

Bicameralismo na África

Pedro Neiva (CEBRAP)

RESUMO: *Nesse artigo, faço um mapeamento do bicameralismo nos países africanos, apresentando suas características e procurando explicar a sua existência. Em outras palavras, busco identificar os fatores que determinam a criação de uma câmara alta no continente africano. As variáveis relacionadas à fragmentação em seus diversos aspectos – étnico, religioso, federativo – não se apresentaram como relevantes. No entanto, a existência de guerra civil parece estar fortemente relacionada à presença de uma câmara alta. A sugestão é que tais instituições são utilizadas como um instrumento auxiliar na solução de conflitos exacerbados em sociedades em transição democrática.*

PALAVRAS-CHAVE: *legislativo, bicameralismo, África, fragmentação étnica, guerra civil.*

INTRODUÇÃO

Este artigo trata do bicameralismo no continente africano. O meu objetivo principal é fazer um mapeamento das câmaras altas existentes nos países da região, procurando verificar as suas características e a justificativa para a sua existência. Entre outras, pretendo responder às seguintes perguntas: como se configuram as câmaras altas dos países africanos? O que explica a criação de uma câmara alta naquele continente? Até que ponto a justificativa para a adoção do bicameralismo em outras regiões aplica-se ao contexto africano?

Apesar de os estudos sobre as câmaras altas terem aumentado substancialmente nos últimos anos, ainda existe muito o que ser desvendado. O conhecimento que temos sobre elas, e sobre os impactos que causam sobre o funcionamento geral dos respectivos sistemas

políticos, ainda é muito precário. Isso não condiz com a importância de tais instituições. Afinal, de acordo com Tsebelis e Money (1997), mesmo as câmaras altas fracas influenciam os resultados políticos. Alguns autores sugerem que elas desempenham um papel importante nos assuntos de natureza econômica (Heller, 1997, Vatter, 2005, Neiva, 2006, Loureiro, 2001). Nos países em transição democrática, especialmente aqueles que apresentam clivagens religiosas e étnicas fortes, o bicameralismo tem sido lembrado como uma opção (Cutrone and McCarty, 2006).

Na África, o bicameralismo é um tema praticamente inexplorado. Desconheço qualquer pesquisa que tenha abordado o assunto na região, seja comparativa, seja estudo de caso. Se ele continua sendo um conceito à procura de uma teoria (Smith, 2003), não há como deixar o continente africano de fora, onde estão aproximadamente 1/3 das câmaras altas existentes no mundo atualmente. Enquanto a instituição está presente em aproximadamente 30% dos países, na África, esse número chega a 40%. Os países que o adotam respondem por 65% do território, 70% da população e 76% do PIB do continente.

No entanto, não só os números justificam o estudo sobre o bicameralismo na região, mas também a sua diversidade. No mundo inteiro, as câmaras altas diferem entre si bem mais do que as câmaras baixas; na África, tal variação parece ser ainda maior. Tomemos a forma de seleção dos senadores como exemplo: enquanto na América Latina são todos escolhidos pelo voto direto, na África, isso acontece em apenas quatro dos vinte e dois países bicamerais. As diferenças não param por aí, eles se destacam também pela composição étnica, pela duração do mandato, pelos poderes constitucionais.

Além de contribuir para um melhor conhecimento dessa instituição fundamental, o artigo pretende também provocar a discussão sobre as instituições africanas. O continente apresenta uma diversidade cultural, econômica, étnica e política surpreendente, mas não tem recebido a atenção devida da ciência política. Segundo Soares (2005), apenas 1% das publicações realizadas nas prestigiadas revistas “American Political Science Review”, “European Journal of Political Research” e “Political Studies” referiam-se à África. Nos periódicos nacionais, isso não é diferente. De acordo com levantamento do mesmo autor, apenas 4 referências foram feitas aos países africanos nas ementas dos artigos de 8 revistas brasileiras, entre os anos de 2005 e 2007. Já a Ásia apareceu 9 e a Europa 77 vezes.¹

Na seção que se segue, apresento algumas características organizacionais dos 22 senados existentes na África. Em seguida, na seção III, apresento as variáveis que serão testadas como possíveis determinantes do bicameralismo na região. Paralelamente, promovo uma discussão sobre cada uma delas, apresentando as respectivas hipóteses. Na seção IV, apresento os resultados de três modelos de regressão logística, que procuram explicar a existência das câmaras altas. Finalmente, na seção V, apresento minhas conclusões.

II CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS DOS SENADOS AFRICANOS

¹ O levantamento foi realizado nas seguintes revistas: Dados, Sociologia e Política, Sociedade e Estado, Novos Estudos Cebrap, Lua Nova, Sociologias, Tempo Social. Números apresentados por Gláucio Soares no I Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, realizado em outubro de 2009 na UFMG.

A tabela 1 mostra algumas características dos senados africanos, relacionadas ao seu tamanho, à forma de recrutamento de seus membros, à duração de seus mandatos e ao percentual de mulheres entre seus membros.

[\[http://www.politicohoje.ufpe.br/index.php/politica/rt/suppFiles/16/29\]](http://www.politicohoje.ufpe.br/index.php/politica/rt/suppFiles/16/29)

Conforme se observa na tabela 1, há uma variação grande na configuração das câmaras altas na África. No que se refere ao tamanho, observa-se desde o minúsculo senado da Namíbia (26 membros) até o do Egito, com 264 membros. A média geral é de 95 senadores, próxima à média mundial que é de 101 senadores (Neiva, 2004).

Na maioria deles, a renovação do mandato é feita de uma só vez, mas há também seis casos em que são renovados em um terço, a cada dois anos. Há ainda um caso (Mauritânia) em que um terço dos senadores é renovado a cada dois anos, a exemplo do Senado norte-americano. Quanto à duração do mandato, ela varia de 4 anos na Nigéria até 9 anos na Libéria. Em muitos casos, os mandatos duram 5 ou 6 anos. A média geral é de 5,9 anos, ligeiramente acima da média mundial, que é de 5,3 anos (Neiva, 2004).

A informação mais relevante diz respeito à forma como os senadores são escolhidos. É importante dizer que, em apenas quatro câmaras altas, os senadores são escolhidos pelo voto direto, sendo que em apenas dois deles (Liberia e Nigéria) a eleição envolve todos os seus membros. Nos Senados do Egito e de Zimbábue, parte da Casa é eleita diretamente, mas 35% e 33% dos senadores, respectivamente, são indicados ou escolhidos, sem passar por nenhuma eleição. Em sua grande maioria, os senados africanos são selecionados pela escolha pessoal de

alguém ou pelo voto indireto, o que sugere um papel menor para tais casas legislativas. Nesse último caso, são votados pelas assembleias ou conselhos regionais, provinciais/departamentais ou municipais. Há ainda casos curiosos, como o da Suazilândia, onde os senadores são escolhidos pela câmara baixa.

A tabela mostra também a grande variação no percentual de mulheres, que vai de 2,2% no Marrocos a 40% na Suazilândia e no Senegal. De acordo com Neiva (2008), a África apresenta um percentual de mulheres relativamente alto em suas câmaras altas – média de 20,1% - bem acima do que se encontra em algumas regiões do mundo, tais como: Ásia (1,9%), Europa Central e do Leste (13,4%), América Latina (12,8%), Oriente Médio (10,2%). Conforme mostra o autor, essa não é, no entanto, uma indicação de representação mais igualitária, haja vista que as câmaras altas que contam com maior proporção de mulheres são também as mais fracas do ponto de vista político.

III POSSÍVEIS DETERMINANTES DO BICAMERALISMO NA ÁFRICA

Pelo fato de o bicameralismo apresentar as mais diversas configurações, a justificativa para a sua existência também é diversificada. Uma das mais aceitas diz respeito à divisão do território em um arranjo federativo (Lijphart, 1999, Tsebelis and Money, 1997, Lane and Ersson, 1999). Ela iniciou-se com a independência dos Estados Unidos, quando os estados pequenos condicionaram a sua adesão a uma confederação à uma representação igualitária no Senado. A idéia espalhou-se pelo mundo e hoje podemos dizer que o federalismo é uma condição suficiente – ou “quase suficiente” – para a existência do

bicameralismo: dos 24 países federativos, apenas 5 são unicamerais. Entre eles, está a Venezuela, que foi bicameral até 1999. Na África, a exceção fica por conta do Marrocos.

