



**SENADO FEDERAL  
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO  
UNILEGIS**

**APARECIDA DE MOURA ANDRADE**

**FUNÇÕES DO SENADO FEDERAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
Uma análise do modelo de representação legislativa bicameral brasileira no  
sistema democrático presidencialista brasileiro, com ênfase no Senado  
Federal**

**Brasília – DF  
2008**



**APARECIDA DE MOURA ANDRADE**

**FUNÇÕES DO SENADO FEDERAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
Uma análise do modelo de representação legislativa bicameral brasileira no  
sistema democrático presidencialista brasileiro, com ênfase no Senado  
Federal**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Professor Caetano Ernesto Pereira de Araújo

**Brasília – DF**

**2008**

**FUNÇÕES DO SENADO FEDERAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
Uma análise do modelo de representação legislativa bicameral brasileira no  
sistema democrático presidencialista brasileiro, com ênfase no Senado  
Federal**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no período de junho de 2007 a setembro de 2008.

Aluna: Aparecida de Moura Andrade

Banca Examinadora:

---

Orientador: Caetano Ernesto Pereira de Araújo

---

Professor convidado: Leany Barreiros de Sousa Lemos

Brasília, 12 de novembro de 2008

## AGRADECIMENTOS

Ao meu chefe e Diretor do Departamento de Comissões, Silvio Avelino, por entender a minha necessidade de constante ampliação e aprimoramento dos conhecimentos.

Ao sóbrio e sábio orientador Professor Caetano de Araújo, pelas diretrizes seguras e o permanente incentivo.

A todos os professores que contribuíram fervorosa e pacientemente para a ampliação do meu saber.

À minha família que compreendeu e me apoiou nos momentos de maior dedicação aos estudos.

Aos amigos de curso, sempre alegres e dedicados, que colaboraram para fazer das aulas momentos de muita ludicidade.

A todos que, de alguma forma, cooperaram para a realização de mais este projeto pessoal.

*UM SONHO MEU*

*Hoje me deito tranquila  
Ciente de que cumpri  
Mais essa etapa de vida.*

*Mais um projeto consolidado  
Mais um degrau para trás  
Entre tantos outros à frente.*

*Um diploma na mão direita  
Um aperto de saudade no peito  
Lembranças de muito valor*

*Saudades dos novos amigos  
Dos professores atentos  
Das experiências sofridas*

*Que seria da vida  
Sem os sonhos vividos  
Sem as metas cumpridas  
Sem os amigos queridos?*

*Aparecida de Moura Andrade (set. 2008)*

## RESUMO

A literatura científica contemporânea apresenta fortes argumentos em favor e contra o bicameralismo. O Partido dos Trabalhadores tem demonstrado um firme propósito de transformar o Parlamento brasileiro em unicameralista. Dadas as funções das segundas câmaras de representação federalista, gerar estabilidade legislativa, promover a qualidade da produção legislativa e o controle do Poder Executivo, será que o Senado brasileiro tem cumprido seu papel? Se a resposta é positiva, o que leva o PT a defender sua extinção? Qual o modelo de democracia sustentado pelo partido? Frente a tais questionamentos, a proposta deste trabalho é realizar, por meio da revisão bibliográfica, um estudo acerca da teoria política sobre as funções das câmaras altas no mundo, com ênfase no modelo presidencialista brasileiro. Busca-se, assim, encontrar as reais motivações que levam o Partido dos Trabalhadores a propor a alteração no modelo de funcionamento do Parlamento brasileiro.

**Palavras-chave:** Senado Federal; câmaras altas; bicameralismo; presidencialismo; Partido dos Trabalhadores.

## LISTA DE SIGLAS

|      |   |
|------|---|
| CPIs | Comissões Parlamentares de Inquérito                  |
| CPMF | Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira |
| CUT  | Central Única dos Trabalhadores                       |
| EC   | Emenda Constitucional                                 |
| MST  | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra          |
| OSI  | Organização Socialista Internacionalista              |
| PCB  | Partido Comunista Brasileiro                          |
| PT   | Partido dos Trabalhadores                             |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>2 MODELOS DE DEMOCRACIA.....</b>  | <b>11</b> |
| 2.1 UMA ABORDAGEM DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO<br>MODELO PRESIDENCIALISTA ..... | 20        |
| 2.2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....   | 21        |
| 2.3 O CASO BRASILEIRO .....  | 23        |
| <b>3 BICAMERALISMO – ORIGEM .....</b>  | <b>30</b> |
| 3.1 ATUALIDADE .....   | 31        |
| <b>4 O SENADO BRASILEIRO – FUNÇÕES E DESEMPENHO .....</b>                                | <b>40</b> |
| 4.1 ESTABILIDADE LEGISLATIVA .....   | 45        |
| 4.2 FUNÇÃO FEDERATIVA .....  | 49        |
| 4.3 CONTROLE DO PODER EXECUTIVO .....  | 53        |
| 4.4 APERFEIÇOAMENTO DAS LEIS.....  | 57        |
| <b>5 PARTIDO DOS TRABALHADORES – UMA PROPOSTA DE GOVERNO.....</b>                        | <b>60</b> |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>64</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>   | <b>68</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O modelo de legislatura bicameral consiste na deliberação em duas assembleias distintas, uma câmara alta e uma câmara baixa. Com origens no século XIV, na Inglaterra, o modelo ganhou popularidade nos séculos XVIII e XIX. Antigas instituições políticas dividiram algumas características dos modernos modelos e o debate intelectual a respeito dos méritos das múltiplas deliberações tornou-se centenário. (TSEBELIS; MONEY, 1997).

O *Model Parliament* inglês tem sido objeto de questionamentos e o Partido Trabalhista defendia a extinção da *House of Lords*. (LIJPHART, 2003). Recentemente, o papel das câmaras altas tem sido objeto de debate político e acadêmico em vários países da América Latina. Reformas foram realizadas de modo a promover a supressão dessa esfera legislativa: Cuba (1959), Equador e Nicarágua, nos anos 70, Peru (1994) e Venezuela (1999). Estes dois últimos são exemplos de países onde a extinção dos Senados teve por objetivo propiciar maior concentração do poder político nas mãos do Poder Executivo. Em outros países da América Latina, diversas reformas afetaram aspectos da estrutura e do funcionamento do bicameralismo, como o tamanho das câmaras, a duração dos mandatos legislativos ou a eleição direta dos senadores. (SÁNCHEZ; LLANOS, 2006).

O Partido dos Trabalhadores (PT) tem demonstrado consistente convicção na necessidade de transformação do modelo parlamentar brasileiro. Na Constituinte de 1987, o Deputado Paulo Delgado foi o subscritor da emenda que propunha a transformação do Parlamento em sistema unicameral.

Ainda na Constituinte de 1987, o então Deputado Plínio Arruda Sampaio (PT/SP), na Comissão de Organização dos Poderes, apresentou uma emenda propondo a extinção do Senado Federal. O Deputado encaminhou a votação da proposta apenas com o intuito de deixar consignada a opção do Partido dos Trabalhadores pelo modelo unicameral. Na Comissão de Sistematização, o Deputado Paulo Delgado destacou o texto do Relator Bernardo Cabral. A idéia do unicameralismo centrava-se na crítica à distorção da vontade popular que representa (sobre-representação) e no papel conservador da instituição.

Fazendo alusão ao período dos senadores biônicos que vingaram no regime ditatorial, o Deputado Paulo Delgado fez o seguinte discurso:

O Senado é sempre a consciência, o superego das elites, das classes dominantes, e, através de um 'conselho de lordes', pretende deter o avanço que emerge da Câmara dos Deputados. Mais do que isto: o voto majoritário, que elege senadores, identifica claramente no Senado, uma câmara distrital. O Senado, com competência para defender os interesses do Estado, numa estrutura de poder federal, tornou-se na verdade uma câmara que adultera o voto proporcional e detém os avanços originários da Câmara dos Deputados, ao ornar-se uma câmara revisora, de competência exacerbada, para impedir as modificações aqui sugeridas e que lá são freadas. (BACKES, 1998, p. 12).

Em 2004, o então Ministro da Educação Tarso Genro, um dos expoentes do Partido dos Trabalhadores (Ala Trotskista, que sempre exerceu grande influência dentro do Partido) propôs a extinção do Senado Federal, matéria divulgada amplamente pela *mídia* nacional. No mesmo sentido, em 2007, o Deputado Ricardo Berzoini colocou em pauta a mesma proposta durante o Terceiro Congresso do Partido dos Trabalhadores.

O que está por trás dessas constantes tentativas do Partido dos Trabalhadores de mudar o sistema legislativo brasileiro? Essa dúvida gerou a realização deste trabalho.

As discussões deixaram clara a visão que o Partido dos Trabalhadores tem do Senado Federal, uma Casa conservadora, com membros representantes da Ditadura, distante do povo, representante das elites.

O Partido, desde que assumiu o Governo, em 2003, conta com o apoio de expressiva maioria das bancadas na Câmara dos Deputados, ainda que à custa de alianças de fundo mais pragmático que por afinidade ideológica. No Senado, em função de possuir características diversas na sua composição em relação à Câmara dos Deputados, dentre elas a forma de recrutamento, com maioria apertada, o Governo tem encontrado dificuldade para obter a aprovação de matérias contrárias ao interesse reformista ou mesmo continuísta do Governo, como a votação da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 2007.

Nesse diapasão, pretende-se demonstrar, no decorrer do presente trabalho, que o Partido dos Trabalhadores propugna por uma democracia majoritária, que na visão de Lijphart se coaduna com a opinião populista de Dahl, onde à maioria

compete a tomada de todas as decisões. O Partido dos Trabalhadores defende a transformação do modelo bicameral brasileiro em unicameral em virtude do relativo grau de independência do Senado em relação ao Poder Executivo e à Câmara dos Deputados.

Em função do *background* dos senadores, do modo de recrutamento, da duração dos mandatos, o Senado torna-se uma câmara poderosa, com poderes de veto sobre as matérias apreciadas pela Câmara dos Deputados. Exerce efetivamente a atribuição de aprimoramento das leis, por sua função revisora, evitando que matérias aprovadas no calor do apelo popular venham a ser motivo de arrependimento. Atua com precisão na função de controle do Poder Executivo, a partir das modalidades constitucionais e regimentais, e exerce, ainda, a função de representação das minorias estaduais e de reforço ao sistema federativo.

Durante o seu desenvolvimento, o presente trabalho fará uma revisão bibliográfica dos modelos de bicameralismo no mundo, perpassando pelos modelos de democracia apresentados por Lijphart e Dahl, a fim de caracterizar o modelo defendido pelo Partido dos Trabalhadores. Apresentará também uma releitura das propostas de governo defendidas pelo Partido dos Trabalhadores na tentativa de justificar o motivo que leva o Partido a propor alteração no modelo bicameralista brasileiro. Visto que o Partido, embora outrora Parlamentarista, hoje defenda o modelo presidencialista, também serão expostas as visões sobre o *modus operandi* desse sistema de governo. Ao final, com o intuito de apurar a eficácia do Senado Federal, mostrar-se-á alguns estudos acerca das funções que exerce a Câmara alta no sistema de governo presidencialista brasileiro.

## 2 MODELOS DE DEMOCRACIA

Lijphart (2003) fez longa abordagem dos modelos de democracia, a partir de 36 países, agrupados em dois blocos: majoritário e consensual. No modelo majoritário prevalece a vontade da maioria do povo, no modelo consensual predomina a vontade do maior número possível de pessoas. Em vez de se satisfazer com mínimas maiorias, o modelo consensual busca maior amplitude representativa. Enquanto o modelo majoritário concentra o poder nas mãos de uma pequena maioria, às vezes uma maioria simples, no modelo consensual, as regras e instituições visam a uma ampla participação no governo e na tomada de decisões sobre as políticas a serem adotadas. O modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, já o modelo consensual é abrangente, negocial e concessivo.

O modelo de democracia consensual pode ser entendido como uma resposta às críticas do modelo majoritário, com características contrastantes ao modelo Westminster. Em vez de concentrar o poder nas mãos da maioria, esse modelo busca compartilhar, dispersar e restringir o poder de diversas formas. Como exemplos, Lijphart (2003) utiliza os modelos da Suíça, Bélgica e a União Europeia, embora esta última ainda não se encontre formatada enquanto Estado soberano. As três democracias que mais se aproximam do modelo majoritário ou Westminster são Reino Unido, Nova Zelândia e Barbados.

Para a definição dos modelos, Lijphart (2003) agrupa as 36 democracias em dez características diferentes, divididas em duas dimensões: executivo-partidos, composta pelo Poder Executivo, pelos sistemas partidários e eleitorais e pelos grupos de interesse; e a dimensão federal-unitária, para as características resultantes do contraste federalismo e governos unitários. As primeiras cinco características estão englobadas pela dimensão executivo-partidos e as demais pela dimensão federal-unitária.

A primeira vertente dos modelos tem seu foco na concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria *versus* distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias. No modelo majoritário os gabinetes são unipartidários e de maioria mínima. O gabinete é o órgão mais poderoso do governo e composto por membros do partido detentor da maioria das cadeiras na

câmara baixa, com exclusão da minoria. Existem gabinetes de coalizão, embora sejam raros.

O modelo britânico, originário do modelo Westminster, é exemplar do modelo consensual. Nesse sistema, os dois partidos principais possuem força aproximadamente igual, de modo que o partido vencedor nas eleições não é capaz de constituir maioria significativa, mas pequena maioria, ao passo que uma grande minoria fica relegada ao papel de oposição.

No modelo consensual o objetivo maior é a partilha do poder que o Executivo realiza por intermédio de grandes coalizões, com a participação de todos os partidos importantes ou a maior parte deles. O Executivo nacional suíço – Conselho Federal – é composto por sete membros cujas cadeiras são divididas de forma proporcional às eleições, um critério adicional determina que os grupos linguísticos sejam representados na proporção aproximada de suas dimensões: quatro ou cinco falantes de língua alemã, um ou dois de francês e, com alguma frequência, um falante de italiano. Embora informais, as regras são estritamente obedecidas. Já a Constituição belga conta com requisito formal para a inclusão de representantes dos grandes grupos linguísticos na formação do Executivo que permite que os gabinetes contem com uma divisão aproximada entre a maioria flamenga e a minoria da língua francesa.

A segunda vertente do estudo de Lijphart (2003) engloba as relações Executivo-Legislativo, analisando os casos em que o Executivo é dominante *versus* relações equilibradas entre os dois poderes. No modelo majoritário, o gabinete se superpõe à legislatura, não como uma decorrência do modelo parlamentarista, mas um resultado da adoção do sistema bipartidário disciplinado. No Reino Unido, o gabinete é composto por líderes de um partido majoritário coeso na Câmara dos Comuns, que lhe dá suporte na aprovação das propostas legislativas.

O modelo consensual conta com parâmetros de formação do Executivo e do Legislativo e com a adoção de regras de controle e emissão de voto de censura que fornecem uma separação formal entre os poderes, o que torna possível um maior equilíbrio entre Executivo e Legislativo. A Suíça apresenta um sistema de governo que não é presidencialista ou parlamentarista. O Conselho Federal do Executivo é eleito por um prazo fixo de quatro anos, de forma individual. A legislatura não pode, durante esse período, emitir voto de censura sobre o Conselho ou qualquer de seus membros individualmente, ainda que haja a derrota de uma proposta do governo.

Essa separação estabelece uma independência entre os dois poderes, característica do modelo consensual.

A terceira vertente vislumbra a contraposição bipartidarismo *versus* multipartidarismo. O modelo majoritário consiste na adoção de um sistema bipartidário, geralmente unidimensional, com diferenciação dos programas e diretrizes principais unicamente nas questões socioeconômicas, que tendem a unir os partidos em torno do centro.

Suíça e Bélgica constituem sociedades plurais, com clivagens diferenciadas religiosas, socioeconômicas e linguísticas, traduzidas numa multiplicidade partidária. Essa característica torna difícil para qualquer dos partidos alcançar o status majoritário. É característica do modelo consensual a representação das minorias em torno de propostas partidárias.

A quarta vertente do estudo está centrada na dicotomia eleições majoritárias e desproporcionais *versus* representação proporcional. O modelo majoritário conta com um sistema de eleição majoritária e desproporcional. O sistema de eleição por distrito com maiorias simples gera resultados desproporcionais ao montante de votos obtidos, são as maiorias fabricadas: maiorias absolutas artificialmente criadas pelo sistema eleitoral desproporcional. A partir desse raciocínio, Lijphart (2003) denomina o modelo do Reino Unido de democracia de maioria simples.

O modelo consensual se utiliza do sistema de representação proporcional que busca a distribuição das cadeiras de acordo com os votos obtidos no processo eleitoral, ao contrário do método da maioria simples, que tende a favorecer os maiores partidos em detrimento dos menores. Dessa forma, Suíça e Bélgica conseguem reunir nas câmaras baixas um maior espectro de representação das diversas clivagens que marcam essas sociedades.

