção de legislação: manifesta-se sobre o veto a projetos de lei realizado pelo Poder Executivo; tem palavra final na votação de projetos de lei; autoriza a realização de referendo ou de plebiscito; participa da votação de projetos referentes a questões financeiras/orçamentárias, os chamados *money bills*; participa da aprovação de medidas provisórias/decretos; deve dar sua aprovação para alterações constitucionais; pode iniciar projetos de lei; tem poderes para iniciar, de forma exclusiva, algum tipo de projeto de lei (relacionados aos estados, ou que tratem de política externa, ou que sejam de iniciativa do Poder Executivo).
28. O presidente é o símbolo da unidade nacional, é o único líder político eleito neste âmbito e que tem ao seu dispor a organização e a informação necessária para uma ação relativamente racional no complexo contexto da política internacional (Dahl, 1950; Zegart, 1999). Isto vale para outras políticas complexas, de caráter estratégico, as quais envolvem situações de crise e que requerem visão ampla e um processo decisório rápido e centralizado, que deve ser conduzido, de preferência, por um ator unitário, forte e que tenha autoridade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz (1998), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- ALESINA, A. (1989), "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies". *Economic Policy*, vol. 8, pp. 55-98.
- ALMOND, Gabriel e POWELL JR., G. Bingham. (1978), *Comparative Politics: System, Process and Policy* (2ª ed.). Boston, Little, Brown and Company.
- AMORIM NETO, Octavio. (2000), "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil". *Dados*, vol. 43, nº 3, pp. 479-519.
- ANCKAR, Dag. (1999), "Homogeneity and Smallness: Dahl and Tufte Revisited". *Scandinavian Political Studies*, vol. 22, nº 1.

Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas...

- ANCKAR, Carsten e ERIKSSON, Marten. (2002), "Measuring Ethnic and Religious Diversity". *Occasional Papers Series*, nº 9. Abdo Akademi University, Departamento de Ciência Política.
- BACKES, Ana Luiza (1999), Democracia e Sobre-representação de Regiões: O Papel do Senado. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília.
- BAKER, Ross K. (1989), *House and Senate*. New York, W. W. Norton e Company.
- BLONDEL, Jean. (1973), *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- COX, Gary e AMORIM NETO, Octavio. (1997), "Electoral Institutions, Cleavage Structures and the Number of Parties". *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº 1, pp. 149-174.
- CUKIERMAN, Alex, WEBB, Steven B. e NEYAPTI, Bilin. (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes". *World Bank Economic Review*, vol. 6, nº 3, pp. 353-98.
- DAHL, Robert. (1950), *Congress and Foreign Policy*. San Diego, Harcourt, Brace and Company, Inc.
- e TUFTE, Edward. (1973), *Size and Democracy*. Stanford, Stanford University Press.
- DUCHACEK, Ivo D. (1970), *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York, Holt, Rinehart and Winston.
- GERRING, John, THACKER, Strom e MORENO, Carola. (2004), A Centripetal Theory of Democratic Governance. Manuscrito.
- GRILLI, V., MASCIANDARO, D. e TABELLINI, G. (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries". *Economic Policy*, vol. 6, pp. 341-392.
- HAGGARD, Stephan e MCCUBBINS, Mathew. (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HAUG, Marie. (1967), "Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis". *American Journal of Sociology*, vol. 73, pp. 294-304.
- HECKMAN, James. (1979), "Sample Selection Bias as a Specification Error". *Econometrica*, vol. 47, pp. 153-162.
- KIEWIET, D. Roderick e MCCUBBINS, Mathew. (1991), *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.
- LANE, J.-E. e ERSSON, S. O. (1994), *Politics and Society in Western Europe* (3ª ed.) London, Sage.
- LIJPHART, Arend. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London, Yale University Press.
- . (1989), "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences," *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, nº 1 (January 1989), pp. 33-48; reprinted in Anton Bebler and James H. Seroka, eds., *Contemporary Political Systems: Classifications and Typologies* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1990), pp. 71-87.