Embora admitindo o federalismo como condição suficiente, não podemos dizer que ele seja uma condição necessária: enquanto 19 países bicamerais são também federativos, há cerca de meia centena que não o são. Na África, dos 21 países bicamerais, apenas 3 são federativos², uma proporção bem menor do que encontramos no resto do mundo. Existem, portanto, outras variáveis para explicar o bicameralismo, que não o federalismo, e os números sugerem que, na África, elas sejam ainda mais importantes.

Ao olharmos para os países bicamerais no mundo, verificamos que, em sua maioria, apresentam grande extensão territorial e/ou população numerosa. Os maiores países unicamerais são Grécia, Portugal e Peru,³ que possuem pouco mais de dez milhões de habitantes e já tiveram uma experiência bicameral. A África não foge à regra: os países menores (por exemplo: Seychelles, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Guiné Equatorial, Djibouti) são unicamerais e os países maiores (Sudão, África do Sul, Egito, Etiópia) são bicamerais. Tendo em vista que os países federativos tendem também a ser países grandes, novamente, sugiro que o poder explicativo do federalismo para o bicameralismo seja um pouco menor do que o colocado pela literatura. Certamente, é necessário controlar fatores importantes, como o tamanho do território e da população.

² São eles: Etiópia, Nigéria e África do Sul. O Sudão é bicameral e está em processo de implantação do federalismo.

³ A única exceção fica por conta da China. Portugal viveu uma experiência bicameral de 1911 a 1926, a Grécia de 1927 a 1935 e o Peru adotou o bicameralismo até 1992.

Outra justificativa muito lembrada diz respeito à representação das classes privilegiadas da sociedade. Essa perspectiva iniciou-se com a criação da primeira câmara alta no mundo, a *House of Lords* inglesa, criada no século XIV, para que a nobreza pudesse preservar os seus interesses, ameaçados pela representação popular na *House of Commons*. Nos Estados Unidos, o bicameralismo serviu como instrumento para proteger a classe dos proprietários de escravos, já que os estados escravistas contavam com maioria no Senado (Miller et al., 1996).⁴ Ainda hoje, há autores que ressaltam esse caráter elitista e conservador das câmaras altas (Lane and Ersson, 1999, UHR, 2008, Vatter, 2005).

A sugestão parece fazer sentido, já que países altamente democráticos e igualitários extinguiram suas câmaras altas, tais como: Nova Zelândia (1950), Dinamarca (1953), Suécia (1970), Islândia (1991), Escócia (1999). Nada obstante, isso também não explica tudo. É fácil encontrar países que extinguiram suas câmaras altas e que não apresentam esse grau de desenvolvimento econômico e social, tais como: Cuba (1959), Filipinas (1992), Peru (1993), Venezuela (1999).

No caso dos países africanos, a idéia pode fazer algum sentido, pois se trata do continente onde a proporção de países bicamerais é expressivamente maior e onde existe extrema desigualdade social. A hipótese que apresento é de que o bicameralismo foi criado no intuito de permitir que o processo de democratização no continente se desse de forma que mudanças bruscas não ocorressem. A idéia é que, ao optar pela criação de câmaras altas, foi possível acomodar melhor os interesses de elites tradicionais, seja nos países que estão em processo de democratização, seja naqueles que ainda não o iniciaram. Isso porque o

⁴ Segundo Miller, Hammond, & Kile (1996), a guerra civil nos Estados Unidos apareceu quando os estados escravistas perderam a maioria na câmara alta.

êxito na formação do Estado em circunstâncias desfavoráveis depende, fundamentalmente, da homogeneidade e da capacidade de as elites agirem politicamente. Na ausência de claro domínio de classe, a fragmentação da elite torna quase inevitável a afloração de conflitos e a instauração da instabilidade crônica, retardando a consolidação do poder (Carvalho, 2003).

Para testar a hipótese acima, utilizarei a medida mais aceita para expressar o grau de desigualdade em um país: o índice de Gini. No entanto, esse teste será feito a partir de uma medida de correlação simples entre essa variável e a variável bicameralismo. Em função da inexistência de dados sobre desigualdade em muitos países, incluir essa variável no modelo de regressão proposto faria com que o já escasso número de casos baixasse ainda mais.