A quinta dimensão expõe a oposição dos grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos *versus* sistemas coordenados e “corporativistas”, visando ao compromisso e à concertação. O modelo majoritário comporta o pluralismo de grupos de interesse, fruto de um relacionamento competitivo e combativo entre governo e oposição. O modelo majoritário é um sistema de pluralismo aberto a todos, com uma variedade de grupos de interesse exercendo pressão sobre o governo de forma não coordenada e competitiva. A Grã-Bretanha é apresentada como um modelo dessa dimensão, não corporativista, porque não há integração entre os sindicatos e os patrões no processo de adoção

de medidas, e existe uma aparente preferência pelos métodos de confrontação na resolução das diferenças entre governo e sindicatos.

No modelo consensual da Suíça e da Bélgica são encontradas as reuniões de concertação tripartite regulares, com a presença de representantes do governo, sindicatos trabalhistas e organizações patronais na busca de soluções e acordos em torno de questões socioeconômicas. Os resultados dos acordos são normalmente chamados de pactos tripartites. Tanto mais eficazes serão os acordos quanto menor for a divisão de grupos de interesse, grandes e fortes representantes de trabalhadores patrões, agricultores.

A sexta dimensão estuda a contraposição governo unitário e centralizado *versus* governo federal e descentralizado. Governos unitários e centralizados são características do modelo majoritário. O Reino Unido consiste numa nação unitária, sem autonomia para as regiões, administrativa ou financeira. Governos locais executam funções criadas pelo governo central, sem garantia constitucional de seu poder.

O modelo consensual prevê a descentralização. A Suíça é uma nação federativa, com o poder dividido entre o governo central e vinte cantões, mais seis subcantões. Cada cantão tem dois representantes no Conselho dos Estados, enquanto os subcantões possuem apenas um. A Bélgica, de estado unitário, passou ao modelo descentralizado a partir de 1970. Em 1993, oficializou-se como uma nação federativa, dividida em três regiões – Flandres, Valônia e Bruxelas – e numa segunda camada, em três comunidades culturais – flamenga, francesa e alemã. Há uma justaposição entre as regiões e as comunidades, sem correspondência ideal, de modo que cada uma possui seu próprio Legislativo e Executivo, à exceção de Flandres, sob atuação do governo da comunidade flamenga. Essa descentralização do poder caracteriza o modelo consensual.

O sétimo ponto de divergências dos modelos é a dicotomia concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral *versus* divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas. O modelo majoritário puro pressupõe a concentração do poder numa única câmara. Nesse quesito, o Parlamento britânico tende a se distanciar do modelo majoritário puro, uma vez que conta com a Câmara dos Lordes. No entanto, à segunda câmara compete apenas o retardo da entrada em vigor das disposições legais aprovadas pela Câmara dos Comuns: as leis orçamentárias, por até um mês, e as demais por

um mês no máximo. Nesse sentido, ante o poder assimétrico e a corrente tendência à extinção da Câmara dos Lordes, o modelo britânico é considerado quase unicameral.

O modelo consensual adota uma segunda câmara como meio de obter representatividade para as minorias culturais, linguistas, de gênero e étnicas; ou dos menores estados, nos modelos federativos. A garantia dessa representatividade pressupõe critérios diferenciados para a eleição dos membros das duas câmaras e uma equivalência de poder. O Parlamento suíço abriga essas duas condições. O Conselho Nacional corresponde à câmara baixa, representando o povo e o Conselho dos Estados equivale à câmara alta, onde os subcantões possuem representação equivalente à dos cantões.

O oitavo ponto do estudo Lijphartiano analisa a flexibilidade no processo de alteração constitucional, com emendamento por maiorias simples *versus* constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias. Grande parte das democracias contém uma constituição cujo processo de alteração requer uma maioria qualificada, o que dificulta a ocorrência dessas alterações em periodicidade muito curta. O modelo britânico não possui uma constituição escrita, mas leis básicas como a Magna Carta, de 1215; a Declaração dos Direitos do Homem, de 1689; e os Atos do Parlamento, de 1911 e 1949, princípios da lei comum, costumes e convenções, o que torna a revisão constitucional mais flexível.

No modelo consensual as alterações constitucionais exigem maiorias especiais. Bélgica e Suíça possuem constituições escritas que exigem maioria especial para sofrer modificações. Emendas constitucionais na Suíça precisam da aprovação de um referendo com apoio da maioria dos votantes, distribuídos pela maioria dos cantões. O requisito da maioria cantonal confere aos subcantões o poder de veto sobre emendas constitucionais. A Bélgica pressupõe a aprovação de maioria de dois terços, em ambas as casas do Legislativo, para qualquer alteração constitucional.

A nona característica do modelo analisa os sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação *versus* sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional. No modelo britânico, exemplo majoritário, a nova característica é quase uma decorrência da oitava, ou seja, a existência de uma corte superior com poder revisional sobre as constituições. No modelo britânico, ante a

ausência de uma constituição escrita, as cortes não possuem um texto a partir do qual possam testar a constitucionalidade da legislação regular. Nesse caso, o Parlamento, ou a maioria parlamentar, passa a ser a autoridade máxima ou soberana nos julgamentos legais.

No quesito revisão jurisdicional, a Suíça se desvia do modelo puro, uma vez que a Suprema Corte, o Tribunal Federal, não tem poder de realizar revisão judicial. Com a revisão e ampliação dos poderes da Corte de Arbitragem, em 1988, a Bélgica adentrou ao modelo consensual puro.

A última vertente da dicotomia *lijphartiana* está centrada na independência do banco central *versus* bancos centrais dependentes do Executivo. Segue a noção de que bancos independentes são mais eficazes na condução da política monetária; mantém o controle da inflação e a manutenção da estabilidade dos preços, em contraste à eficácia avaliada pelos resultados dos bancos centrais que têm de seguir a cartilha dos poderes executivos. O Banco Central da Inglaterra não tem agido de forma independente, estando sob o controle do gabinete. A partir de 1997, sob o comando do governo trabalhista, passou a ter autonomia para estabelecer a taxa de juros.

O modelo consensual pressupõe independência para o Banco Central. O *Reserve Bank* da Nova Zelândia possui menor independência ainda, contando, a partir de 1989, com a responsabilidade única de não exceder a meta da inflação, cujo nível deve ser negociado com o ministro das Finanças. O Banco Central da Suíça é considerado um dos mais fortes e independentes do mundo, ladeado pelo *Bundesbank* alemão e o *Federal Reserve System* norte-americano. O Banco Nacional da Bélgica teve sua autonomia reforçada em 1990 e ampliada com o Tratado de *Maastricht*, de adesão à União Europeia.

O modelo majoritário assume a democracia como “o governo pela maioria do povo”. Vigora o princípio de que o governo com o apoio da maioria do povo deve governar e à minoria cabe o papel de oposição. Esse raciocínio é criticado por Sir Arthur Lewis, Prêmio Nobel de Economia, para quem o governo pela maioria padrão “governo *versus* oposição” tende à antidemocracia, pois segue o princípio da exclusão. Para Lewis o pressuposto da democracia é o seguinte:

Todos aqueles afetados por uma decisão devem ter a oportunidade de participar do processo que a originou, quer diretamente, quer através de representantes escolhidos. A vontade da maioria deve prevalecer. Lewis afirma que excluir os grupos perdedores da participação nos processos

decisórios é uma nítida violação do principal pressuposto da democracia. (Apud LIJPHART, 2003, p. 51).

Os críticos de Lewis afirmam que a tendência antidemocrática é atenuada pela possibilidade de alternância no poder entre maioria e minoria. Lijphart (2003) acredita que essa regra só encontre resguardo nas sociedades homogêneas, onde os principais partidos convergem para o centro nas principais questões. Se os interesses das minorias são atendidos pela maioria que está no poder, então o sistema se aproxima da definição de democracia como o “governo para o povo”, em lugar de o “governo pelo povo”.

Robert Dahl, em “Um Prefácio à Teoria Democrática”, publicado em 1956, conclui que os modelos de democracia existentes no mundo real não se encaixavam nos moldes descritivos e normativos até então vigentes. As democracias correntes são então agrupadas em dois blocos, a democracia madisoniana e a democracia populista. A partir das lacunas existentes entre os dois modelos, Dahl (1956) cria um terceiro formato que denomina de poliarquia.

A democracia madisoniana é uma homenagem a James Madison, membro da Convenção que redigiu a Constituição dos Estados Unidos da América. O modelo busca conciliar dois princípios aparentemente contraditórios: o poder de decisão da maioria e o poder de veto das minorias nas decisões vertentes da maioria, quando injustas ou tirânicas.

A democracia madisoniana é definida por seis hipóteses sequencialmente abordadas. A partir de uma visão hobbesiana do homem, que busca a maximização de seus desejos, surge a necessidade de mecanismos de controles externos, de modo a evitar que indivíduos ou grupos de indivíduos tentem tiranizar os demais. A ausência desses mecanismos de controle torna possível a acumulação dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) nas mesmas mãos. Na ausência de controles externos, a maioria tiranizará a minoria ou a minoria tiranizará a maioria. Pelo modelo republicano, a tomada de decisões se dá pela vontade da maioria por meio de votos, o que torna difícil o exercício da tirania por um grupo minoritário. Resta, então, a necessidade de criação de salvaguardas dos direitos da minoria de modo a evitar a tirania da maioria.

No entanto, no entender de Dahl (1956), as eleições frequentes não criam controles externos suficientes para evitar o estado tirânico, de modo que

mecanismos outros deverão ser criados, como a separação de poderes e o controle das facções. A separação dos poderes, com seus mecanismos de pesos e contrapesos, pressupõe a adoção de mecanismos mútuos de controle, como a federação, o bicameralismo, o veto presidencial, o controle judicial da legislação, a nomeação de certos cargos de um poder sujeita a confirmação por outro e diferentes formas de recrutamento eleitoral para as instâncias.

O modelo democrático pressupõe a divergência de opiniões, logo o cerceamento das facções caracterizaria uma tirania, de modo que o controle sobre esses grupamentos de cidadãos somente deve sofrer controle em seus efeitos indesejáveis e prejudiciais aos interesses da coletividade. O controle das pequenas facções ocorre pelo princípio republicano, o controle das facções majoritárias pode ser cerceado quando o eleitorado é numeroso, variado em composição e diversificado em interesses. E a diversidade de interesses torna difícil a formação de maiorias organizadas de forma a tiranizar as minorias.

Para Dahl (1956), a ênfase na eficácia dos mecanismos constitucionais de controle mútuo entre os poderes obscurece os mecanismos de controles internos. Os mecanismos de controle mútuo só têm eficácia se a democracia fizer parte da cultura e dos hábitos de uma sociedade.

A democracia populista postula pela regra da maioria aplicável a casos e sempre de forma definitiva. A vontade da maioria consubstancia os controles internos presentes na cultura política do cidadão, nos controles sociais recíprocos e nos controles institucionais, o que a torna soberana.

A democracia populista pressupõe a existência de duas hipóteses: a soberania popular e a igualdade política. A soberania popular, por sua vez, só existe quando a alternativa escolhida corresponde à preferida pela maioria. A igualdade política estabelece o mesmo peso para as opções eleitorais: “cada homem, um voto”. A regra democrática populista conta com a obtenção de um consenso pela via argumentativa antes que se recorra à opção eleitoral entre duas alternativas, sendo escolhida a opção da maioria como o melhor resultado.

As críticas ao modelo populista se assentam na desqualificação das opções dos eleitores não votantes, as abstenções. Nesse sentido, a opção escolhida pela maioria corresponde à vontade da maioria simples e não à vontade da maioria qualificada dos cidadãos afetados pela questão. Embora a abstenção reflita o posicionamento em favor de um dos lados da questão, quanto menos legítima é uma

opção mais ela se aproxima de uma divisão de 50% das opiniões. Quando, além de opostas, as posições são defendidas com intensidade, a separação do corpo político passa a ser a única opção. A regra da maioria também não oferece uma alternativa para os casos de empate. Outra objeção consiste na inexistência de regras para as situações em que as alternativas superem os pares. Nesse caso, a apuração da vontade da maioria dependerá de uma regra que confira peso às segundas opções de cada eleitor, com uma forma de segundo turno.

A partir das críticas aos modelos madisoniano e populista, Dahl (1956) oferece uma alternativa, a democracia poliárquica. Trata-se de um tipo ideal que não encontra modelo no mundo real, serve para medir o grau de aproximação ou distanciamento das democracias existentes e para compará-las entre si. Para a existência do modelo, cinco condições prévias precisam estar satisfeitas: todos votam; todos os votos têm o mesmo valor; a alternativa majoritária é declarada vencedora; todos os participantes podem inserir alternativas nas eleições; e todos os participantes têm acesso às mesmas informações sobre as alternativas. Posteriormente às eleições, outras três condições ainda se fazem necessárias: as alternativas mais votadas substituem a menos votadas; as ordens dos servidores eleitos são obedecidas; e as decisões nos intervalos eleitorais são subordinadas às decisões tomadas na eleição ou seguem as mesmas regras da eleição.

Os modelos apresentados por Lijphart não incluíram o Brasil, uma vez que a amostra se fincou nos países democráticos, com uma continuidade do processo pelo período de vinte anos. No entanto, pode-se concluir que o país se aproxima mais do modelo consensual, pois se encaixa na maior parte das características que definem o modelo: partilha do poder entre os Poderes, por meio de amplas coalizões, um reflexo do sistema multipartidário; no quesito equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, há divergências na literatura corrente, com leve preponderância por parte do Executivo; a representação é proporcional ao eleitorado, há descentralização por meio do modelo federativo, inclusive em terceiro grau, com certa autonomia dos municípios; tem grande corporativismo, embora inexistem as reuniões de concertação para resolução das questões; e existe forte bicameralismo e rigidez constitucional. O Brasil se desvia do modelo consensual no quesito autonomia do Banco Central. Embora a instituição disponha de certa autonomia no controle da inflação, ainda depende de entendimentos com o gabinete ministerial para a definição de taxa de juros.

O modelo majoritário Lijphartiano e o modelo populista de Dahl (1956) apresentam características comuns ao estipularem que à maioria compete a tomada de todas as decisões importantes, e à minoria compete a função de oposição, até que esta alcance o poder pela via do voto. O Partido dos Trabalhadores (PT) propugna por um modelo de democracia majoritária/populista, com um presidencialismo baseado no personalismo e avesso às coalizões. O PT defende a transformação do modelo bicameral brasileiro em unicameral em virtude do relativo grau de independência do Senado em relação ao Poder Executivo e à Câmara dos Deputados. Para o PT, o Senado Federal constitui-se em peça de entrave às mudanças que o partido pretende implementar, “nos seus pretensos trinta anos de governo, a fim de colocar a ‘classe proletária’ no poder.” (SINGER, 2001).

## 2.1 UMA ABORDAGEM DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO MODELO PRESIDENCIALISTA

A definição de presidencialismo como forma de governo é resultado da Constituição de Filadélfia e da Revolução Francesa, como modelo que impõe a existência de órgãos com legitimidade separada e funções diversificadas.

Longe dos modelos colocados por Duverger, hoje são encontradas variações onde os sistemas parlamentarista e presidencialista são considerados os extremos. A forma clássica de presidencialismo compreende algumas características como a eleição direta e independente do Poder Legislativo e a duração dos mandatos não é passível de mudança pelo voto. A ausência do voto mútuo de confiança para a manutenção dos mandatos dos representantes dos Poderes Legislativo e Executivo justifica a separação e a divisão de poderes, a desvinculação de origem e a sobrevivência dos Poderes Executivo e Legislativo. (SÁEZ; MONTEIRO; SANCHES, 2005).

O modelo presidencialista foi uma idealização reativa ao modelo absolutista monárquico europeu. Os pressupostos básicos colocados por Locke e Montesquieu advogavam um poder dividido para a representação das estruturas estamentais de uma sociedade, que servissem como uma forma de compartilhamento do poder dos absolutismos monárquicos, numa trama institucional de poderes políticos que se autocontrolam. Surgiu, assim, um modelo de controle do Executivo, com a limitação de seu poder.

Da mesma forma se temia que o Poder Legislativo fosse absorvido pela plebe e pela demagogia ou que se impusesse a ditadura da maioria. Adotou-se, portanto, o controle do presidente pelos Poderes Legislativo e Judiciário. No caso do Poder Legislativo, optou-se pelo método preventivo de um controle por duas câmaras, com distintos critérios de representação, restando ao Poder Judiciário a função de árbitro constitucional.

A adoção do modelo presidencialista pelos países da América Latina se baseou no modelo norte-americano. Ao longo do século XIX, o presidencialismo foi consolidado na América Latina por sua consonância com os padrões caudilhistas presentes nas primeiras décadas após a emancipação das colônias e ao êxito do modelo norte-americano e do bonapartismo francês.

No século XX, o presidencialismo foi eficaz, servindo de aparato ao papel dos Estados no desenvolvimento das economias e na promoção de políticas sociais, por intermédio da concentração de poder reformista nas mãos de uma só pessoa. Em torno de meio século após a depressão de 1929, o modelo populista alcançou grande êxito, com ênfase nas lideranças personalistas e suas fórmulas desenvolvimentistas.