Pedro Robson Pereira Neiva

- . (1991), “Cameral Change and Institutional Conservatism”, in L. D. Longley e D. M. Olson (eds.), *Two Into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*. Boulder, Westview Press, pp. 77-142.
- . (1999), *Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London, Yale University Press.
- LINDER, W. e VATTER, A. (2001), “Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics”. *West European Politics*, vol. 24, nº 2, pp. 95-122.
- LLANOS, Mariana. (2002), “El Bicameralismo en América Latina”. *Arbeitspapier*, nº 5, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg.
- LONGLEY, Lawrence D. e OLSON, David M. (eds.). (1991), *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*. Boulder, Westview Press.
- LONGLEY, Lawrence e OLESZEK, Walter. (1989), *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress*. New Haven/London, Yale University Press.
- LOWENBERG, Gerhard e PATTERSON, Samuel C. (1979), *Comparing Legislatures*. Boston, Little Brown.
- MACUANE, José Jaime. (2000), “Liberalização Política e Democratização na África: Uma Análise Qualitativa”. *Dados*, vol. 43, nº 4, pp. 671-708.
- MARTIN, Lisa (2000), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton/New Jersey, Princeton University Press.
- MASSICOTTE, Louis. (2001), “Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies”. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, nº 1, pp. 151-170.
- NACIF, Benito e GUERRERO, Eduardo. (2000), *El Senado Mexicano: Una Perspectiva Bicameral*. Manuscrito.
- METCALF, Lee. (2000), “Measuring Presidential Power”. *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 5, pp. 660-685.
- NEIVA, Pedro. (2004), *Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. Tese de doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- NOLTE, Detlef. (2002), “Funciones y Funcionamiento de los Senados en los Sistemas Bicamerales de América Latina: Un Enfoque Comparado”. *Arbeitspapier*, nº 4, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg.
- PATTERSON, Samuel e MUGHAN, Anthony (orgs.). (1999), *SENATES: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus, Ohio State University Press.
- . (2001), “Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”. *Journal of Legislative Studies*, vol. 7, nº 1, pp. 39-54.
- POLSBY, Nelson. (1970), “Strengthening Congress in National Policy-Making”. *Yale Review*, vol. 69, pp. 481-97.
- RAE, Douglas. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.
- REYNOSO, Diego. (2004), “Representación Territorial y Democracia”. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IV, nº 15, pp. 529-550.

Os Determinantes da Existência e dos Poderes das Câmaras Altas...

- RUSSELL, Meg. (2001), "What are Second Chambers For?". *Parliamentary Affairs*, vol. 54, pp. 442-458.
- . (2001), "Responsibilities of Second Chambers: Constitutional and Human Rights Safeguards". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, nº 1, pp. 105-118.
- RYDON, Joan. (1988), Bicameralism in Federations with Special Reference to the Australian Senate. Trabalho apresentado no XIV Congresso Mundial da International Political Science Association – IPSA, Washington, D.C., 28 de agosto-1ª de setembro.
- SAMUELS, David. (2002), "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barrelling in Brazil", in B. Nacif e S. Morgenstern (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- e SNYDER, Richard. (2001), "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science*, vol. 31, pp. 651-671.
- SARTORI, Giovanni. (1997), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*. New York, New York University Press.
- SHARMAN, Campbell. (1987), "Second Chambers", in H. Bakvis e W. M. Chandler (eds.), *Federalism and the Role of the State*. Toronto, University of Toronto Press.
- SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITS, Jeroen. (2003), Estimating the Heckman Two-step Procedure to Control for Selection Bias with SPSS. Manuscrito. Disponível em <http://home.planet.nl/smits.jeroen>.
- STEPAN, Alfred. (2001), *Arguing Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press.
- e SKACH, Cindy. (1993), "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentary versus Presidentialism". *World Politics*, vol. 46, nº 1, pp. 1-22.
- STROM, Gerald e RUNDQUIST, Barry S. (1977), "A Revised Theory of Winning in House-Senate Conferences". *American Political Science Review*, vol. LXXI, pp. 448-453.
- TAAGEPERA, Rein e RECCHIA, Steven. (2002), "The Size of Second Chambers and European Assemblies". *European Journal of Political Research*, vol. 41, pp. 165-185.
- TSEBELIS, George. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York, Russell Sage Foundation.
- e MONEY, Jeannette. (1997), *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WHEARE, K. C. (1953), *Federal Government*. London, Oxford University Press.
- WOOD, Gordon. (1969), *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. New York, Norton.
- ZEGART, Amy. (1999), *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, Stanford University Press.