Outras variáveis importantes para explicar a existência de instituições políticas dizem respeito às clivagens étnicas, raciais e religiosas (Ghai, 1988). Segundo Easterly e Levine (1997), a fragmentação étnica ajuda a explicar as diferenças nas políticas públicas adotadas, a instabilidade política e o crescimento econômico. Outros consideram que ela pode ser uma ameaça para a democracia. Segundo Mill (2001), instituições democráticas são quase impossíveis em um país formado por nacionalidades diferentes. Em sua “Poliarquia”, Dahl (1971) afirmou que o pluralismo cultural dificultava a tolerância e a segurança mútua, reduzindo a possibilidade de um sistema político competitivo. De acordo com Rabushka e Shepsle (1972), nas sociedades etnicamente fragmentadas, a democracia cede lugar para o autoritarismo. Na opinião de Lijphart (1980), o número ideal de grupos étnicos em um país é três ou quatro; mais do que isso faz com que a cooperação entre os grupos torne-se mais difícil. Powell (1982) encontrou uma relação positiva entre

fracionalização étnica e instabilidade do governo. Na mesma linha, Lane e Ersson (1990) encontraram uma correlação negativa entre diversidade étnica e persistência democrática.

No caso do continente africano, onde se encontram grandes conflitos étnicos e religiosos, é importante considerar o grau de fragmentação em cada um deles. Segundo Herbst (2000), ela é a maior ameaça para muitos países africanos, chegando ao ponto de paralisar alguns deles. Por outro lado, alguns autores sugerem que o risco para a democracia, provocado pela fragmentação étnica, pode ser reduzido por meio de engenharia institucional (Nordlinger, 1972). Nesse estudo, a minha sugestão é que os países africanos mais fragmentados criaram uma câmara alta, no intuito de acomodar tais diferenças. A minha hipótese aqui é que países com grau mais elevado de fragmentação apresentam uma tendência maior de criar uma câmara alta, como forma de administrar os conflitos que dela decorrem. A idéia está presente no discurso de algumas autoridades africanas presentes no “Primeiro Forum dos Senados e Segundas Câmaras da África e do Mundo Árabe”, a saber:⁵

“A Etiópia é um país composto de grupos étnicos diversos, com suas próprias crenças, culturas e práticas políticas (...) Essa riqueza cultural representa tanto uma fonte de estabilidade quanto de conflitos (...) A Câmara da Federação tem o propósito de garantir às diferentes etnias o uso de suas línguas e formas de expressão, promovendo a preservação de sua cultura, do seu direito à autonomia e a representação equilibrada nos diferentes escalões do governo ...” (Vice-presidente do Conselho da Federação da Etiópia).

“Muitos burundenses saudam as missões e os objetivos assinados no Senado, que deve ser um meio de promover uma reconciliação verdadeira e uma representação

⁵ O encontro foi realizado na Maurítânia em fevereiro de 2001.

equilibrada de etnias, das regiões e de categorias socio-profissionais“ (Chefe da delegação do Burundi).

“Alguns países adotam o bicameralismo levando em conta a diversidade política e cultural de sua população. Procuram garantir uma representação equilibrada dos interesses, sobretudo das minorias. No caso da Nigéria, a natureza diversificada do país exige mecanismo, como o bicameralismo, para que cada grupo étnico seja representado e que tenha seus direitos preservados” (Vice-presidente do Senado da Nigéria).

Associada à fragmentação e aos conflitos étnicos – quando não é consequência deles – a ocorrência de guerras civis também será considerada. De acordo com Zimmerman (2008), elas ocorrem em países pobres, recém-independentes, envolvidos em regimes políticos instáveis e não consolidados, características frequentes em muitos países do continente africano. Segundo o autor, na África Subsaariana, nada menos que 20% da população viviam em países afetados diretamente por elas. Na sua amostra de 147 países, 50 experimentaram uma guerra civil no período 1969-1997, sendo que 50% deles estavam na África.

Outra justificativa para uso da variável “ocorrência de guerra civil” é que ela, de certa forma, expressa um estado geral de caos no país. Como instituições vocacionadas para a manutenção da estabilidade, é possível que as câmaras altas sejam criadas com a função de eliminar ou reduzir a ocorrência desse tipo de conflito.

Tendo em vista a importância da variável “sistema de governo” na explicação da força política das câmaras altas (Neiva, 2006), julgo importante considerá-lo num modelo que pretenda explicar a existência dessas instituições. Utilizarei três codificações para caracterizá-lo: presidencialista, parlamentarista ou autoritário. Cada uma dessas categorias será utilizada individualmente, ou seja, será codificada como

“1” quando a característica estiver presente e como “0” quando não estiver, em modelos distintos. A expectativa é de que, nos sistemas presidencialistas, será encontrada uma quantidade maior de câmaras altas.