Para os críticos do sistema presidencialista, os autores do modelo norte-americano não criaram um sistema de poderes separados, mas um modelo de instituições separadas que compartilham o poder e competem entre si pelo seu monopólio. (NEUSTADT apud SAÉZ; MONTEIRO; SÁNCHEZ, 2005).

## 2.2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O modelo de separação de poderes propõe, além da autonomia das instituições, o equilíbrio e o controle mútuo, uma vez que não há independência total entre as instituições, além da eleição separada dos corpos que as compõem.

Essa separação de poderes, entretanto, pode se transformar numa separação de propósitos, podendo culminar com o bloqueio da tomada de decisões. É da falta de colaboração entre os poderes que surgem os conflitos, de modo a necessitar do chefe de governo a oferta de incentivos para angariar a cooperação dos demais corpos institucionais. (SAÉZ; MONTEIRO; SÁNCHEZ, 2005).

Lijphart (2003) classifica três origens para a fonte do poder do presidente: uma consiste nos poderes constitucionalmente definidos que se subdividem em poderes reativos, os que lhe conferem a possibilidade de veto sobre as matérias apreciadas pelo Poder Legislativo. Poderes pró-ativos que englobam a capacidade de iniciativa de leis e a autonomia na edição de decretos. A segunda força deriva da força de coesão dos partidos do presidente na legislatura, é a capacidade de formar coalizões. A terceira consiste no grau de legitimidade do mandato, extraído do peso do voto popular direto em nível nacional, por isso, com peso maior que os demais pleitos regionais.

Os poderes constitucionais são mais estáveis. A dependência dos poderes de coalescência é mais instável. Formar coalizões pode ser fundamental quando o presidente consegue agregar a força dos partidos mais importantes em sua base de apoio, mas pode ser desastroso quando o Legislativo insiste numa divisão de poder com o presidente. A legitimidade oriunda das eleições varia segundo o percentual de votos obtidos em relação aos demais concorrentes. Quanto maior o percentual alcançado, maior a legitimidade.

Lijphart (2003) avalia o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo a partir da duração dos gabinetes. Quando mais longo o gabinete, maior o predomínio do Executivo.

No modelo presidencialista, o presidente é escolhido para cumprir um mandato fixo e não há uma dependência de confiança da legislatura entre o presidente e seu gabinete. Por isso, no quesito longevidade, os gabinetes presidencialistas são, por definição, minimamente vitoriosos, conforme abordado por Abranches (1988).

No sistema presidencialista é mais difícil a obtenção da cooperação entre os poderes do que nos regimes parlamentaristas, daí a necessidade dos mandatos fixos para o presidente e para as assembleias, a irredutibilidade dos mandatos e a não necessidade de renúncia do chefe de governo em caso de uma derrota no Legislativo de projeto de seu interesse. Também por isso, os membros dos partidos que dão sustentação ao governo nos sistemas presidencialistas sentem-se mais livres para votar contra os interesses do Poder Executivo nos plenários das Câmaras. (AMORIM NETO, 2000).

Há dificuldade na manutenção dos acordos que consubstanciam a coalescência dos governos ante a proximidade das eleições (considerando o fim de

um segundo suposto mandato), ou seja, partidos passam a ter como prioridade a maximização dos votos para chegar ao poder em detrimento do peso da ocupação de postos ministeriais.

Os partidos cooperam com os presidentes quando percebem vantagens para isso. Entre essas vantagens estão: a promoção de carreiras políticas, o acesso a recursos clientelistas ou a implementação de projetos de sua preferência. Uma forma de se auferir esses benefícios é a ocupação de postos ministeriais. Para se manterem em seus cargos, os ministros precisam trabalhar para assegurar o apoio de sua bancada partidária ao Presidente da República.

Segundo Abranches (1988), os sistemas majoritários, embora admitam o multipartidarismo no plano eleitoral, reduzem a possibilidade de equilíbrio pluripartidário no plano parlamentar. Ambientes plurais, social e economicamente, tendem a deixar de fora faixas de representação, com a simplificação das clivagens e a exclusão da representação de setores com identidade e preferências específicas. Essa exclusão, em quadros de maior heterogeneidade social, pode consistir em sério risco à estabilidade da ordem política. A garantia de representação a essas minorias não inviabiliza a construção de maiorias estáveis, mas implica frequentemente na necessidade de coalizões governamentais.

### 2.3 O CASO BRASILEIRO

O presidente civil brasileiro, após 21 anos de Ditadura Militar e um período de transição iniciado em 1974, tomou posse em março de 1985. Foi escolhido por um Colégio Eleitoral formado por membros do Congresso Nacional e seis representantes de cada Assembleia Estadual. Sob a égide da Constituição de 1967 e de emendas outorgadas posteriormente pelos militares, o presidencialismo instalado se caracterizava como puro e forte, pois o Presidente da República detinha o controle total do Executivo. O chefe do Estado e de Governo podia governar por decretos, considerados aprovados se não apreciados pelo Congresso no prazo de sessenta dias. O presidente podia exercer total controle do Executivo, “praticamente isento dos entraves representados pelos controles do Poder Legislativo.” (PESSANHA, 1997 apud AMORIM NETO, 2000).

A Constituição de 1988 confere ao presidencialismo brasileiro as seguintes características: eleição por maioria absoluta de votos, havendo segundo pleito entre os dois mais votados, no caso de nenhum deles obter 50% mais um do total dos votos válidos, não computados os em branco e os nulos. De 1985 a 1994, o mandato correspondia ao período de cinco anos, sendo reduzido para quatro anos em 1994 (EC 5/94). Em junho de 1997, o Congresso aprovou uma Emenda Constitucional (EC) que permitia a reeleição imediata para o presidente Fernando Henrique Cardoso e os próximos, pelo mesmo período de quatro anos (EC 16/97).

O chefe do Poder Executivo adquiriu o poder de veto total e parcial aos projetos de lei; a iniciativa das leis, com a exclusividade da iniciativa sobre determinados temas de políticas públicas; o poder de nomear e demitir ministros livremente; e a prerrogativa da edição de medidas provisórias, com imediata força de lei. As medidas provisórias deviam ser imediatamente submetidas à apreciação do Congresso Nacional, sujeitas à perda da eficácia no prazo de trinta dias se não convertidas em lei.

Com o instrumento de edição de medidas provisórias, inclusive com o entendimento da possibilidade da reedição enquanto metodologia para evitar a perda da eficácia das matérias, os presidentes sentiam-se menos intimidados com a falta de apoio parlamentar para suas iniciativas. Cabe ressaltar que o Congresso editou modificação no rito de tramitação das medidas provisórias em 2001, instituindo que as medidas não poderiam ser eternamente reeditadas, mas contariam com a prerrogativa do sobrestamento das pautas do Congresso.

Embora o foco do presente estudo não esteja voltado às medidas provisórias, é válido expor as palavras de Amorim Neto (2000, p. 492) sobre o assunto: “Os presidentes que têm poder de decreto preferem recorrer a este instrumento unilateral de decisão, prescindindo, portanto, de níveis elevados de coalescência do Gabinete”.

No período de 1988 a 1995, o Poder Executivo editou 1.249 medidas provisórias, contando, claro, com as constantes reedições, sendo 862 medidas versões de decretos não analisados pelo Congresso no prazo de trinta dias da sua emissão. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997 apud AMORIM NETO, 2000, p. 492).

Nas palavras do Deputado Arlindo Chinaglia, atual presidente da Câmara dos Deputados, “a emenda saiu pior do que o soneto”, uma vez que o Congresso encontra-se sempre com a pauta travada por medidas provisórias com o prazo de

apreciação esgotado. Outra Comissão Especial foi instalada na Câmara para apresentar nova proposta de rito de tramitação das medidas provisórias. A versão final aprovada na Comissão tentou acalantar a vontade do Poder Executivo de não desistir do recurso legislativo e a necessidade dos parlamentares de voltarem a gerenciar sua pauta legislativa, mas faltou acordo das lideranças para a apreciação da matéria em plenário.

Limongi e Figueiredo (2004) consideram que, em vez de se configurar como um mecanismo para refutar a vontade da maioria ou subjugar o legislativo, as medidas provisórias podem servir de poderoso dispositivo em favor das maiorias que compõem a base de apoio governista. Ao editar medidas que trata de temas impopulares, passíveis de constrangimento junto a bases eleitorais específicas, o chefe do Executivo preserva os acordos políticos entre o governo e a coalizão que o apoia.

A habilidade dos presidentes para construir maiorias que respaldem suas ações tem grande importância nas relações que se estabelecem entre os Poderes Legislativo e Executivo. (AMORIM NETO, 2000).

Amorim Neto (2000) aprecia as coalizões a partir da participação dos partidos que dão sustentação ao governo na formação dos gabinetes ministeriais, ligados por um acordo que os vincule reciprocamente, levando-se em consideração a proporcionalidade do peso parlamentar nas câmaras. O autor também considera a baixa capacidade dos partidos pequenos de auferir concessões desproporcionais ao seu peso político, em virtude do prazo fixo do mandato presidencial, ou seja, não há a possibilidade de redução do mandato por um voto de desconfiança como nos sistemas parlamentaristas.

Estudos realizados por Amorim Neto (2000) apontam que os governos democráticos presidencialistas do Terceiro Mundo usam de mecanismos extraconstitucionais para enfrentar as suscetibilidades das crises que caracterizam os governos minoritários. Se para uma corrente representada por Abranches (1998), Deheza (1994; 1995) e Meneguello (1998), os presidentes brasileiros sempre formam governos de coalizão, estes levam em consideração unicamente o número de partidos recrutados para a formação do gabinete. Porém, Amorim Neto (2003) considera o uso de outras estratégias de cooptação das quais se utilizam os presidentes para auferir apoio político.

Nos sistemas presidencialistas, o chefe de governo conta com a outorga da Constituição para livre provimento de seu gabinete, que pode ser multipartidário, sem, no entanto, corresponder fielmente à representação partidária no Legislativo.

Ainda conforme Amorim Neto (2003), o grau de coalescência dos gabinetes presidencialistas e a proximidade ou distanciamento do término do mandato são fatores que influenciam diretamente na disciplina legislativa.

Para Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), governos majoritários são uma problemática própria dos sistemas presidencialistas que não contam com um partido majoritário. E os governos minoritários ocorrem quando a política se aproxima do ponto ideal do governo. Analisam o presidencialismo de coalizão a partir do que chamam de ponto de reversão, ou seja, os fatores que influem para a não-formação de uma aliança. No presidencialismo, o ponto de reversão ocorre quando o partido do presidente controla todas as pastas ministeriais e as políticas são estabelecidas unicamente pelo presidente.

Nas coalizões ministeriais presidencialistas, o partido do presidente opta por políticas que se situam longe da preferência dos partidos que estão mais próximos do seu espectro político. Quando as preferências do partido do presidente estão próximas daquelas de algum partido com o qual forme maioria, não há incentivo para oferecer pastas ministeriais a outros partidos fora dessa aliança.

No presidencialismo, os governos minoritários podem sofrer oposição de uma maioria parlamentar e, como não há possibilidade de convocação de novas eleições, como ocorre no parlamentarismo, esse modelo gera governos débeis.

Ambientes altamente fragmentados politicamente favorecem coalizões em ambos os sistemas, parlamentarista e presidencialista. Existem dois tipos de coalizão: a ministerial quando um grupo de legisladores pertencentes a partidos diferentes do partido do presidente ocupa cargos no gabinete, formando uma coalizão ministerial; e uma coalizão parlamentar formada por um grupo de legisladores pertencentes a diferentes partidos que votam da mesma forma. Nada impede, no entanto, que um partido ausente da coalizão vote com o governo ou deixe de votar contra em algumas ou todas as matérias. No presidencialismo é possível que uma coalizão parlamentar não participe da formação do gabinete.

As coalizões presidencialistas têm características peculiares em comparação às parlamentaristas: o partido do presidente sempre participa da coalizão, o que reduz o espaço para a formação de alianças. O partido do presidente é sempre o

partido formador e não há como substituir o governo, mesmo que seja a vontade de uma maioria. Essa maioria deverá esperar a ocorrência de novas eleições para atingir o poder. Esse período de espera não é interessante porque os partidos de oposição não ocupam nenhuma pasta ministerial, mas se esses partidos acreditam que fazendo oposição poderão ganhar vantagens eleitorais, então estarão dispostos a permanecer na condição de oposição. Logo é possível, no presidencialismo, que uma maioria de parlamentares seja contra o presidente enquanto o governo se mantém no poder. O presidente, no entanto, tem os incentivos e os meios para cooptar a cooperação da oposição. Se não houver formação de uma aliança, o partido do presidente ocupará todas as cadeiras dos ministérios e fixará a política do seu ponto ideal, por meio de negociações individuais com legisladores ou partidos.

No tocante à paralisia legislativa, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) argumentam sua ocorrência apenas se nenhum partido de oposição preferir o ponto ideal do presidente ao *status quo*, e se o presidente preferir o *status quo* a uma coalizão. Ou seja, quando o *status quo* for menos desejável ou se constituir numa coalizão ministerial ou o governo de minoria contar com uma coalizão parlamentar majoritária próxima do presidente.

Ambientes legislativos com elevada fragmentação propiciam a formação de coalizões. Nos sistemas presidencialistas, quando o maior partido controla entre um terço e metade das cadeiras, há coalizões em 44% dos casos. Quando o principal partido é pequeno, há coalizões em 70% dos casos.

Para Abranches (1988), o Brasil é o único caso dentre o conjunto das nações democráticas que conjuga o presidencialismo, o sistema proporcional e multipartidarismo, e que organiza o Executivo com base em grandes coalizões, de onde cunhou o termo “presidencialismo de coalizão”.

As coalizões governamentais se justificam ante a grande fragmentação político-partidária, que representa, por sua vez, a enorme diversidade das minorias significativas. Elevadas fragmentações não inviabilizam a formação de maiorias estáveis, mas costumam implicar a formação de coalizões governamentais frequentes.

De acordo com Abranches (1988), a capacidade de formar maiorias estáveis e a necessidade de formar coalizões não se deve exclusivamente pela regra de representação ou pela fragmentação política, mas pelo perfil social dos interesses, pelo grau de heterogeneidade e pluralidade na sociedade, e por fatores culturais,

regionais e linguísticos, passíveis de anulação pela via do regime de representação. Nas sociedades mais conflituosas, com maior fragmentação partidária e diversidade social, a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação.

Abranches (1988) analisa a lógica da formação de coalizões no Brasil sob dois eixos: o partidário e o regional (estadual). Na medida em que o cálculo de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas regional.

Em alianças com alto grau de fracionamento governamental, o presidente goza de elevado grau de liberdade para realizar manobras internas e poder de manipulação das posições e dos interesses dos vários parceiros da aliança. Pode, no entanto, uma vez que não conte com a maioria do seu partido, ver-se refém de compromissos múltiplos, partidários e regionais, com sua autoridade contrastada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais, sobretudo dos governadores.

Uma coalizão concentrada confere ao presidente maior autonomia em relação aos parceiros menores da aliança, mas o torna refém das solicitações de seu partido de origem. Se o partido majoritário do presidente é heterogêneo interna e regionalmente, sua autoridade pode ser confrontada pelas lideranças regionais e de facções intrapartidárias.

O presidencialismo de coalizão se caracteriza pela instabilidade e sua base de sustentação está no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar os acordos e definir os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis da plataforma de governo.

Ambientes muito heterogêneos, de elevada divisão econômica, social e política, caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização, requerem a formação de consensos parciais e o uso de mecanismos e procedimentos institucionais complementares para a resolução dos conflitos.

As coalizões têm seu início na constituição das alianças eleitorais, com a definição das diretrizes programáticas mínimas e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Em seguida, ocorre a formação do governo, com a disputa por cargos e o estabelecimento de um programa mínimo de governo. A transformação da aliança em coalizão ocorre com a formulação da agenda de políticas positivas e substantivas e das condições de sua implementação.

O ponto nevrálgico da consolidação da aliança consiste em um processo de negociação e conflito pela obtenção de cargos e de influência decisória sobre os outros partidos, suas bases e suas facções parlamentares, e no convencimento de todos os membros dos benefícios da coalizão.

Distâncias muito grandes na posição ideológica e programática e na ação concreta dos aliados podem comprometer a estabilidade da aliança. Assim, o sucesso do governo passa a depender da habilidade dos aliados em evitar que as divisões internas determinem a quebra dos acordos assumidos.

Conforme dados levantados por Branco (in LEMOS, 2008), essa adesão pode ser variável, a depender da legenda que compõe o Governo. O governo Fernando Henrique Cardoso teve maior interlocução com a Câmara dos Deputados porque ali estava um ambiente mais numeroso e heterogêneo, com maior dificuldade para a aprovação dos projetos do governo. Já no governo Lula, embora não se disponha de dados empíricos, pode-se intuir a maior dificuldade de obter apoio para as reformas até agora empreendidas no âmbito do Senado, ainda que tenha a ampla coalizão na Câmara dos Deputados.