APÊNDICE 1

Descrição das atribuições relacionadas na Tabela 1, critérios utilizados para agrupá-las e ajustes realizados, com alguns exemplos de países onde ocorrem:

- 1) Participa da aprovação de alterações na Constituição.
- 2) Inicia a tramitação de projetos de lei (com exceção de projetos de caráter financeiro).
- 3) Decide sobre a aprovação de tratados e acordos internacionais (junto com a Câmara Baixa ou sozinho).
- 4) Foram incluídas neste item todas as atribuições que dão à Câmara Alta poderes para investigar o Executivo ou que o obriguem a prestar-lhe contas, tais como: possibilidade de requerer informações, de criar comissões de inquéritos ou de convocar autoridades governamentais para depor.
- 5) Tem palavra final na aprovação de projetos de lei. A Câmara Alta da Alemanha (o Bundesrat) tem palavra final apenas nos projetos referentes aos estados (*Landers*); estamos considerando-a positivamente nesta atribuição pelo fato de que tais projetos costumam ser os mais importantes e porque respondem por aproximadamente 60% do total de projetos analisados na Casa.
- 6) Decide, juntamente com a Câmara Baixa, sobre a aprovação de estado de sítio, de exceção, de segurança nacional, de emergência ou lei marcial.
- 7) Participa da decisão sobre impedimento ou incapacidade do presidente e/ou de outras autoridades governamentais. Na maioria dos países onde essa atribuição existe, cabe à Câmara Baixa a autorização para *instauração* do processo, mas o processo em si e o seu julgamento cabem à Câmara Alta. Na Mauritânia, no entanto, ambas as casas cuidam do processo, enquanto o julgamento fica por conta da Corte constitucional.
- 8) Aprova a declaração de guerra, estado de defesa ou saída de tropas do país.
- 9) Manifesta-se sobre o veto do presidente (ou do monarca no Marrocos). Em Camarões, apenas a Câmara Alta manifesta-se sobre o veto.
- 10) Nomeia ou aprova a nomeação de ministros das cortes supremas ou de tribunais superiores. A variedade entre países é grande em termos da quantidade e dos tipos de tribunais envolvidos, o que não está sendo considerado neste artigo. No Reino Unido, apesar

de a House of Lords não ter o poder de aprovar a nomeação de ministros da Corte Suprema, o Lord Chancellor (o chefe do Poder Judiciário) deve ser um membro daquela Casa Legislativa. Por esse motivo, estamos considerando que ela tem a referida atribuição.

- 11) O presidente da Câmara Alta substitui o presidente do país antes do presidente da Câmara Baixa ou nomeia o presidente interino. Na maioria dos países onde isso ocorre, o vice-presidente do país é o próprio presidente da Casa.
- 12) Propõe ou participa da definição de regras para instauração de plebiscito ou de referendo.
- 13) Participa, juntamente com a Câmara Baixa, da aprovação de medida provisória, decreto ou ordem do Poder Executivo.
- 14) Participa da aprovação do voto de desconfiança ou moção de censura contra o presidente, o primeiro-ministro ou ministros de Estado ou participa da decisão de excluir um herdeiro da linha sucessória do rei.
- 15) Aprova a indicação de embaixadores. Nos países onde o Legislativo tem essa atribuição, ela é exclusiva das câmaras altas, com a única exceção das Filipinas, onde é dividida com a Câmara Baixa.
- 16) Poder exclusivo para iniciar alguns tipos de matérias, tais como: tratados e outras matérias relacionadas à política externa (Bélgica, Colômbia, Paraguai, Venezuela); relacionadas aos estados (Namíbia); leis de anistia (Chile); projetos de autoria do governo (Alemanha).
- 17) Aprova a escolha de autoridades na área econômica, tais como: presidente e diretores do Banco Central (Brasil, Paraguai, Cazaquistão, Bolívia, Brasil, Bielorrússia), funcionários do Tesouro Nacional (México), membros do Conselho de Política Monetária (Polônia).
- 18) Participa da eleição ou da aprovação do presidente, do primeiro-ministro ou do substituto do monarca.
Em alguns países, essa prerrogativa não estava disposta no texto constitucional. Para evitar um viés de seleção, consultamos a lei de criação do Banco Central de cada um dos países.
- 19) Autoriza a movimentação de tropas estrangeiras no território nacional.
- 20) O presidente da Câmara Alta é o presidente do Poder Legislativo.
- 21) Autoriza o chefe de governo a ausentar-se do país.