No caso específico da África, onde vários países eram, há pouco tempo, colônias de potências européias, penso ser importante incluí-las em um modelo que se proponha a explicar seus arranjos institucionais. Cinco tipos de colonizadores estiveram presentes no continente, por ordem de número de países colonizados: espanhóis (1), belgas (3), portugueses (5), ingleses (19) e franceses (20). No modelo de regressão que se segue, utilizarei apenas as duas últimas categorias, por serem as que aparecem com maior frequência. Elas serão codificadas como “1” quando o tipo de colonização a ser investigado estiver sendo testado, ficando as outras observações com o valor “0”.

Dado que o poder nas colônias francesas era altamente centralizado, sobrando pouca autonomia para os agentes locais/provinciais, a expectativa é que a colonização francesa tenha um impacto positivo sobre a existência de bicameralismo no país. Já o impacto esperado da colonização inglesa é negativo.

Outro aspecto relevante no estudo do bicameralismo diz respeito ao grau de urbanização do país. Afinal, um dos principais argumentos na criação do Senado norte-americano era o de evitar que os estados menores e pobres – que em muitos países apresentam uma configuração rural – fossem “engolidos” pelos estados grandes e ricos. Esta era também a percepção que Duverger tinha do senado francês, chegando a chamá-lo de “casa da agricultura” (Lijphart, 1999). No caso da África atual, a discussão parece importante, haja vista que se trata da região do mundo onde há maior proporção de população rural, mas que vem-se

urbanizado muito rapidamente: enquanto 20,6% da população da América Latina (16,3% na América do Sul) vivem na área rural, na África, esse número chega a 60% (62,7% na África Subsaariana). A hipótese é de que países mais urbanos – portanto, menos rurais – terão menor probabilidade de contarem com uma câmara alta. Por trás dela, está a suposição de que a mudança social rápida tende a aumentar as demandas e as contestações das autoridades tradicionais. Os senados seriam uma resposta a isso, uma forma de conter tais questionamentos.

Incluí ainda como variável de controle o fato de o país fazer parte ou não da África do Norte, também conhecida como “África branca”. Trata-se de região marcada pelo predomínio da população árabe, que chegou ao norte do continente durante o processo de expansão do islamismo. Os seguintes países estão sendo considerados: Argélia, Egito, Lybia, Marrocos, Tunísia.

Em resumo, espera-se que o bicameralismo na África esteja associado a sistemas políticos maiores e mais heterogêneos e com maior grau de fragmentação social, cultural, econômica. Como o bicameralismo torna as mudanças mais difíceis (Riker, 1992, Tsebelis, 1995), ele teria sido um instrumento nas mãos das elites para garantir que seus interesses não fossem contrariados. A idéia é que ele teria sido adotado nos países em transformação, onde a pressão por mudanças estaria ameaçando o *status quo*. Ao optar pela criação de câmaras altas, foi possível acomodar melhor os interesses de elites tradicionais, seja nos países que estão em processo de democratização, seja naquelas que ainda não se iniciaram. O número de países bicamerais no continente já sugere um reforço para essa hipótese: a África – região com maior desigualdade social e menos ocorrência de democracia – é também a que apresenta maior número de países bicamerais.

Para uma avaliação mais precisa, proponho abaixo três modelos de regressão, onde é possível avaliar o impacto conjunto das variáveis que estão sendo discutidas. O primeiro deles envolve um número maior de estimadores; no segundo, alguns desses estimadores são substituídos por categorias concorrentes. O terceiro modelo é mais parcimonioso e permite uma visão simplificada do impacto geral de cada uma das variáveis mais importantes. No apêndice 1 [<http://www.politicohoje.ufpe.br/index.php/politica/rt/suppFiles/16/29>], apresento estatísticas descritivas das variáveis que estão sendo utilizadas.