### 3 BICAMERALISMO – ORIGEM

O conselho de anciãos é o modelo mais antigo de órgão institucional de consulta. As tribos das Américas, África e Polinésia dispunham desse tipo de conselho para as discussões e tomadas de decisões de interesse dos grupos.

A origem dos parlamentos remonta às formas primárias de assembleias das sociedades politicamente menos complexas. O modelo que mais se aproxima do atual se originou na Inglaterra, no período medieval. Grécia e Roma nos apresentaram com seus conselhos e assembleias representando grupos sociais com interesses a defender. (CHACON, 2008).

O sistema de dupla deliberação esteve presente nos modelos vividos pela Grécia antiga e outras culturas mediterrâneas. Duplos conselhos consultivos eram encontrados em Atenas, Esparta, Creta e Cartago, e separados em assembleias de cidadãos. O Executivo era exercido por uma liderança coletiva, reunida em um pequeno grupo de aconselhamento, cujos membros eram sábios, representantes da riqueza e das classes poderosas. (TSEBELIS; MONEY, 1997).

Na Grécia antiga surgiu a *boulé*, conselho deliberativo, composto inicialmente por menos de cem membros, chegando a atingir quinhentos, gerando duas subdivisões: uma menos numerosa e outra mais, semente da divisão moderna de Câmara e Senado. Ambas as casas tinham seus membros eleitos pelo voto direto entre gregos cidadãos livres do sexo masculino, em idade madura. A Câmara funcionava como assembleia geral que apreciava propostas oriundas do Senado e da iniciativa popular.

O conselho de anciãos, em Roma, representava o Senado e reunia a representação da aristocracia, detentora da propriedade de terras. No período da República, tinha como principal função a condução da política externa. No período republicano, o Senado foi estendendo seus poderes até controlar o Judiciário, com a nomeação de seus membros magistrados e designando comissões senatoriais para a tomada de contas dos juízes. Mais tarde o Senado romano assumiu o controle das finanças públicas e do Exército, além de todas as questões religiosas, chegando a ser considerado “quase onipotente”. (CHACON, 2008, p. 13).

Em 1215 a Inglaterra assistiu ao processo de formação do seu parlamento, com o juramento de obediência do rei João Sem Terra à Carta Magna. Os britânicos

utilizavam o bicameralismo desde o “*Model Parliament*” de 1295, onde os nobres (lordes) se encontravam em uma câmara e os plebeus (comuns), separadamente, noutra. O Parlamento surgiu da necessidade de pacto entre o monarca e os detentores da riqueza de modo a tornar factível o financiamento das despesas do reino. A Câmara dos Lordes constituía-se de barões e líderes da igreja, os representantes dos núcleos urbanos (aristocracia fundiária e a burguesia ascendente representante das comunas) na Câmara dos Comuns.

### 3.1 ATUALIDADE

O modelo bicameral é bastante difundido no mundo. Tsébellis e Money (1997) pesquisaram 187 países democráticos, dos quais 54 eram bicamerais. A maior parte da amostra compõe-se de estados federados, embora não seja o único modelo. Países unitários, como França e Grã-Bretanha, também são bicamerais.

Tsebelis e Money (1997) analisam o bicameralismo sob duas dimensões: a da política e a da eficiência. A dimensão da eficiência reconhece que a confluência de interesses entre as duas câmaras legislativas e os resultados legislativos as tornam melhores. Essa confluência propicia um aprimoramento na legislação e maior estabilidade legislativa, aproximando as melhorias das preferências dos cidadãos, com uma melhoria nos procedimentos, quando a mudança do *status quo* é realizada a menor custo.

A dimensão política do bicameralismo reconhece a possibilidade de duas instâncias legislativas representarem interesses divergentes, o que gera conflitos entre as duas casas. Quando o resultado legislativo se aproxima da preferência de uma das casas, isso afeta a outra negativamente. Essa análise centra-se no equilíbrio de poder entre as duas casas legislativas, que consiste na possibilidade de uma casa exercer poder de veto sobre resultados insatisfatórios ou evitar uma imposição de preferências. No entanto, concluem, as duas dimensões estão intrinsecamente interligadas, de modo que uma não subsiste sem a outra. (TSEBELIS; MONEY, 1997).

Lijphart (2003) analisou outra amostra, composta por 36 países democraticamente constituídos, tendo constatado que aproximadamente dois terços adotam o instituto do bicameralismo.

Shell (1998) verificou que, aproximadamente, um terço de 170 legislaturas mundiais são bicamerais. As maiores democracias ocidentais possuem duas câmaras, enquanto as legislaturas unicamerais são mais frequentes em países com pequena população ou naqueles cujas democracias não estão consolidadas. Tipicamente, as segundas câmaras são menores em tamanho do que as primeiras câmaras e seus poderes são menores, especialmente sobre os impostos e as despesas públicas. Tendem a ter poderes aumentados nas matérias legislativas constitucionais quando representam estados nos sistemas federados ou regiões, nos estados unitários.

Shell (1998) usa a terminologia “primeira câmara” para a casa eleita pelo voto popular direto. A segunda casa frequentemente refere-se à eleição indireta ou, se eleita diretamente, é constituída por eleições com intervalos menores que os da primeira câmara. O caso da Noruega é peculiar, onde a primeira câmara é menor e eleita indiretamente e a segunda câmara é eleita diretamente. A Suécia adotava similar sistema até a adoção do unicameralismo em 1971. O termo câmara alta é usado em sinonímia à segunda câmara porque no passado essas instituições representavam a alta sociedade e o clero. Algumas constituições estipularam mais de duas câmaras, como a Quarta República da França (1946 a 1958), com o Conselho Econômico que funcionava como uma terceira câmara. A Iugoslávia, antes da dissolução em 1991, adotava cinco câmaras. A África do Sul admitiu o tricameralismo de 1984 a 1992.

Na era pré-democrática as segundas câmaras garantiram especial consideração às demandas de parte da sociedade. A maioria dos países europeus contava com uma segunda câmara aristocrática, com inclusão de representantes da igreja. Esse modelo de câmara alta se manteve em Portugal, Áustria e Alemanha no início do século XX; no Japão e Hungria até a Segunda Grande Guerra. E se mantém no Reino Unido, desde a era medieval, quando se fazia necessário para assegurar a defesa dos interesses da nobreza e da igreja. Na Inglaterra o surgimento de uma primeira câmara separada ficou associado à necessidade de legitimação dos impostos. Com o crescimento das fundamentações pró-democracia, o argumento aristocrata perdeu força, sendo substituído pelo argumento de representação das minorias.

A partir da adoção da Constituição dos Estados Unidos, em 1787, o bicameralismo passou a ser considerado elemento típico e essencial dos estados federados. (CHACON, 2008).

“Os federalistas” criaram uma nova justificativa para a existência da segunda câmara, a partir do sistema federativo. Uma segunda câmara, incorporando interesses de uma parcela privilegiada da sociedade, iria contra o contexto da revolução americana. A necessidade de proteção dos interesses de estados menos populosos, sub-representados na Câmara dos Representantes, guiou a proposta da existência de uma segunda câmara, composta por dois senadores para cada estado. Esse modelo tem sido objeto de justificativa das segundas câmaras nas democracias federativas atuais.

O modelo americano é um exemplo de senado forte. É relativamente pequeno, com cem membros eleitos em número de dois por estado, para um mandato três vezes maior do que o dos membros da Câmara dos Representantes. Nos sistemas presidenciais, uma segunda câmara forte é vista de forma positiva como um meio de prover o sistema de pesos e contrapesos.

Em algumas ex-colônias da Grã-Bretanha, segundas câmaras baseadas no modelo federalista constitucional se combinam com a adoção de um modelo de governo de gabinete. No Canadá, o Senado se tornou um corpo de conveniências para o Governo, incapaz de oferecer uma resposta às necessidades dos estados constituintes. Na Austrália, após a crise constitucional de 1975, o Senado usou seus poderes para impedir apropriações; já o governo, também utilizando seus poderes, antecipou a saída do primeiro ministro e a convocação de eleições gerais para impedir o controle da oposição, que era maioria no Senado.

Se a segunda câmara representa os estados constituintes de um modelo federalista, ela deve representar cada estado igualmente, ou de acordo com o tamanho do estado. No Senado dos Estados Unidos, todos os estados possuem dois representantes, desconsiderando a diferença de população entre as unidades federativas. No Brasil, após a Constituição de 1988, cada estado e o Distrito Federal passaram a contribuir com três representantes no Senado. A Austrália tinha doze senadores para cada um dos seis estados e dois de cada um dos dois territórios. A África do Sul assegurou dez cadeiras no Senado para cada uma das nove regiões. A Iugoslávia constituída em 1992 estabeleceu uma câmara de Repúblicas composta de vinte membros da Sérvia e vinte de Montenegro, enquanto a câmara diretamente

eleita, Câmara dos Cidadãos, refletia a população de forma desequilibrada com cento e oito representantes da Sérvia para nove milhões de habitantes e Montenegro com trinta representantes para seiscentas mil pessoas. O padrão de igualdade representativa tem sido seguido pela Argentina, México e Suíça. A Índia estabeleceu uma representação proporcional à população na câmara alta. Na Europa, representação desigual tem sido a norma. Áustria, Bélgica, Alemanha e Espanha contemplam representação diferenciada para as unidades constituintes.

Ao analisar as formas de composição e os poderes das segundas câmaras, Shell (1998) encontrou três modelos de composição das segundas câmaras: eleição direta ou indireta, indicação e nomeação. Embora a nomeação esteja em desuso nos tempos modernos, a Inglaterra continua com a aplicação do modelo na *House of Lords*, predominantemente assim composta por dois terços de membros pares hereditários e vinte e seis bispos com assento em função de seus ofícios junto à Igreja da Inglaterra. Na Itália, ex-presidentes da República têm assento no Senado, como os ex-presidentes na Venezuela e do Chile, enquanto a Bélgica reserva assento ao príncipe coroado.

A nomeação de membros pode se combinar com um modelo de eleição, onde um pequeno grupo tem o direito de apontar uns poucos membros para a segunda câmara entre seus próprios membros. No Reino Unido, esse direito foi dado aos pares da Escócia e Irlanda sob os Atos de União; para os pares da Irlanda esse direito foi seguido após a criação do Estado Liberto da Irlanda, em 1921, enquanto a legislação em 1963 permitiu 31 cadeiras para os pares da Escócia na *House of Lords*. No Zimbábue, chefes hereditários apontavam dez membros do Senado até a abolição da segunda câmara em 1990.

Indicações são mais comuns. Aproximadamente um terço dos membros da *House of Lords* são indicados como pares em vida pela Coroa, sob proposta do primeiro ministro. O Senado canadense é composto totalmente por indicações. Na Jordânia e Tailândia todos os membros do Senado são indicados pelo rei. Na Tailândia, durante certo tempo, as indicações foram realizadas pelos militares. No Chile, nove dos quarenta e sete membros do Senado são indicados. Na Malásia quarenta e dois membros, dentre os sessenta e sete são indicados pelo chefe de Estado e os demais pelas legislaturas estaduais. Na Dominica cinco membros são indicados sob conselho do primeiro ministro e quatro o são sob conselho do líder da oposição. A Itália reserva cinco cadeiras para cidadãos que “tenham trazido honra”

ao país, sob indicação do presidente. Na Índia doze membros são indicados entre pessoas com especial conhecimento ou experiência prática em áreas como literatura, ciências e artes. Indicações podem servir como patrocínio aos que prestaram importante serviço político às lideranças de um país.

Nem as nomeações ou as indicações garantem as bases da legitimidade na composição das segundas câmaras nas modernas democracias como as eleições, que podem ser diretas ou indiretas. As boas câmaras são, pelo menos em parte, resultados de eleições indiretas, como ocorreu nos Estados Unidos até o início do século XX, com os senadores eleitos pelas câmaras estaduais. Eleições indiretas têm sido adotadas na França para garantir a representação das regiões. Na Alemanha, os governos estaduais indicam os membros do *Bundesrat*. Na Argentina, cada câmara provincial escolhia três representantes para o Senado, com mandato de nove anos, renovado a cada três anos. A partir da reforma iniciada em 1994, o Senado passou a eleger diretamente seus membros para um mandato de seis anos, em número de três representantes por província. O terceiro senador foi acrescentado para representar o partido que obteve o segundo lugar nas eleições, gradualmente a cada renovação parcial entre 1994 e 2001. Na África do Sul os parlamentares regionais fazem todas as indicações para o Senado. Na Espanha quarenta e quatro dos duzentos e oito membros são indicados pelas assembleias regionais autônomas, com a eleição direta dos demais, em número de três ou quatro, por província. Na Suíça alguns cantões elegem seus representantes, enquanto outros escolhem os representantes a partir dos seus conselhos cantonais.

Quando a modalidade da eleição direta é preferida, há diferenciação entre a composição das câmaras altas e baixas. Nas segundas câmaras devem figurar representantes mais velhos, como reflexos de maior experiência. Na Itália a idade mínima é de quarenta anos, como na Bélgica até 1993; na França são trinta e cinco anos. Em muitos países ainda são exigidas qualificações especiais já abolidas para a composição das primeiras câmaras, como renda e posse de terras. Nos sistemas federados a duração dos mandatos dos senadores é maior, com a renovação em metade ou um terço, na maioria dos casos. Nos Estados Unidos a legislatura senatorial tem a duração de seis anos, com renovação de um terço a cada dois anos. No Japão metade dos membros da *House of Counsellors* é eleita a cada três anos. O mandato senatorial na França é de nove anos. No Brasil, oito anos.

Mandatos longos tendem a isolar as segundas câmaras do poder de pressão do eleitorado o que garante a continuidade das democracias.

Eleição por um corpo funcional tem sido o método utilizado pela Irlanda, sob o modelo constitucional de 1937, onde quarenta e dois dos sessenta membros do Senado são escolhidos por membros de vários grupos entre universidades, indústrias, comércio, agricultura, administração pública, grupos culturais e trabalhadores. O modelo de nomeação britânico também serve ao propósito de eleger membros apartidários para representar grupos de interesse.

Os poderes das segundas câmaras podem ser definidos de várias formas. Na Itália, o Senado tem os mesmos poderes da Câmara dos Deputados, mas, na prática, é nesta última que figuram as lideranças políticas. A segunda câmara da Noruega (conhecida como primeira câmara) tem o poder de rejeitar, mas não de emendar a legislação. O poder do *Bundesrat* é relativamente maior nos assuntos que concernem aos interesses dos governos locais. Na antiga Iugoslávia o poder era concentrado na Assembleia Federal, restando às demais quatro câmaras o direito de emendamento da legislação em áreas especializadas.

Nos modelos que têm o Executivo indicado a partir do parlamento, é inevitável que uma câmara tenha proeminência sobre a outra. No caso da Suíça, o Executivo é indicado em reunião conjunta das duas câmaras.

Shell (1998) levanta dúvidas a respeito da tendência à adoção do unicameralismo no mundo moderno. Em 1937, o Estado de Nebraska aboliu a segunda câmara, sendo o único exemplo norte-americano de unicameralismo. Em 1922, Queensland tornou-se o único estado australiano a tomar o caminho unicameralista. Em 1950, a Nova Zelândia adotou o unicameralismo, assim como a Dinamarca, em 1954, e a Suécia, em 1971. Todos os modelos citados têm em comum a pequena população. Em 1976, Portugal se tornou a maior democracia ocidental sem uma segunda câmara. Na África, significativo número de países adotou o bicameralismo após a independência, à exceção do Kênia, em 1966, e Zimbábue, em 1990, assumindo um modelo de governo baseado em uma única câmara. Em 1984, a África do Sul de unicameral se tornou tricameralista, passando ao modelo bicameral em 1966.

Recentes países comunistas orientais e centro-europeus adotaram o bicameralismo, como a República Tcheca, Polônia, Romênia, Eslovênia e Croácia. Na análise do autor (SHELL, 1998), parece haver certa pressão pela adoção do

unicameralismo na Europa. Na Grã-Bretanha, por exemplo, o Partido Trabalhista, tendo proposto a abolição da segunda câmara por diversas vezes, hoje propugna por novas reformas, com a manutenção da *House of Lords*. A União Europeia se encontra em discussão quanto à criação do Parlamento Europeu, com uma segunda câmara, embora os países contrários à criação de um Estado Europeu Federal se oponham à ideia. No Canadá, os debates giram em torno da efetividade dos poderes senatoriais, com adoção do sistema de eleições em vez das atuais indicações e o estabelecimento de igual número de representantes para cada província.

Shell (1998) conclui que o modelo bicameralista se sustenta ante a necessidade de um “segundo olhar” sobre as propostas legislativas, especialmente no mundo moderno, cheio de complexidade, com sérios danos potenciais de legislações empobrecidas. Outro argumento seria adicionar dimensão representativa àquela resultante das eleições diretas e das primeiras câmaras partidárias.