- 22) Poder para iniciar projetos de caráter financeiro (*money bills*). A regra é importante porque a Casa que inicia o projeto tende a exercer maior influência sobre o conteúdo de um projeto (Strom e Rundquist, 1977:451).

Envolve o princípio adotado na Inglaterra de *no taxation without representation*, isto é, a concepção de que tais matérias seriam analisadas na Câmara Baixa, a casa com representação popular e eleita com voto direto.

James Wilson, em seu *Lectures on Law* (1791), defendeu a aplicação dessa regra com o argumento de que as *houses of representatives* (ele estava incluindo os legislativos estaduais) são maiores e seus membros são escolhidos com frequência maior do que nos senados, o que permite às primeiras obter informação imediata e de caráter local.

Essa atribuição foi uma exigência dos estados maiores, nos Estados Unidos, na negociação do “grande compromisso”, como forma de contrabalançar os poderes substanciais que estavam sendo dados ao Senado (que teria representação igualitária dos estados).

- 23) Aprova a nomeação ou promoção de militares de alta patente.
- 24) Aprova a nomeação de autoridades relacionadas à área de segurança nacional, tais como: chefe de polícia, do serviço de investigações ou de inteligência.
- 25) Aprova a renúncia do presidente, do primeiro-ministro ou do rei.
- 26) Nomeia ou aprova a nomeação do procurador-geral.
- 27) Nomeia ou aprova a nomeação do *ombudsman*. Trata-se da pessoa encarregada de defender os direitos e liberdades do cidadão nas suas relações com as agências governamentais, especialmente com relação aos seguintes problemas: injustiça, discriminação, ausência ou deficiência de informações, atrasos, procedimentos incorretos, preconceitos, injustiças, descortesia, não correção de erros cometidos ou não solução de problemas, abuso de poder, erro administrativo, negligência, parcialidade, arbitrariedade etc. O titular do cargo não depende do governo e responde ao Legislativo, mas não pode interferir nas políticas governamentais e no processo legislativo, não pode investigar assuntos relacionados à segurança nacional nem questionar procedimentos adotados por cortes de justiça. Nada obstante, a sua presença tem um valor psicológico, uma vez que procura dar ao cidadão o sentimento de que existe um fiscal para protegê-lo de ações governamentais inadequadas.

APÊNDICE 2

Atribuições das Câmaras Altas: Frequências por Sistema de Governo

Atribuições	Percentual de Ocorrência			(Testes Estatísticos)	
	Parlamentaristas	Presidencialistas	Outros	X ² (Todos)	X ² (Pres/Parl)
Participa da nomeação de embaixadores	0,0	83,3	5,3	35,547***	24,242***
Autoriza declaração de guerra ou saída de tropas nacionais do país	15,0	100,0	57,9	22,263***	21,760***
Pode derrubar veto do Poder Executivo	15,0	100,00	42,1	21,995***	21,760***
Autoriza chefe de governo a ausentar-se do país	0,0	75,0	0,0	35,518***	20,870***
Participa do processo de impedimento de autoridades governamentais	20,0	100,0	57,9	19,565***	19,200***
Participa da escolha de presidente do Banco Central ou outras autoridades na área econômica	0,0	66,7	5,3	26,132***	17,778***
Autoriza movimentação de tropas estrangeiras no país	0,0	58,3	15,8	16,470***	14,933***
Presidente da Câmara Alta é o presidente do Congresso	0,0	58,3	10,5	18,617***	14,933***
Participa da promoção de militares de alta patente	0,0	58,3	0,0	26,369***	14,933***
Deve manifestar-se sobre projetos de lei	35,0	100,0	57,9	13,093***	13,137***
Aprova tratados e acordos internacionais	45,0	100,0	73,7	10,897***	10,057***
Presidente da Câmara Alta substitui chefe de governo antes do presidente da Câmara Baixa	15,0	66,7	26,3	9,659***	8,875***
Participa da escolha do chefe de polícia ou do serviço de informações	0,0	33,3	10,5	8,073**	7,619**