Tabela 2 – Determinantes do Bicameralismo na África

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Razão de Chance	Z	Razão de Chance	Z	Razão de Chance	Z
Federativo	1,58 (2,46)	0,29	1,72 (2,25)	0,42	1,81 (2,34)	0,46
Presidencialista	0,69 (0,68)	-0,38	-	-	-	-
Parlamentarista	-	-	2,70 (3,52)	0,76	-	-
Autoritário	-	-	-	-	0,95 (0,71)	-0,06
Colonização Inglesa	0,46 (0,44)	-0,82	-	-	-	-
Colonização Francesa	-	-	5,15 (4,33)	1,95* *	4,30 (3,37)	1,86* *
Fragmentação Étnica	0,02 (0,05)	-1,74 *	0,01 (0,01)	- 2,72* **	0,01 (0,01)	- 2,60* **
Fragmentação Religiosa	0,61 (1,23)	-0,24	-	-	-	-
África Árabe	0,65 (1,53)	-0,18	-	-	-	-
Direitos Políticos	1,14 (0,24)	0,62	-	-	-	-
IDH	0,03 (0,19)	-0,62	-	-	-	-
Tamanho da População	2,26 (0,92)	2,01* *	-	-	-	-
Tamanho do Território	-	-	1,60 (0,33)	2,30* *	1,57 (0,32)	2,30* *
População Urbana	1,04 (0,03)	1,40	-	-	-	-
Cristão	3,40 (3,29)	1,26	-	-	-	-
Muçulmano	-	-	0,67 (0,53)	-0,51	-	-
Guerra Civil	-	-	8,00 (6,71)	2,48* **	6,72 (5,35)	2,39* **
N	51		53		53	
Pseudo R2	0,21		0,30		0,29	
Log likelihood	-27,81		-25,65		-26,07	

Variável dependente: Legislativo bicameral = 1; Unicameral = 0.

Erro padrão entre parênteses *** p > 0,01 ** p > 0,05 * p > 0,10

A primeira informação relevante que aparece na tabela diz respeito ao impacto pouco significativo da variável federalismo. Essa é uma informação surpreendente, já que o arranjo federativo é apontado por muitos autores como uma das principais justificativas para a ocorrência do bicameralismo (Tsebelis and Money, 1997, Lijphart, 1999, Shell, 2001, Tsebelis, 2002). O federalismo pode ser considerado uma condição “suficiente” para a existência do bicameralismo no mundo, já que, dos 24 países que são federativos atualmente, apenas 5 são unicamerais. No entanto, ela está longe de ser necessária, pois 2/3 dos países bicamerais são unitários. Na África, além de não ser necessária, ela não chega a ser suficiente: dos 21 países bicamerais, apenas 3 são federativos e, dos 4 federativos, 1 não é bicameral.

Uma segunda conclusão importante refere-se ao impacto da herança colonial/histórica na moldagem das instituições. Os países colonizados pela Inglaterra tiveram uma propensão bem menor a criar uma câmara alta *vis-a-vis* os que foram colonizados pela França. Uma possível explicação para isso é o fato de que a câmara alta inglesa teve a sua importância reduzida nas últimas décadas, exercendo atualmente um papel mais simbólico e menos o de um centro decisório importante. Já o senado francês, embora seja uma câmara alta com poderes apenas medianos (Neiva, 2006), é mais expressivo do que a *House of Lords* inglesa.

No que diz respeito ao contexto religioso, ele não foi relevante na explicação da minha variável dependente: os fatos de haver alta fragmentação religiosa e de o país ser de maioria católica ou muçulmana não impactam substancialmente a propensão para se criar uma câmara alta. O mesmo acontece quando se inclui a variável que informa sobre a

predominância árabe na população, que está relacionada à religião muçulmana.

Também não apresentaram significância estatística as variáveis referentes ao sistema/regime de governo, ao grau de desenvolvimento humano e ao tamanho da população urbana, à situação dos direitos políticos.

Porém, apresentaram-se importantes para explicar a existência de uma câmara alta as informações referentes à geografia, especificamente, o tamanho da população e do território. A exemplo do que acontece em outras partes do mundo, países populosos tendem a criar uma câmara alta. Na África, todos os que tem população acima de 50 milhões de habitantes são também bicamerais: Etiópia, Egito, Nigéria, África do Sul, República Democrática do Congo. Por outro lado, países com população abaixo de um milhão de habitantes – tais como: Djibouti, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Guiné Equatorial, Camarões – são unicamerais.