Não é necessário para uma segunda câmara possuir um poder formal significativo para atestar seu valor como um meio de influência para as minorias, que, de outra forma, não teriam representação. É o caso dos estados menos populosos nos sistemas federativos ou minorias funcionais, que defendem causas impopulares. Foi o exemplo da *House of Lords* que iniciou a defesa da causa pela não-discriminação dos homossexuais e pela legalização do aborto.

As modernas técnicas de participação democrática, especialmente adotadas pelas minorias de uma causa única, podem exercer grande pressão nas câmaras diretamente eleitas. Ministros de governo podem demonstrar maior interesse nos tópicos de maior apelo político, e assim causar distorção das prioridades. A presença de uma segunda câmara, sem a mesma compulsão da primeira, imune aos apelos da população, pode manter o foco nas áreas relegadas, ainda que importantes.

Araújo (2004) ressalta que o modelo unicameralista é mais usual nos países com pequena extensão territorial, menos populosos, com maior homogeneidade cultural e linguística; estados unitários onde a democracia encontra-se consolidada. Já o modelo bicameralista está presente em países mais extensos, mais populosos, heterogêneos e organizados de forma federativa, com tradições democráticas mais sólidas. Além de Portugal, a Grécia corresponde ao modelo de democracia ocidental unicameralista. A Bélgica, embora pouco populosa, demonstra alta heterogeneidade linguística e cultural, que requer a adoção de uma segunda câmara para a

expressão das minorias. China e Índia são países com extensão territorial significativa, populosos, étnico e linguisticamente heterogêneos. Na China vigora o modelo comunista, antidemocrático. A Índia adota um sistema pluripartidário, com eleições competitivas, periódicas e alternância do poder. A China é o maior país unicameral, e a Índia é bicameralista.

Araújo (2004) acredita numa hierarquia das variáveis de acordo com seu poder explicativo para a adoção do modelo bicameralista, a partir da heterogeneidade, segue com a área e o tamanho da população e modelo dicotômico federativo ou unitário. O arranjo federativo e a heterogeneidade da população seriam uma consequência da extensão territorial, que propicia a dispersão e a diferenciação, o que requer um espaço institucional de representatividade. A consolidação democrática tende a favorecer uma segunda câmara como espaço de representação dessas minorias.

O bicameralismo também é muito difundido na América Latina, adotado por metade dos países da região como México, República Dominicana, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai.

Os sistemas bicamerais apresentam duas características básicas: a legitimidade democrática das câmaras altas, apurada pela eleição direta de seus membros e poderes constitucionais quase equivalentes entre as câmaras. (SÁNCHEZ; LLANOS, 2006).

Lijphart (2003) apresenta três tipos de bicameralismo quanto à simetria/assimetria e congruência/incongruência. Simétrico, quando ambas as câmaras são eleitas popularmente e possuem poderes constitucionais similares; e incongruentes, quando as câmaras diferem em sua composição.

O autor também apresenta diferenciação quanto ao poder de influência dos modelos em fortes, os bicameralismos simétricos e incongruentes, como é o caso do Brasil; débeis, os bicameralismos assimétricos e congruentes; e os intermediários, quando há assimetria e incongruência ou simetria e congruência. (LIJPHART, 2003).

Llanos e Sánchez (2006) avaliam o poder das câmaras altas não somente em função de sua participação no processo de elaboração de leis, mas de acordo com o poder de influência na resolução de desacordos entre as câmaras, conforme as regras legislativas e pela prerrogativa de controle sobre o Poder Executivo.

Todos os senados dos países latino-americanos têm a prerrogativa de iniciar a tramitação de leis e o poder de veto sobre outras iniciativas. No entanto, há

diferenciação quanto ao trâmite das leis, a exemplo do caso brasileiro, onde os projetos do Executivo têm início na Câmara dos Deputados. Ao contrário dos demais modelos da região, que têm o ingresso desses projetos repartido entre as câmaras. (LLANOS; SANCHES, 2006).

O ponto que mais interessa neste estudo diz respeito ao poder de peso e contrapeso dos senados sobre o Executivo. As segundas câmaras possuem diversos instrumentos de controle sobre o Poder Executivo, seja por meio da apresentação de pedidos de informação, da criação de comissões de investigação e da convocação de membros daquele Poder para prestar esclarecimentos quanto a temas de interesse da pasta respectiva, entre outros. Os senados ainda precisam corroborar as indicações de representantes pelo Executivo para a ocupação de postos-chave do Judiciário, representações internacionais, Banco Central e agências reguladoras.

Os Senados são um ator central na complexa engrenagem de pesos e contrapesos ao duplicar os controles do poder Legislativo sobre o Executivo e oferecer contrapesos frente ao perigo de uma tirania da maioria ou uma 'tirania da câmara baixa'. (SÁNCHEZ; LLANOS, 2006).

Lijphart (2003) analisa as formas de equilíbrio e predomínio do poder entre o Legislativo e o Executivo como uma das vertentes da dicotomia majoritária/consensual. No modelo majoritário há o predomínio do Executivo, enquanto no modelo consensual haveria um equilíbrio entre as duas esferas de poder.

#### 4 O SENADO BRASILEIRO – FUNÇÕES E DESEMPENHO

O sistema bicameral brasileiro é, seguindo a definição de Lijphart (2003), simétrico e incongruente, o que o qualifica como poderoso frente a um Poder Executivo. É simétrico porque as câmaras são eleitas pelo voto e possuem poderes constitucionais equivalentes. É incongruente porque diferem em sua composição. Se na Câmara dos Deputados a eleição é proporcional, no Senado, a eleição é majoritária, além de outros pré-requisitos para a candidatura, como será analisado mais adiante.

Na avaliação de Sánches e Llanos (2006), os poderes dos senadores latino-americanos são comparáveis aos do Senado norte-americano, considerado o mais poderoso do mundo.

Backes (1998) e Araújo (2008a) fazem extenso apanhado da evolução histórica dos poderes constitucionais do Senado no modelo bicameralista. Algumas reformas ocorreram pela via interpretativa do processo legislativo, como no caso das reuniões conjuntas das Casas.

No Brasil, o Parlamento passou a existir formalmente a partir da independência de Portugal, em 1822. No período colonial, a primeira experiência legislativa ocorreu com as Câmaras Municipais.

A Constituição de 1824 instituiu um governo monárquico unitário, para a garantia da unidade territorial e política do país. A Assembleia Geral era dividida em duas câmaras: Câmara de Deputados e Senado. Os senadores eram vitalícios, em número que correspondia à metade dos deputados por cada província, escolhidos pelo imperador a partir de listas tríplices resultantes das eleições, sob as mesmas regras válidas para a eleição de deputados. Os critérios de seleção passavam pela idade e renda elevadas, acima dos limites para a representação na Câmara dos Deputados. A iniciativa das leis cabia a qualquer das casas, à exceção das matérias de iniciativa do Poder Executivo e as relativas a impostos e recrutamento; matérias da administração e reforma da Constituição. O Senado tinha por função moderar os impulsos da Câmara dos Deputados, fruto da associação à modalidade de eleição direta.

A partir de 1847, o Parlamento assumiu crescente relevância com a adoção do regime parlamentar, inspirado no modelo inglês, mas diferentemente na sua

formação. A convergência de interesses dos grupos partidários dominantes, Conservador e Liberal, fez surgir o instituto do Gabinete de Conciliação na década de 1850, onde liberais e conservadores dividiram as cadeiras do ministério no primeiro exemplo de coalizão nacional.

A Constituição de 1891 tomou como modelo a Constituição norte-americana, com a adoção do presidencialismo, a forma federativa do estado e a separação dos poderes. O modelo federalista passou a justificar a existência de uma segunda câmara. Um mandato de nove anos com renovação trienal de um terço criou um corpo legislativo com tendência à continuidade e ao conservadorismo, dada a impossibilidade de renovação total pelo eleitorado. Mudanças significativas consistiram na eleição pelo voto popular direto e a competência para aprovar matérias constitucionais.

A Constituição de 1934 reduziu o número de representantes a dois por Estado, com renovação pela metade. Atribuiu ao Senado o papel de colaborador no exercício do Poder Legislativo, com a prevalência da Câmara dos Deputados. Ao Senado competia a coordenação dos poderes federais, a manutenção da continuidade administrativa, a guarda da Constituição e apenas a colaboração da elaboração das leis.

Embora o Senado figure como colaborador da Câmara dos Deputados, no processo de elaboração legislativa tem aumentado os seus poderes exclusivos. Aparecem pela primeira vez entre suas competências a aprovação de magistrados, embaixadores e do procurador-geral da República; a autorização da intervenção federal e dos empréstimos externos de estados, do Distrito Federal e dos municípios; a iniciativa das leis sobre intervenção federal e de interesse dos estados; a suspensão de regulamentos considerados ilegais do Poder Executivo; a suspensão da execução de leis declaradas inconstitucionais; e a organização, com a colaboração de Conselhos Técnicos, de “planos de solução dos problemas nacionais”. Aliado ao papel de coordenação dos poderes e de planejamento estratégico, o Senado assume papel da operação do princípio federativo, com poderes exclusivos de iniciativa legislativa.

Para Bercovici (2004), a Constituição de 1934 enfraqueceu o Senado, delegando à instituição a função de órgão de equilíbrio do regime federativo e de coordenação dos poderes.

A Constituição de 1937 centralizou o poder em torno do Presidente da República. A iniciativa das leis coube ao Poder Executivo e, só coletivamente, ao Congresso Nacional. Acatou-se a sugestão do governo provisório e o Senado assumiu o *status* de Conselho Federal, com seus membros escolhidos pelas Assembleias Legislativas, um por estado, submetidos ao crivo final do governador. Ainda contava a Casa com dez membros nomeados pelo Presidente. A presidência do Conselho era exercida por um ministro designado pelo Presidente da República. O período Getulista apresentava traços de Estado unitário, com redução da autonomia dos estados, traduzida na memorável queima das bandeiras, e a Câmara dos Deputados também foi esvaziada, passando o sufrágio à forma indireta.

A proposta vigente no período Getulista parece se coadunar com o modelo vigente na Alemanha, o *Bundersrat*, que funciona como um Conselho Federal, onde os senadores são representantes das assembleias estaduais, que os escolhe e os destitui.

A Câmara Alta alemã tem poderes decisivos sobre os projetos que representem interesses particulares dos estados, que correspondem a aproximadamente 60% de toda a legislação aprovada. A representação federativa se expressa na forma de organização dos senadores, que votam não a partir de seus grupos partidários, mas segundo os interesses de seus estados de origem: cada delegação estadual corresponde a um único voto, ponderado de acordo com o número de seus membros. Sistema semelhante é encontrado no Senado da África do Sul. (NEIVA in LEMOS, 2008).

A Constituição de 1946 estipulou o número de três senadores por estado, eleitos pelo voto proporcional e pelo princípio majoritário. Criou a figura do suplente eleito e conferiu ao Vice-Presidente da República a presidência do Senado, com o exercício do voto de qualidade. Quanto às competências privativas enumerou os casos de processo e julgamento por crime de responsabilidade, a aprovação de magistrados, embaixadores, ministros do Tribunal de Contas, do prefeito do Distrito Federal e dos membros do Conselho Nacional de Economia. A Carta conferiu amplos poderes para a Câmara Federal, eleições diretas e proporcionais para deputados e majoritária para senadores. Houve um ligeiro acréscimo nas competências do Senado que, além de autorizar empréstimos externos de estados e municípios, pôde suspender, no todo ou em parte, lei ou decreto declarados inconstitucionais após decisão do Supremo Tribunal Federal. Aumentou o rol de

autoridades indicadas pelo Executivo que precisavam da corroboração do Senado para sua aprovação.

O período compreendido entre a queda da ditadura de Vargas e o colapso institucional de 1964 corresponde ao período de maior expressão do Parlamento, só igualado ao fim do regime militar. (BARBOSA, 2007).

O período da Ditadura Militar consubstanciou as disposições em relação às atribuições do Poder Legislativo nos Atos Institucionais nº 1/64 e nº 2/65, na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969. É desse período o instituto do decreto-lei (pai da medida provisória) que assumia vigência imediata ou por decurso de prazo, se não apreciado pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias, com a possibilidade de aprovação ou rejeição total, mas não parcial. O Congresso teve reduzidas suas atribuições com a ampliação dos poderes do Presidente da República. Este passou a ter poder de revisão constitucional e de solicitação de urgência para as matérias de seu interesse, sujeitas à apreciação em sessão bicameral, com o mesmo artifício de aprovação por decurso de prazo.

O Executivo passou a controlar a agenda do Congresso, o que tem se mantido até os dias de hoje, ainda que em menor grau. O decreto-lei deu origem às medidas provisórias e a urgência das matérias de iniciativa do Poder Executivo não mais gozava do instituto do decurso de prazo.

A Constituição de 1988 manteve a representação em número de três para cada estado e o Distrito Federal, em eleição pelo voto majoritário, com dois suplentes não-eleitos, para mandato de oito anos, com renovação de um e dois terços, a cada quatro anos.

Quanto às competências privativas, hoje o Senado pode processar e julgar autoridades; aprovar, após arguição pública ou secreta, a indicação de autoridades do primeiro e segundo escalão do Poder Executivo; autorizar o endividamento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; e declarar a suspensão de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Na produção legislativa, o Senado passou a ter as mesmas prerrogativas de iniciativa, emendamento e veto da Câmara dos Deputados, o que pode sugerir uma predominância do Senado no bicameralismo brasileiro, uma vez que as competências privativas excedem as reservadas à Câmara dos Deputados.

Ao analisar a evolução do Poder Legislativo, Araújo (2008a) conclui por um fortalecimento do Senado e do Poder Executivo em contraste a um enfraquecimento

da Câmara dos Deputados. O Senado passa a ter iniciativa de lei em matéria financeira; cresce o leque de autoridades com indicação submetida a seu crivo, especialmente do presidente do Banco Central e do procurador-geral da República. Além de autorizar o endividamento dos estados, passa a autorizar o endividamento da União.

Ao tempo que se espera um legislativo forte e independente como uma consequência necessária da separação de poderes, credita-se ao legislativo, sempre que ele afirma sua independência, o papel de obstáculo conservador e paralisante às ações do Executivo. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004, p. 43).

Nas origens do sistema bicameral foram levados em consideração fatores como o federalismo ou a eficiência legislativa. Nas federações, buscou-se a influência política das segundas câmaras na representação política dos estados federados. Nos países unitários, a função revisora se ressalta. Para Dahl (1956), o bicameralismo consiste num mecanismo constitucional de freio e contrapeso, cujo objetivo principal é evitar a tirania da minoria pela maioria.

Nos Estados Unidos, o bicameralismo surge como proposta de manter o interesse dos estados confederados, “em sua autonomia e paridade”, dando corpo à União, em consonância com os interesses individuais dos cidadãos, em sua igualdade, na câmara baixa. (BACKES, 1998).

Lijphart (2003) avalia o bicameralismo a partir da análise da concentração/divisão de poder na legislatura. O modelo majoritário funda-se na concentração do Poder Legislativo numa câmara única. O modelo consensual se utiliza do regime bicameral, com o poder dividido igualmente entre duas câmaras constituídas por parâmetros diferenciados. Uma legislatura bicameral confere representatividade a determinadas minorias étnicas ou de cunho religioso numa segunda Câmara. Um bicameralismo forte, com uma segunda Câmara poderosa é um instrumento de proteção das minorias contra a tirania da maioria, pois força a negociação e o consenso.

Llanos (2002) atribui às câmaras altas as funções de representação dos interesses das minorias; o papel de peso e contrapeso sobre os poderes do Poder Executivo e prevenção do controle da tirania; a melhoria na qualidade das leis; e maior estabilidade da legislação.

Para Araújo (2008a), o controle do Executivo e a prevenção da tirania se efetivam por meio da representação isonômica ou desproporcional, com o poder de veto das diversas unidades subnacionais. A qualidade da legislação é resultado da função revisora da segunda casa e a estabilidade legislativa se mantém ante as regras que obstam a renovação legislativa.

No entendimento de Llanos e Sánches (2005), o bicameralismo propicia a manutenção do *status quo*, especialmente nos modelos simétricos, além do mútuo controle entre as câmaras. Mandatos mais longos e requisitos mais exigentes para os candidatos ao posto de senador e as discussões em sistema bicameral contribuem para uma melhor qualidade das leis.

Backes (1998) ressalta que uma segunda câmara contribui para a estabilidade das leis, é uma “âncora para a Câmara Baixa”, essencialmente mutável, devido às constantes renovações de seus membros. Essa, inclusive, é a característica atacada por representantes do Partido dos Trabalhadores quando da justificativa da plataforma de um modelo unicameral.

A seguir será apresentada uma análise das funções desempenhadas pelo Senado brasileiro no modelo presidencialista.

#### 4.1 ESTABILIDADE LEGISLATIVA

A lei é a razão desprovida de paixão.  
As leis não devem mudar, a não ser que suponham uma melhora substancial em seu conteúdo. (Aristóteles)

Uma das justificativas para a existência de uma segunda câmara é a continuidade das políticas de governo. Considerando-se a alternância de poder e de cunho ideológico-partidário, o bicameralismo gera estabilidade legislativa por meio do controle de qualidade da produção legislativa de forma redundante.