(continua)

Atribuições	Percentual de Ocorrência			(Testes Estatísticos)	
	Parlamentaristas	Presidencialistas	Outros	X ² (Todos)	X ² (Pres/Parl)
Aprova renúncia do chefe de governo ou do chefe de Estado	0,0	33,3	5,3	10,130***	7,619**
Participa da nomeação do procurador-geral	0,0	33,3	0,0	14,106***	7,619**
Participa da autorização de plebiscito/referendo	5,0	41,7	42,1	8,328**	6,619**
Aprova estado de sítio, emergência	40,0	83,3	47,4	6,030**	5,723**
Nomeia/autoriza nomeação de juízes de cortes supremas	20,0	58,3	36,8	4,848*	4,885**
Opina sobre matérias financeiras (<i>money bills</i>)	5,0	25,0	26,3	3,630	2,743
Pode apresentar voto de desconfiança ao primeiro-ministro	10,0	33,3	26,3	2,817	2,680
Tem poderes para investigar o Executivo	55,0	83,3	57,9	2,880	2,669*
Participa da eleição do chefe de Estado ou do chefe de governo	15,0	0,0	31,6	5,205*	1,986
Autoriza/aprova medidas provisórias, decretos	10,0	25,0	31,6	2,791	1,280
Opina sobre emenda constitucional	95,0	83,3	94,7	1,691	1,202
Inicia projeto de lei	95,0	100,0	63,2	10,389***	0,619
Participa da escolha do <i>ombudsman</i>	5,0	0,0	10,5	1,518	0,619
Tem exclusividade para iniciar determinados tipos de projetos de lei	25,0	25,0	10,5	1,584	0,000
N	20	12	19	-	-
Graus de Liberdade	-	-	-	2	1

Fonte: Textos constitucionais dos países bicamerais.
(* p < 0,10; ** p < 0,05; ***p < 0,01)

ABSTRACT

Determinants of the Existence and Powers of Upper Chambers: Federalism or Presidentialism?

This article seeks to identify the determinants of the existence and powers of upper legislative chambers. By analyzing their constitutionally established powers, including all of the minimally democratic bicameral countries, it was possible to reach conclusions not previously suggested in the literature. Using a two-step model whose calculation includes the possibility of a selection bias (Heckman model), the study evaluated both the factors leading to the existence of an upper chamber and those defining its powers. Federalism proved to be an important variable for explaining the difference between bicameral and unicameral countries, but not for explaining the political strength of upper chambers. The most relevant explanatory variable in this sense was the system of government: in Parliamentary systems, upper chambers have limited powers; in Presidential systems they exercise broad powers.

Key words: Senates; upper chambers; bicameralism; Federalism; Presidentialism; Legislative Branch; checks and balances

RÉSUMÉ

Les Déterminants de l'Existence et des Pouvoirs des Hautes Chambres: Système Fédéral ou Présidentiel?

Dans cet article, on cherche à identifier les déterminants de l'existence et des pouvoirs des Hautes Chambres. Après examen des compétences établies dans la Constitution couvrant tous les pays – même les moins démocratiques – à deux Chambres, on a abouti à des conclusions qu'on ne retrouve pas dans la littérature jusqu'à présent. À l'aide d'un modèle mis en place en deux étapes, incluant dans son calcul la possibilité d'un biais de sélection (modèle Heckman), on a évalué aussi bien les facteurs qui mènent à l'existence d'une Haute Chambre que ceux définissant ses pouvoirs. On a vérifié que le fédéralisme est une variable importante pour l'explication de la différence entre pays à deux ou à une Chambre, mais non pas pour celle de la force politique des Hautes Chambres. La variable qui s'est montrée la plus utile dans ce sens a été le système de gouvernement: si dans le régime parlementaire les Chambres ont peu d'attributions, dans le système présidentiel, au contraire, elles disposent de larges pouvoirs.

Mots-clé: Sénats; Hautes Chambres; régime à deux Chambres; fédéralisme; système présidentiel; pouvoir législatif; *checks and balances*