A estabilidade política pode ser afetada pelas mudanças de preferência de uma assembleia ou pela mudança na composição desta. Madison percebeu a propensão das assembleias em ceder ao impulso repentino e violento das paixões. E assim, o Senado provê as condições ao controle à tendência da câmara baixa de produzir uma nova maioria que se sobreponha à maioria anterior. (TSEBELIS; MONEY, 1997).

Neiva (in LEMOS, 2008) afirma que o Senado brasileiro se caracteriza como uma das câmaras altas mais fortes do mundo, pois possui uma particularidade ante os demais modelos democráticos apresentados em diversos estudos. Além de contar com quase todas as prerrogativas de outras casas do gênero, é o único que tem o poder de definir o limite e as condições de endividamento da União, dos estados, dos municípios e das empresas públicas. Essa atribuição, inserida na Constituição de 1946 e expandida na de 1988, correspondeu a 80% das resoluções emitidas entre 1989 e 1998, de matérias sobre sua atribuição exclusiva.

Backes (1998) defende uma predominância legislativa na Câmara em detrimento do Senado. O processo de elaboração legislativa destaca a prevalência da casa iniciadora conjugada à imposição da iniciativa dos projetos de autoria de outros poderes a partir da Câmara, inclusive as matérias de autoria do Poder Executivo. Embora a Constituição determine a apreciação das matérias pelas duas casas do Congresso Nacional, existem duas possibilidades que comprovam sua teoria: a câmara iniciadora, após aprovação de uma matéria, a encaminha à casa revisora que poderá aprovar a matéria e enviá-la à sanção presidencial; ou poderá apresentar emendas. No caso de emendamento, a matéria retorna à casa iniciadora que poderá rejeitar as emendas e encaminhar a matéria à sanção presidencial tal qual se configurava antes de ir à casa revisora. Também há que se ressaltar a possibilidade de a casa revisora rejeitar a matéria, em vez do emendamento, o que acarretaria o arquivamento da matéria.

A casa revisora também dispõe da mesma prerrogativa quando da apreciação de matérias de sua autoria, no entanto, a Constituição estipula que as matérias de origem do Poder Executivo terão início na Câmara dos Deputados. Ao considerar que a maioria da produção legislativa corresponde a projetos de iniciativa do Poder Executivo, fica comprovada a supremacia da Câmara dos Deputados no processo de elaboração legislativa.

Essa visão é contestada por Araújo (2008a) que entende que o Senado dispõe de número consideravelmente maior de competências privativas, além de dispor dos mesmos poderes que a Câmara quanto à produção legislativa ordinária. Ressalta os casos em que há prevalência do poderio do Senado: nas proposições de sua iniciativa, quando a Câmara tem papel revisor; nas decisões com sessão conjunta, basicamente para apreciação de leis orçamentárias; e no exercício da

função revisora sobre matérias de iniciativa da Câmara, sobre as quais pode exercer poder de veto de forma terminativa.

Araújo (2008a) ressalta que o poder de veto do Senado brasileiro é compartilhado por poucas segundas câmaras no mundo: Alemanha, Suíça, Bolívia, México e a extinta República da Iugoslávia. Na maioria dos casos, as divergências são resolvidas em comissões mistas ou pela decisão final da primeira câmara.

Backes (in LEMOS, 2008), ao citar Figueiredo e Limongi (1995), destaca que o Senado também tem o poder de finalização sobre as matérias que inicia. Estudos mostram que no período compreendido entre os anos 1988 e 1997, resultaram 87 leis de projetos iniciados pelo Senado. Em levantamento de tema junto ao PRODASEN, verificou-se que a maioria dessas leis não tratava de matérias que afetassem os estados. Esses dados, continua o autor, comprovam sua teoria de que o argumento federativo é muito mais artifício de composição do Senado, que atribuição constitucional.

Araújo (in LEMOS, 2008), ao observar o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000, também constatou que as deliberações do Senado ocorreram em número maior em torno de matérias de interesse nacional em detrimento de matérias de interesses regionais.

Assim também conclui Branco (in LEMOS, 2008, p. 322), ao analisar a atuação da Casa no projeto de ajuste fiscal dos anos 90: “os temas se articulam nos partidos, divididos entre os que apóiam o governo e aqueles que fazem oposição”.

A visão sobre o Legislativo no Brasil é ambígua, por vezes ele é rotulado de fraco, mero carimbador das iniciativas do Executivo, quando não participa decisivamente da elaboração das leis. Se as propostas não avançam, o Legislativo assume a figura de obstáculo intransponível, quaisquer que sejam as formas e seu estágio de elaboração. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004).

Os autores traçam um perfil do legislativo brasileiro, a partir da Constituição de 1988 que descentralizou o Poder Legislativo e conferiu autonomia às comissões. Dotadas de poder terminativo (conclusivo na Câmara e terminativo no Senado), passam a apreciar a maioria das matérias sem a necessidade da confirmação pelos plenários. Na prática, no entanto, prevaleceu a centralização instituída nos regimentos internos que confere poder de agenda às Mesas e ao Colégio de Líderes, geralmente usado em favor do Executivo. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004).

O Executivo brasileiro é institucionalmente forte, devido ao seu poder de iniciativa das principais matérias, como taxação, orçamentos e alteração da burocracia. Esse poder é reforçado pela possibilidade de impor urgência constitucional às matérias de sua autoria e ao poder de emissão de decretos. Os dados comprovam que o Executivo é o principal legislador de direito e de fato. A partir de 1988, a taxa de aprovação dos projetos do Executivo gira em torno de 90%. Do total de 3.043 leis aprovadas entre 1989 e 2001, 86% são resultantes de propostas do Executivo.

Para Limongi (2006), a Constituição de 1988 reforçou os poderes do presidente e lhe conferiu o monopólio sobre a agenda legislativa. A mudança na legislação vigente nas áreas fundamentais depende de iniciativa do presidente. Assim, os parlamentares, para influenciar nas políticas, devem fazer parte das coalizões governistas ou juntar-se à oposição e aguardar pelas eleições.

Rabat (2002c) leciona que a relevância social do processo legislativo não se limita à inclusão no escopo legal das propostas legislativas, mas à discussão permanente das necessidades do país e de alternativas à legislação vigente. O Poder Legislativo também cumpre seu papel quando conclui pela desnecessidade de alteração na norma legal vigente. Esse processo de discussão e qualificação do escopo legal vigente, infelizmente, não é quantificável a ponto de entrar nas estatísticas. Nesse sentido, as inovações legais são apenas indicativas do somatório de todo o processo de discussão e deliberação.

Ricci (in LEMOS, 2008) apurou que a literatura corrente, nacional e internacional, centra-se nos estudos sobre o desempenho das câmaras baixas, tanto na atuação legislativo, como nas relações com o executivo. Esse fato é uma decorrência dos limitados poderes de que dispõem os senados, com poderes assimetricamente divididos entre as câmaras nas principais democracias estudadas. O Senado brasileiro se diferencia dos modelos correntes porque possui atribuições legislativas simétricas às da Câmara dos Deputados. A diferença relevante consiste na iniciativa legislativa das matérias de outros poderes, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, mas na dinâmica decisória em torno da legislação ordinária as duas possuem as mesmas funções e poderes.

O autor centrou sua análise nas regras constitucionais e regimentais que envolvem a transformação de um projeto em lei ordinária. A Constituição outorga a qualquer membro das duas casas ou comissão a iniciativa das leis. Essa

prerrogativa é restringida em vários parlamentos europeus. No *Bundestag* alemão o direito é coletivo, com o apoio mínimo de cinco por cento dos membros da Casa. Na Áustria, após a reforma regimental de 1988, são necessárias cinco assinaturas para apoio a uma proposta legal. Na Espanha o direito de iniciativa é individual, mas as leis congressuais necessitam de quatorze assinaturas, pelo menos.

No Brasil não há restrição temporal para a iniciativa parlamentar, como na Grécia, França, Irlanda, Islândia, Reino Unido e Suécia. Os senadores e deputados podem, durante o mandato, apresentar iniciativas que poderão ser apreciadas, inclusive nas legislaturas subsequentes das quais não participem, dependendo dos pedidos de desarquivamento e do estágio de apreciação em que se encontrem.

A estabilidade legislativa seria, ao cabo, uma decorrência das imposições constitucionais e regimentais às duas casas. Nenhuma matéria pode ser submetida à sanção presidencial sem que tenha passado pelo crivo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ainda que a Câmara goze do privilégio de iniciativa das matérias oriundas de outros poderes, ao Senado resta a possibilidade de rejeição dos projetos dos quais discorde, quando se trata de matéria ordinária. Em se tratando de emenda constitucional, não resta dúvida sobre a imposição constitucional da necessidade da aprovação, e não apenas a apreciação da matéria pelas duas casas, em dois turnos de discussão e votação.

## 4.2 FUNÇÃO FEDERATIVA

Na Constituição de 1824, o Brasil expressou a adoção do estado unitário que “garantiria a unidade territorial e política do país, dele afastando o perigo da fragmentação que tanto atingira a antiga área americana de colonização espanhola.” (BARBOSA, 2007, p. 09).

O período imperial foi marcado por uma contradição entre a relativa autonomia das regiões e a concentração de poder político nas mãos da corte imperial. O poder central era constituído como uma espécie de condomínio regional das regiões mais ricas, representadas por um senado vitalício e pelo Conselho de Estado. (BARBOSA, 2007).

O Primeiro Reinado (1822-1831) foi assinalado pela contraposição de liberais e absolutistas. D. Pedro I perdeu apoio político ao assumir uma postura centralizadora e o regime imperial sucumbiu ao impacto das ideias oriundas das revoluções de 1830, que predominam na Europa, contrárias ao regime despótico. O Ato Adicional de 1834 abrandou o caráter centralizador da Constituição ao conferir poderes às províncias.

O Brasil assumiu o modelo republicano na Constituição de 1891. Sob influência do modelo norte-americano, adotou-se o regime federativo, com as seguintes características: cada nível da federação exercia sua competência por intermédio de um corpo administrativo próprio; a adoção de uma constituição como lei suprema subjugando todos os poderes em todos os níveis da federação, com o controle da constitucionalidade a cargo dos tribunais; o Supremo Tribunal Federal assumiu o poder de guardião da constituição em última instância de questionamento; e a adoção do modelo paritário de representação dos estados no Senado Federal. (RABAT, 2002a).

Após o período de centralização, a situação favorável das oligarquias locais no mercado mundial se traduziu numa postura mais liberal que alcançou os espaços ideológicos e institucionais. Esse período da Primeira República sofreu influências da doutrina do *laissez faire*, culminando com a descentralização do poder ou a redistribuição entre as regiões do poder central na chamada “política dos governadores”. O poder estava nas mãos das oligarquias rurais, especialmente as exportadoras, defensoras de políticas econômicas liberais.

No período do Estado-Novo, o País viveu forte centralização administrativa, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a partir de 1930. Getúlio assumiu a função de nomear governadores de estado e prefeitos em todo o país. A tendência à centralização continuou na década de 1960, sob o regime militar, com o reordenamento do estado a partir do centro, projeto apoiado no autoritarismo político. Esse modelo centralista teve seu declínio com a Constituição de 1988 que introduziu a repartição dos poderes, descentralização de decisões e recuperou a estrutura dos ideais federativos.

O modelo federativo brasileiro detém uma particularidade em relação a outros modelos. O município constitui uma entidade federativa de terceiro nível. Reconhecidos desde a Constituição de 1946, os municípios tiveram sua autonomia sacramentada na Carta Magna de 1988. Essa autonomia política e administrativa

buscou o fortalecimento do poder local para a eficiência administrativa e a participação democrática das populações no processo decisório político. (RABAT, 2002a).

Na ciência política, a divisão do poder é usada em sinonímia ao sistema federativo. Os sistemas federativos são instituições que contam com um poder central e poderes regionais onde cada ente tem sob sua responsabilidade a tomada de decisões finais sobre certas atividades. Em todas as democracias, há uma divisão mínima necessária entre governos centrais e não-centrais, num nível plano de poder. (LIJPHART, 2003).

Para Lijphart (2003), uma legislatura bicameral, com uma câmara forte representativa dos entes federados, uma constituição escrita rígida ou semi-rígida e uma corte superior com poderes revisionais sobre a Constituição servem de garantia do sistema federativo. Das 36 democracias estudadas por Lijphart (2003), quase dois terços representam sistemas federativos, basicamente compostos por países com grandes extensões territoriais e sociedades plurais. Nas sociedades pluralistas, o federalismo garante representatividade às minorias étnicas.

O autor segue a definição de D. Tarlton na diferenciação dos sistemas federalistas em congruentes, onde as unidades territoriais possuem caráter social e cultural semelhante e na federação como um todo; e os incongruentes, que têm composições sociais e culturais diferentes entre si e o total do país. Nas federações incongruentes, o limite político pode coincidir com os limites sociais entre os grupos. E a redução desse limite serviria para tornar mais homogênea uma sociedade muito plural. (LIJPHART, 2003).

Rabat (2002a) acrescenta dois conceitos importantes na distinção entre confederação, federação e estado unitário: soberania e autonomia. A soberania representa a posição do estado-nação frente a outros estados onde o todo é maior que a união das partes. A autonomia assegura um espectro dentro do qual as entidades subnacionais podem exercer poderes próprios, com reservas ao poder soberano na atuação para o exterior, bem como para o interior, como representante do corpo nacional em sua totalidade.

Rabat (2002a) assevera a diferença entre confederação e federação, onde a primeira é fruto de um tratado internacional entre estados soberanos que se comprometem a perseguir fins comuns, conservando uma soberania própria. A federação seria, então, fruto de uma constituição que reconhece o estado soberano,

com reserva de poderes para os entes subnacionais que o compõem. O modelo unitário é aquele onde não se reconhece a autonomia das partes constitutivas do estado, ainda que haja descentralização do poder.

Na confederação, a soberania dos estados-membros impõe que as normas devam derivar diretamente da vontade de todas as partes envolvidas, as regras gerais devem ser aprovadas por todos os membros, de modo que nenhum estado fique vinculado a decisões tomadas pelos demais, podendo, inclusive, em caso de discordância declarar autonomia.

Na federação, as decisões são tomadas pelo poder central, com a participação das unidades federativas, por intermédio das câmaras representativas, pela regra da maioria, sem a possibilidade de quebra do pacto em caso de discordância.

Backes (1998) faz longa análise da representação paritária dos estados no Senado brasileiro, que deságua na sobre-representação desproporcional entre regiões e entre estados. Ao citar José Antonio Tavares (1988), enfatiza que, não obstante o fator da sobre-representação das regiões e a existência de outros modelos de representação federativa, o Senado não poderia ter representação proporcional à população ou ao eleitorado porque essa configuração é representativa dos cidadãos, que já ocorre na Câmara dos Deputados.

Backes (in LEMOS, 2008), ao contrastar as competências legislativas das duas câmaras com a forma de sua representação, verifica que a parcela representativa da minoria da população possui o poder de veto, para a maioria das matérias, sobre as decisões de uma maioria constituída ou eventual. Representantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste teriam condições de aprovar ou impedir a aprovação de qualquer legislação ordinária, ou qualquer emendamento constitucional ou, ainda, manifestar-se favorável ou contrário a vetos presidenciais.

Antes do poder de veto dos estados menos populosos, Neiva (in LEMOS, 2008) acredita na função da sobre-representação de evitar que os estados maiores sufoquem a União e possam bloquear ações governamentais de interesse nacional.

Bercovici (2004), ao criticar a função representativa dos estados, sugere modificações nas atribuições e competências legislativas das Casas, de modo que todas as matérias relativas aos estados, municípios e ao equilíbrio federativo sejam de competência do Senado Federal, como ocorre no modelo alemão.

Tsebelis e Money (1997) afirmam que para entender a necessidade de uma segunda câmara o enfoque da análise deve se centrar nos efetivos poderes de que dispõe essa instituição, não necessariamente no modelo de representação que justifique sua existência.

#### 4.3 CONTROLE DO PODER EXECUTIVO

Os problemas do presidencialismo não se encontram na arena do Executivo, mas na do Legislativo. (SARTORI, 1997 apud AMORIM NETO, 2000, p. 481).

Para cada forma de governo, haverá um poder necessariamente mais forte, de onde partem as maiores ameaças à liberdade. Em uma monarquia, tais ameaças partem do Executivo, enquanto para as repúblicas, o Legislativo se constitui na maior ameaça à liberdade, já que é a origem de todos os poderes e, em tese, pode alterar as leis que regem o comportamento dos outros ramos de poder. Daí porque sejam necessárias medidas adicionais para frear o seu poder. (AMORIM NETO, 2000).

Lemos (2005) distingue dois modelos de controle: o horizontal e o vertical. O *accountability* vertical consiste na eleição, na escolha dos representantes pelos eleitores na democracia moderna. O *accountability* horizontal ou controle político consiste nos demais mecanismos de que dispõem os Legislativos para exercer controle do Executivo, a fim de evitar excessos de concentração de poder.

Lemos (2005) destaca a importância dos métodos de controle horizontal, não obstante a precedência do controle vertical. A confluência dos dois métodos resulta no aperfeiçoamento do sistema democrático, à medida que os mecanismos de *accountability* horizontal proporcionem correção da assimetria informacional, gerando resultados positivos no exercício da *accountability* vertical no plano eleitoral.

Neiva (in LEMOS, 2008) constatou que os senados exercem amplo controle sobre os presidentes no modelo presidencialista. As constituições dotaram as câmaras altas do poder de controle das forças armadas, responsabilidade pela assinatura de tratados, além da função de autorizar a nomeação de autoridades governamentais, que limitam o excesso de poder do presidente.

Lemos (2005) acrescenta outras instâncias de controle político do Executivo, como audiências públicas, comissões gerais, convocações de autoridades, requerimentos de informação, instalação de comissões especiais, propostas de fiscalização e controle, nomeações de autoridades, acompanhamento de demandas eleitorais junto à administração pública. Acrescente-se a esses os mecanismos legislativos de controle propostos por Sartori, que consistem no processo de emendamento, iniciativa, aprovação e rejeição das matérias, e as comissões parlamentares de inquérito.

Lemos (2005) divide os poderes constitucionais em controle orçamentário; poder de nomear, julgar, exonerar e afastar membros do Executivo; controle fiscal, financeiro e contábil; poder de solicitar informações ao Executivo; poderes investigativos e outros poderes exclusivos, decorrentes das relações entre os dois poderes.

O controle orçamentário prévio pelo Congresso Nacional é uma das modalidades de controle, embora prevaleça ainda o caráter autorizativo da peça. Não obstante o presidente não se ver obrigado a cumprir as alterações propostas pelo Legislativo, existe uma via de mão dupla, uma vez que é obrigatória a submissão ao Congresso das leis que abrem créditos extraordinários, de remanejamento de recursos e instituição de fundos. O controle das peças orçamentárias recai sobre o Plano Plurianual, apreciado a cada quatro anos; e sobre as peças anuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual.

O poder de afastamento de membros do alto escalão do Executivo é compartilhado entre as duas câmaras. Enquanto a Câmara tem o poder de autorizar a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente, os ministros de estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes de responsabilidade, o Senado processa e julga o presidente e essas autoridades.

O Senado ainda processa e julga, individualmente, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União. Também aprova previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo presidente, presidente e diretores do Banco Central, procurador-geral da República, chefes de missão diplomática de caráter permanente. Entre 1989 e 2003, Lemos e Llanos (2007) apuraram a aprovação de 882 autoridades com índice de aprovação de 97%.

Para os três níveis federativos, compete ao Senado autorizar operações externas de natureza financeira, limites globais de operações de crédito externo e interno, além de limites para concessão de garantia da União em operações dessa natureza. As câmaras, por meio de suas comissões, ainda podem acompanhar e realizar fiscalização orçamentária das obras e programas dos ministérios cujas pastas estão vinculadas, sem prejuízo das competências exercidas pela Comissão Mista Permanente de Orçamento.

O Senado indica um terço dos nove ministros do Tribunal de Contas da União, principal órgão de auxílio no controle dos três poderes. Um terço é escolhido pela Câmara e um terço é indicado pelo presidente, sob aprovação do Congresso Nacional. O Tribunal auxilia o Congresso Nacional no processo de tomada de contas do presidente; nas propostas de fiscalização e controle, e auditorias.

O Executivo é obrigado a prestar informações ao Congresso Nacional, seja respondendo a requerimentos de informação, seja mediante comparecimento espontâneo ou sob convocação de seus ministros e autoridades diretamente vinculadas à presidência. Mediante o uso dos requerimentos, membros da Câmara, do Senado ou suas comissões podem encaminhar os pedidos de informação, sem a necessária aprovação dos Plenários respectivos.

Lemos (in LLANOS; MUSTAPIC, 2005) apurou uma preferência pela modalidade do requerimento de informação, desde a Constituição de 1988. Até dezembro de 2004, foram apresentados 15.341 requerimentos na Câmara dos Deputados e 3.097 no Senado, perfazendo um total de 18.438 proposições. O governo Lula foi o mais inquirido pelos parlamentares, com uma média de 10 requerimentos apresentados por cada senador. O Senado também se utilizou do expediente de convocação de ministros e outras autoridades, com um total de 126 requerimentos apreciados nas comissões do Senado.

Contam também como instrumento de fiscalização, com as propostas de fiscalização e controle, que podem ser apresentadas em qualquer comissão das câmaras ou nas Comissões de Fiscalização e Controle respectivas. Essas comissões específicas contam com o auxílio do Tribunal de Contas da União para a realização de inspeções e auditorias. Esse instrumento figura com modéstia dentre os instrumentos de fiscalização, com um total de 337 propostas apresentadas no período de 1988 a 2003, sendo o governo Lula o mais acionado. Embora consistam num instrumento pouco eficaz, dada a falta de coercitividade para aplicação das

sanções sugeridas, não é de todo improdutivo sua apresentação, como atesta Lemos (in LLANOS; MUSTAPIC, 2005). Embora nem sempre atinjam o objetivo da correção dos atos infracionais, esses instrumentos sinalizam para o eleitorado as preocupações parlamentares com a probidade na gestão do bem público.

Pode-se citar as competências exclusivas do Congresso Nacional que consistem no controle do Executivo, como concessão e sua renovação de rádios e televisão; aprovação de tratados, acordos ou atos internacionais; autorização para declaração de guerra pelo presidente, como sua ausência do país quando excederem a 15 dias. Aprovação e suspensão de estado de defesa e de intervenção federal; autorização e suspensão de estado de sítio; sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder de regulamento ou dos limites de delegação legislativa; aprovação de plebiscito; autorização da exploração e aproveitamento de recursos hídricos, e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas; aprovação da alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

As câmaras dispõem de outro instrumento de investigação, conjunto ou separadamente, que são as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Estas dispõem de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e elevado poder de mobilização da opinião pública e seu comportamento eleitoral, considerado por Calcagnotto (2005) o mais eficaz instrumento de controle do Executivo pelo Legislativo.

No período de 1952 a 2000, o Senado apresentou 52 propostas de CPI, tendo instalado 45 comissões, com êxito logrado por 37, que concluíram os trabalhos com apresentação de relatório. Oito concluíram seus trabalhos sem apresentação de relatório e sete não foram instaladas. Comparativamente, os percentuais apurados para as comissões realizadas pelo Senado (71,1%) são maiores do que para a Câmara (52,8%), o que ressalta o efetivo exercício dessa modalidade de controle pelos senadores.

Lemos (in LLANOS; MUSTAPIC, 2005) apurou um incremento na utilização dos instrumentos de controle, na ordem de 29%, entre 1988 e 2004, o que caracteriza uma maior compreensão e institucionalização do papel de controle do Legislativo. Representando 35% do total das proposições apreciadas no mesmo período, esses instrumentos constataam o exercício do sistema de *checks and balances* no modelo presidencialista brasileiro.

#### 4.4 APERFEIÇOAMENTO DAS LEIS

A instituição do Senado é defendida com este fim, uma segunda câmara legislativa composta a partir de princípios diversos daqueles presentes na formação da Câmara dos Deputados, sendo previsível que a ação de uma leve à moderação da outra. (LIMONGI, 2006, p. 251).

A qualidade legislativa é afetada pelo conhecimento e experiência dos legisladores, assim como por seu potencial para a corrupção. O Senado oferece uma solução para ambos os problemas. A maior duração dos mandatos permite que se tornem legisladores profissionais, melhor providos de conhecimento a fim de gerar melhores resultados legislativos. O Senado reduz a corrupção porque duplica as instâncias de decisões, o que torna mais difícil os esquemas de usurpação e perfídia. (TSEBELIS; MONEY, 1997).

Para “os federalistas”, a adoção do Senado serviria como uma forma de redução do poder de uma câmara popular, ante a possibilidade de tirania com a concentração de muito poder nas mesmas mãos.

Os senados evitam as mudanças drásticas no escopo legal de um país. No caso do Brasil, de fato, o Senado exerce essa função com maestria, uma vez que a maioria das leis tem início na Câmara dos Deputados, não obstante o Senado tenha a prerrogativa de rejeitar uma lei integralmente, ainda que aprovada pela Câmara dos Deputados.

Bercovici (2004) considera que a característica revisora torna demasiado lento o processo de elaboração das leis, uma vez que as duas câmaras dispõem do mesmo poder legislativo.

Silva (2007), considerando que as duas câmaras compartilham da mesma origem e autoridade, aponta um efeito postergatório da função revisora.

O caráter incongruente do Senado brasileiro é uma garantia de que uma minoria não seja esmagada por uma maioria circunstancial, mas é fundamental para o sistema democrático que a minoria não impeça a maioria de governar, como afirmava Dahl (1956).

O *background* dos senadores é de fundamental importância para o presente projeto, que busca demonstrar que a formação social e política dos senadores, aliada ao modelo de recrutamento dessa Casa Legislativa, contribui para a total

independência na tomada de posições de seus membros, ante um presidencialismo de coalizão.

Lemos (2008) apresenta trabalho onde descreve os dados socioeconômicos e a socialização política prévia dos senadores na década de 1990. Ressalta que “se um sistema político muda, muda a composição da elite legislativa”.

Nunes (1997 apud LEMOS, 2008) aponta a modificação ocorrida com o golpe militar sobre o recrutamento de elites. O estudo aponta que, no período de 1946 a 1964, o Executivo (ministérios e governadorias estaduais) era composto principalmente por representantes do Legislativo, especialmente da Câmara dos Deputados. O exercício legislativo se tornava um estágio para a conclusão de ambições políticas progressivas. Após o golpe militar, o recrutamento das elites passou a priorizar os técnicos e militares e as governadorias, destituídas de poder, continuavam a ser ocupadas por ex-deputados.

Na década de 1990, o senador poderia ser descrito como um homem acima de 50 anos, de nível superior, advogado, com passagem por cargo eletivo, preferencialmente pelo Legislativo. O Senado é um ambiente de políticos veteranos, com alguma participação em cargos do executivo ou legislativo. A exigência de limite mínimo de idade para concorrer ao pleito do Senado impõe um quadro diferenciado da Câmara dos Deputados. Enquanto a primeira acalenta uma concentração de legisladores na faixa de 40 a 59 anos, no Senado predominam representantes na faixa de 50 a 59 anos, e os senadores com mais de 60 anos somam aproximadamente 75% do total da instituição. (LEMOS, 2008).

O nível de profissionalismo dos legisladores mais idosos, com grau de conhecimento mais elevado e capacidade para legislar com qualidade em busca do bom governo e da qualidade das leis, justifica a existência de uma câmara alta. A composição senatorial de parlamentares “mais sábios” auxilia no equilíbrio legislativo, ao deter a promulgação de legislação imprudente ou irrefletida, fruto de proposta da câmara baixa. Os mandatos mais longos propiciam o desenvolvimento de maior experiência nos procedimentos legislativos e maior independência política. Assim como a renovação diferenciada contribui para a estabilidade de pessoal, mais especialização e independência de opinião. (SÁNCHEZ; LLANOS, 2008).

Quanto à escolarização, o índice acima dos 95% para os parlamentares com nível superior caracteriza o Senado como um órgão mais elitista do que a Câmara, que apresenta uma maior representação com nível médio (segundo grau). No

quesito formação acadêmica, os senadores exibem uma predominância de advogados, seguidos de profissões técnicas, engenheiros, médios, empresários e economistas. A formação acadêmica superior especializada, aliada ao padrão etário elevado, confere aos senadores um grau maior de tecnicidade no exercício das atribuições do cargo.

Os estudos de Lemos (2008) ainda mostram uma baixa taxa de renovação dos quadros do Senado. Os ocupantes de cadeiras, em sua maioria, exercem mais de um mandato consecutivo, com 42% dos senadores tendo ocupado outros cargos eletivos no Executivo. A partir de 1995, houve um crescimento significativo da participação de ex-governadores, com cerca de 40% da composição do Senado.

Sánches e Llanos (2008) apuraram em seus estudos que, no caso do Brasil, os cargos do Executivo são mais ambicionados que os do Legislativo. Os governadores de estado, no entanto, buscam uma cadeira no Senado ao final de seus mandatos e os senadores, por sua vez, almejam a eleição para governadores. Os ex-governadores preferem uma cadeira no Senado à Câmara, quando se transferem para o Poder Legislativo porque esse cargo oferece maior possibilidade do exercício de influência individual (poder de veto) sobre a legislação.

Existe proposta na Câmara dos Deputados que alvitra cadeira cativa no Senado para ex-presidentes, como ocorre na Itália. Esse fato corrobora a tese de que o Senado é uma posição valorizada na carreira política, meta dos veteranos na política. Ou mais, o Senado configura-se como um espaço composto por lideranças político-partidárias de fundamental importância nas decisões legislativas.

## 5 PARTIDO DOS TRABALHADORES – UMA PROPOSTA DE GOVERNO

Se a segunda câmara concorda com a primeira, é desnecessária, se discorda, é ruim. (Abade Sièyes)

Em São Paulo, 10 de fevereiro de 1980, o crítico de arte Mário Pedrosa assinou o Manifesto de Lançamento do Partido dos Trabalhadores (PT). A legenda fundada converteu-se em uma das principais peças do sistema partidário brasileiro. Pela primeira vez – à exceção do curto período entre 1945 e 1947 em que o Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi legal –, a esquerda participou de modo competitivo da “grande política” no Brasil.

Tendo meio milhão de filiados e estando organizado em 4.098 municípios, o PT passou a governar, em 2001, três estados e 187 cidades, entre elas seis das mais importantes capitais brasileiras. É, desde 1998, um dos cinco maiores partidos dos 23 que têm representação no Congresso Nacional e controla cerca de 10% da Casa. Lula ficou em segundo lugar nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998. Na última, obteve 21,5 milhões de votos (32% dos válidos). Foi eleito presidente nas eleições de 2003 e reeleito em 2007, num segundo turno com Geraldo Alckmin (PSDB).

O PT teve papel preponderante no quadro político nacional no final do século XX e início do século XXI. Não só porque detinha uma fatia dos postos de controle político, mas também porque influenciava o comportamento dos demais atores. À medida que se mostrou competitivo na arena eleitoral, o partido passou a ser um divisor de águas. Petismo e antipetismo catalisam segmentos crescentes do eleitorado. O surpreendente desempenho de Lula na eleição de 1989, quando quase chegou à Presidência da República, levou a que partidos de centro e de direita se unissem em um inesperado bloco para evitar a vitória do PT em 1994 e 1998.

Mesmo quando distante dos cargos de decisão política, sobretudo na primeira metade dos anos 80, a trajetória do partido influenciou o rumo da sociedade. O PT esteve ligado às grandes greves daquela década; à organização da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983; e ao nascimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), em 1984.

O partido sempre esteve engajado na proposta revolucionária de ocupação do Estado pelo proletariado, mais tarde, na década de 1990, evoluiu para a proposta de uma profunda transformação social, intitulada “Revolução Democrática”.

No primeiro Congresso, realizado em dezembro de 1991, em São Bernardo do Campo (SP), o partido buscou a recomposição das diversas correntes e facções que disputavam o controle do partido. Lula fundou a “Articulação”, como forma de unir os independentes que não pertenciam a qualquer facção. A partir daí a ala esquerda se fragmentou em duas, comandadas pelos deputados federais José Genoíno e Eduardo Jorge. A ala esquerda original era composta de trotskistas – a Democracia Socialista, do ex-prefeito Raul Ponto de Porto Alegre e a corrente – O Trabalho, antiga Organização Socialista Internacionalista (OSI), conhecida por Libelu, de Liberdade e Luta no movimento estudantil dos anos 70.

No Segundo Congresso, em 1999, surgiu um novo centro, comandado pelo deputado Arlindo Chinaglia que, aliado ao campo majoritário, alcançou 70% dos votos para a composição da liderança.

O PT não defendia de forma explícita a ditadura do proletariado, mas sustentava a tomada do Estado pela classe dos trabalhadores, que se tornaria dominante, colocando o poder político a seu serviço.

A Resolução do 5º Encontro Nacional originou a seguinte conclusão:

Para extinguir o capitalismo e iniciar a construção da sociedade socialista, é necessário, em primeiro lugar, realizar uma mudança política radical; os trabalhadores precisam transformar-se em classe hegemônica e dominante no poder de Estado, acabando com o domínio político exercido pela burguesia. Não há qualquer exemplo histórico de uma classe que tenha transformado a sociedade sem colocar o poder político – Estado – a seu serviço.

Antes de assumir a presidência, o partido mantinha posição ambígua com relação ao modelo democrático. As críticas à falta de liberdade partidária, sindical e religiosa nos países socialistas do leste europeu recebia apoio das diversas correntes do PT. O partido concedeu apoio ao partido Solidariedade, que teve participação considerável na queda do governo comunista da Polônia. E sempre evitou condenação explícita ao regime totalitário cubano nos encontros e congressos nacionais. (SINGER, 2001, p. 36). Muito pelo contrário, seus principais líderes costumavam ir a Cuba para conhecer o modelo de Fidel Castro de perto.

Até 1990, o PT oscilava entre uma concepção democrática comprometida com a liberdade na disputa do poder pela via das eleições, e a ideia de que a conquista do poder seria um artifício para se atingir a hegemonia, com o banimento dos partidos que não representassem a classe trabalhadora do espectro político nacional, uma vez alcançado o poder.

A Revolução Democrática perseguida pelo partido dividiu-se em duas fases. A primeira consistia em reformas profundas, com um programa de redistribuição de renda, ampliação do mercado interno e eliminação da miséria. A segunda etapa consistia em isolar as elites e reduzir seu poder de manobra e a implantação de uma sociedade socialista. (SINGER, 2001, p. 39).

Uma definição do que seria um socialismo para o PT surgiu do primeiro Congresso, que entendia por um plano econômico, numa combinação de planejamento estatal com um mercado orientado socialmente, cujo objetivo seria negar a preponderância e a centralidade do capital na dinâmica das relações sociais. Embora o mercado seja compatível com a concepção socialista do partido, poderia haver, no futuro, uma superação definitiva das relações mercantis de produção.

Na política, a ideia era criar mecanismos de participação popular direta, paralelamente às instituições representativas já existentes, com a possibilidade da substituição definitiva destas pelas formas diretas. Era um objetivo a ser seguido:

[...] a superação de instituições que permitem um importante nível de autonomia dos governantes perante o povo, como é o caso dos mecanismos clássicos da democracia representativa liberal, com o objetivo de abolir a distinção entre governantes e governados e encaminhar a extinção das desigualdades de classe e do Estado enquanto aparelho de dominação. (SINGER, 2001, p. 41-42).

A participação popular, na visão do PT, é um meio de fortalecimento da democracia representativa. Essa participação deve ocorrer por intermédio de conselhos gestores de empresas e serviços públicos, de plebiscitos, referendos e consultas, dos conselhos populares organizados nas fábricas, nos bairros e no campo e do orçamento participativo.

A experiência do orçamento participativo é bastante praticada pelas administrações petistas; é a forma de dar orientação social ao mercado, uma vez que as decisões econômicas contam com a participação direta dos cidadãos.

Tal participação teria que ser complementada, ao menos durante certo período pelo Estado, que deveria exercer uma ação reguladora sobre a economia, através de suas próprias empresas e de mecanismos de controle do sistema financeiro, de políticas tributárias, de preços, de crédito, de uma legislação antimonopolista e de proteção aos consumidores, aos assalariados e aos pequenos proprietários. (PT, Resoluções de Encontros e Congressos, p. 502, in SINGER, 2001, p. 42).

Dentre as reformas políticas surgidas do 2º Congresso, todas visando ao aperfeiçoamento da democracia representativa, constam a revisão da proporcionalidade na Câmara, o financiamento público das campanhas e o estabelecimento de mecanismos de fidelidade partidária.

Ainda no que tange à participação direta, “a defesa do Estado de Direito não pode servir de pretexto para engessar a democracia e paralisar novas conquistas sociais”. (SINGER, 2001, p. 45).

No terceiro Congresso Nacional do Partido, em 2007, resoluções relativas à reforma política previram a convocação de plebiscitos para decidir questões de grande alcance nacional; a simplificação das formalidades para proposição de iniciativas populares legislativas; a convocação de consultas, referendos e/ou plebiscitos em temas de impacto nacional; o Orçamento Participativo; a correção das distorções do pacto federativo na representação parlamentar; a revisão do papel do Senado, considerando o tempo de mandato, a eleição de suplentes e seu caráter de câmara revisora; a fidelidade partidária, o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, o voto em lista pré-ordenada, o fim das coligações em eleições proporcionais; o fim da reeleição para todos os cargos majoritários; e a proibição do exercício de mais de três mandatos consecutivos no mesmo cargo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo legislativo bicameral encontra posições favoráveis e contrárias. Conformações políticas propugnam por mudanças no modelo sempre questionando “a formação de maiorias estáveis no Parlamento para garantir a governabilidade.” (HOFMEISTER apud SANCHES; LLANOS, 2006, p. 163); ou, nas palavras de Renan Calheiros, “a criação de condições para um relacionamento produtivo e eficaz entre os poderes da República, especialmente entre o Executivo e o Legislativo, de modo que o governo possa de fato governar e o parlamento possa de fato legislar.” (CAHEIROS, 2005 apud SANCHES; LLANOS, 2006, p. 163).

O presidencialismo de coalizão requer a participação de todos os entes envolvidos no processo. No entanto, um presidente que dispõe de poder para emitir decretos e medidas provisórias pode desistir de amplas coalizões. Um projeto de governo majoritário prescinde de uma segunda câmara, seja para o aperfeiçoamento do processo legislativo, para a formação de coalizão ou para a representação das unidades federativas.

O sistema bicameral confere maior complexidade ao processo de elaboração de leis e à formação de coalizões de governo, além de aumentar as instâncias de controle do Poder Executivo. Ademais, as câmaras altas garantem a representação das minorias regionais contra a tirania de maiorias circunstanciais nas câmaras baixas.

O modelo democrático prima pela alternância do poder, por meio das eleições livres e periódicas. É justo que um partido, após vencer um pleito, não queira mudar as regras do jogo a fim de se perpetuar no poder. Terminantemente antidemocrático, na visão poliárquica de Dahl, mas perfeitamente coerente para um partido que tem por meta permanecer trinta anos no poder.

O modelo apresentado pelo PT segue na direção do modelo populista de Dahl, com um governo formado por maiorias simples e minorias significativas. A adoção de um modelo majoritário de poder deve levar em consideração a questão do controle da tirania da maioria. No modelo majoritário de democracia, a divisão de poder é unilateral. Para manter a regra majoritária, o governo central precisa controlar seu aparato e todos os governos não-centrais e potencialmente competidores, o que resulta num governo centralizado e unitário.

Considerando as abstenções existentes em qualquer processo eleitoral, na democracia populista, a opção escolhida pela maioria corresponde à vontade da maioria simples e não à vontade da maioria qualificada dos cidadãos afetados pela questão. A democracia populista gera maiorias com baixa legitimidade eleitoral. Esse quadro favorece o surgimento de governos autoritários.

O Partido dos Trabalhadores propõe a adoção de um modelo de governo majoritário, também na acepção empregada por Lijphart, pela maior centralização das decisões. Com o propósito de favorecer o unicameralismo, sugere o banimento do quadro partidário das legendas que não defendam interesses dos trabalhadores. A proposta prevê um “governo pela maioria do povo”, competindo à minoria o papel de oposição.

A exclusão do escopo partidário brasileiro das legendas que não defendam os interesses dos trabalhadores, nas palavras de Abranches (1998), tende a deixar de fora faixas de representação, com a simplificação das clivagens e a exclusão da representação de setores com identidade e preferências específicas. Essa exclusão, em quadros de maior heterogeneidade social, pode consistir em sério risco à estabilidade da ordem política.

Deve-se atentar para a ideia apontada por Lewis de que se os interesses das minorias são atendidos pela maioria que está no poder, então o sistema aproxima-se da definição de democracia como o “governo para o povo”, em lugar de o “governo pelo povo”.

Llanos e Sánches (2006) avaliam o poder das câmaras altas não somente em função de sua participação no processo de elaboração de leis, mas de acordo com o poder de influência na resolução de desacordos entre as câmaras, consoante as regras legislativas e pela prerrogativa de controle sobre o Poder Executivo.

Todos os senados dos países latino-americanos têm a prerrogativa de iniciar a tramitação de leis e o poder de veto sobre outras iniciativas. No entanto, há diferenciação quanto ao trâmite das leis, a exemplo do caso brasileiro, onde os projetos do Executivo têm início na Câmara dos Deputados, ao contrário dos demais modelos da região, que têm o ingresso desses projetos repartido entre as câmaras. (LLANOS; SANCHES, 2006).

A forma de recrutamento, característica da incongruência do bicameralismo, aliada aos poderes dos senadores de nomeação de autoridades governamentais, garante ao Senado o controle sobre o excesso de poderes dos presidentes. Juntos,

esses atributos garantem a manutenção e a estabilidade legislativa ao reduzir o impacto das contingências ideológico-partidárias, e do exercício momentâneo do poder. O constituinte, ao estabelecer a divisão dos poderes do presidente com o Poder Legislativo, especialmente com o Senado, criou um óbice ao uso arbitrário da força.

Os estudos realizados puderam levar a conclusões significativas. Uma considerada importante por esta autora é a mobilidade de adesão do Senado a propostas de interesse do Governo. A forma de recrutamento diferenciada e o *background* dos senadores lhes permitem independência frente a políticas de governo divergentes em legislaturas. Todavia, um estudo mais aprofundado será necessário, com apreciação quantitativa das propostas apresentadas pelo atual governo que não tenham logrado aprovação no âmbito do Senado Federal, a fim de comprovar a tese aqui levantada.

A respeito de considerar o Senado representante das oligarquias locais e das elites, pode-se levar em conta as palavras de Aristóteles, tão antigas e ao mesmo tempo tão atuais. Afirma o clássico que não há uma forma de governo naturalmente correta. Embora todos concordem que a justiça consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, os critérios para a aplicação da distinção são subjetivos. A virtude, a riqueza e a liberdade são títulos que justificam a superioridade para o exercício do poder. Os que possuem maior riqueza acreditam em sua superioridade e reclamam do Estado uma parte proporcional a seus bens, enquanto os que se comparam, como homens livres iguais a todos, reclamam iguais direitos políticos. Cada uma dessas classes tem sua própria noção de justiça e, portanto, nenhuma delas pode alegar que preconiza a justiça total. (NOGUEIRA, 2007).

Para Aristóteles, a queda das oligarquias e das democracias se deveu à falha na combinação de componentes populares e oligárquicos. Ao citar Platão, ressalta que o ideal republicano não é a democracia ou a oligarquia, mas o melhor das duas, denominado governo constitucional. (TSEBELIS; MONEY, 1997).

Os benefícios de um governo misto se devem ao equilíbrio de poder alcançado mediante a representação dos múltiplos interesses. Nenhum elemento isolado da sociedade é capaz de aplicar todos os instrumentos de governo em benefício da sociedade, evitando a explosão de descontentamento e a derrubada da ordem política. Tsebelis e Money (1997) lembram que a queda da Constituição

ateniense se deveu à essência de um governo simples, não obstante a dupla deliberação institucional. Governos constitucionais estáveis devem conter uma mistura de elementos de democracia oligarquia e de monarquia a fim de assegurar que os bens de uma sociedade não serão sacrificados aos interesses de uma classe em particular.

A dupla apreciação legislativa produz uma legislação de melhor qualidade e resultados mais estáveis. Há três tipos de instabilidade legislativa; mudanças pessoais, mudanças de preferências e mudança nos resultados em consequência do ciclo eleitoral. O bicameralismo reduz os três tipos de instabilidade, com a diferença na duração dos mandatos e com a diferenciação na composição. Para Madison, a estabilidade depende de mandatos mais longos e a renovação parcial dos membros. (TSEBELIS; MONEY, 1997).

O conhecimento, a sabedoria, a idade mínima exigida para a câmara baixa, os critérios de seleção que envolvem o conhecimento e os mandatos mais longos permitem o desenvolvimento da *expertise* legislativa.

Outro atributo do modelo bicameral é a redução da corrupção e a morosidade do processo legislativo. Uma segunda câmara reduz a corrupção porque requer o respaldo de um maior número de indivíduos do que o requerido num modelo unicameral para a finalização legislativa.

Também foi possível verificar que o Senado Federal tem exercido suas funções constitucionais, especialmente as relativas ao controle horizontal do Poder Executivo, como atestou Lemos (2005). Novas pesquisas deverão ser realizadas a fim de comprovar a atuação da Casa no período posterior a 2004.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-515, 2000.

ARAÚJO, Caetano Ernesto P. 20 anos da Constituição cidadã. **Estudo nº 2685**, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, ago. 2008(a).

\_\_\_\_\_. Para uma teoria da democracia. **Curso de Doutrinas Políticas Contemporâneas - ILB** - Módulo 3, 2008(b).

\_\_\_\_\_. Razões do Bicameralismo. **Estudo nº 594**, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. A câmara alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

AZEDO, Luiz Carlos. Nas entrelinhas. Coisas do Senado. **Correio Braziliense**, Brasília, 7 set. 2008.

BACKES, Ana Luiza. **Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado**. Brasília. 1998. 179 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: LEMOS, Leany B. (Org.) **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

BARBOSA, Antônio José. História do parlamento brasileiro. **Apostila do curso de pós-graduação em processo legislativo do CEFOR – Câmara dos Deputados**. Brasília, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BORTHWICK, R.L. Methods of Composition of Second Chambers. **The Journal of Legislative Studies**. Special Issue. Second Chambers, v. 7, n. 1, 2001.

BRANCO, Marcello Simão. A atuação do Senado Federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90. In: LEMOS, Leany B. (Org.). **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Seção II – Das atribuições do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Título IV – da Organização dos Poderes. 25. ed. Brasília: Câmara dos Deputados.

CALCAGNOTTO, Gilberto. **Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças**. Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad/Adenauer, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento interno**. Centro de Documentação e Informação – CEDI. 7. ed. Brasília, 2006.

CHACON, Vamireh. **História do Legislativo brasileiro**. Senado Federal, Secretaria Especial do Interlegis. Brasília: Senado Federal, 2008, v. II.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

GENRO, Tarso. O estado e o manifesto. TD - Teoria e Debate. **Revista Trimestral da Fundação Perseu Abramo**, ano 10, n. 36, p. 42-45, out./nov./dez. 1997.

\_\_\_\_\_. O PT e as suas relações institucionais. **Revista Esquerda 21**. Ano 1, n. 1, p. 64-67, set. 1995.

HORA, José Barboza. **O verdadeiro grito do Ipiranga**. Disponível em: <<http://www.mv-brasil.org.br/>>. Acesso em: 15 set. 2008.

LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira no limiar do Século 21. Centro de Estudos Konrad-Adenauer Stiftung. **Pesquisas**, n. 5, p. 48-56, 1996.

LEMOS, Leany B. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do plenário e da comissão de constituição, justiça e cidadania na década de 90. In: \_\_\_\_\_. **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

\_\_\_\_\_. Como o congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad/Adenauer, 2005.

\_\_\_\_\_. **Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Brasília. 2005. 244 p. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

LEMOS, Leany B.; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades. Um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, jun. 2007.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando. O federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2006, v. I.

\_\_\_\_\_. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, n. 76, nov. 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**. Câmara dos Deputados, ano 1, n. 1, nov. 2004.

MONTESQUIEU. O espírito das leis. In: **Teoria Política Moderna**. Curso de pós-graduação do Unilegis em Ciência Política, 2008.

NEIVA, Pedro Robson. Os poderes de senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany B. (Org.) **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

NOGUEIRA, Otaciano. **Introdução à filosofia política**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2007, v. II.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. O Brasil que queremos. 3º Congresso do PT, 2007. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 10 out. 2008.

PEREIRA, Merval. Equilíbrio. **Jornal O Globo**, 21 set. 2007.

RABAT, Márcio Nuno. A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil. **Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, ago. 2002(a).

\_\_\_\_\_. Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra. **Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, ago. 2002(b).

\_\_\_\_\_. Produção Legislativa da Câmara dos Deputados em 2001. **Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, mar. 2002(c).

SENADO FEDERAL. **Regimento interno do Senado Federal consolidado e normas conexas**. Brasília, 1999, v. 1.

REINER, Lúcio. Funcionamento do parlamento francês. **Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, jan. 2000.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany B. (Org.) **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Produção legislativa nas democracias consolidadas e a eficácia da atividade propositiva. **Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputado**, maio 2007.

SÁEZ, Manuela Alcântara; MONTEIRO, Mercedes G.; SÁNCHEZ, Francisco. **Funciones, procedimientos y escenarios: um análisis del poder legislativo en América Latina**. Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

SÁNCHEZ, Francisco; LLANOS, Mariana. Conselho de anciãos? O Senado e seus parlamentares no Cone Sul. In: LEMOS, Leany B. (Org.) **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.

\_\_\_\_\_. O bicameralismo em perspectiva comparada, 2006, p. 159-164. In: ANASTÁCIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SHELL, Donaldo R. Second Chambers. **World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures**. Kurian, George (editor). Fitzroy Dearborn Publishers. Chicaco. London, 1998, v. II.

SHELL, Donaldo R.; BALDWIN, Nicholas. Second Chambers. **The Journal of Legislative Studies**. Special Issue - Second Chambers, vol. 7. n. 1. 2001.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SINGER, André. O PT. **Coleção Folha Explica**. São Paulo: Publifolha, 2001.

TSEBELIS, Gerorge; MONEY, Jeannette. **Political economy of institutions and decisions**. Cambridge University Press, 1997.