Situação semelhante é encontrada no que diz respeito ao território. Países com pequena extensão territorial tendem a ser unicamerais. Apesar das exceções de Angola e Lybia, os países com área maior do que um milhão de quilômetros quadrados são bicamerais. É o caso de Sudão, Argélia, África do Sul, Mali, Etiópia, Mauritânia, República Democrática do Congo. Por outro lado, dos 10 países com tamanho menor que 20 mil quilômetros quadrados, apenas um é bicameral. Existe uma correlação entre o tamanho da população e do território, mas, quando isso não acontece, uma coisa ou outra costuma estar presente para explicar o bicameralismo. Em outras palavras, os países bicamerais pequenos são, em geral, populosos, tais como: Chad, Suazilândia, Ruanda, Burundi.

O achado mais interessante diz respeito ao fato de o país ter passado por pelo menos uma guerra civil. A variável apresentou alta

significância estatística, ao nível de 1%, nos dois modelos em que foi incluída. De acordo com Zimerman (2008), conflitos do tipo tendem a ocorrer em países de baixa renda, que se tornaram independentes recentemente, com fragmentação e polarização etno-linguística ou religiosa, com regimes que mesclam características autoritárias e democráticas e com instabilidade política. O autor verificou ainda que tais conflitos ocorrem geralmente em zonas rurais, conduzidas por líderes urbanos e instruídos. Enfim, algumas das características que não apresentaram uma relação direta com a adoção do bicameralismo são apontadas pelo autor como estando relacionadas à ocorrência de guerra civil. Essa, por sua vez, está muito relacionada à presença de uma câmara alta.

Portanto, a despeito de as variáveis individualmente não explicarem a existência do bicameralismo, uma variável que reflete um estado geral de clivagens étnicas, religiosas e econômicas, instabilidade política e conflitos agrários apresentou-se como o principal fator explicativo. Isso sugere que a instituição foi criada no intuito de ajudar a resolver os conflitos internos mais graves, que são muito frequentes na África. Essa parece ser uma característica distintiva das câmaras altas da região, qual seja: servir como mecanismo de conciliação de interesses altamente divergentes, que chegam ao ponto de provocarem guerras civis.

Em um modelo separado, inclui a variável desigualdade social (índice de gini), que não apresentou significância estatística. Deixei de apresentá-lo na tabela acima porque o referido índice não está disponível para 17 países africanos, o que faria com que o número de casos ficasse muito pequeno. Uma análise mais apropriada pode ser feita por meio da simples comparação de médias, apresentada abaixo. Conforme se pode

observar, não existe diferença expressiva entre os países bicamerais e unicamerais, ficando rejeitada a hipótese de que a desigualdade social ajuda a explicar a escolha pelo bicameralismo nos países africanos.

Tabela 3 - Índice de Gini nos Países Africanos

	Média	Desvio Padrão	N
Unicamerais	45,5	11,3	30
Bicamerais	46,7	9,9	24
Todos	46,2	10,5	54

Fonte: United Nations Development Program

As tabelas 2 e 3 apresentam algumas conclusões importantes, mas estão sujeitas a críticas. Uma delas diz respeito à inclusão de todos os países africanos na amostra, democráticos ou não. Alguém poderia argumentar que faz pouco sentido a análise de instituições políticas em contextos não democráticos, já que o poder está na mão da ditadura “de plantão”. A crítica não é descabida, mas, no contexto de transição para a democracia, essas instituições podem ser o local onde o conflito está sendo tratado (Tsebelis e Money, 1997).

Além disso, devemos considerar que, até mesmo as ditaduras precisam buscar legitimidade, reduzindo o custo de uso da força. Isso ajuda a explicar, por exemplo, por que o regime militar manteve o Congresso funcionando no Brasil. É curioso que, quando as pressões por mudanças começaram a aumentar, o general Geisel baixou o chamado “pacote de abril” em 1977, que, entre outras medidas, alterou as regras para a eleição dos senadores a ser realizada no ano seguinte. Ao invés dos eleitores escolherem dois senadores em cada estado, um deles seria escolhido por um colégio eleitoral, garantindo ao partido do governo (a

ARENA) 21 das 22 vagas que estavam sendo disputadas.⁶ Dessa forma, foi possível evitar que o MDB repetisse a vitória estrondosa que obteve nas eleições de 1974, garantindo que o governo não ficaria sujeito a surpresas advindas do Congresso. Estratégia parecida foi utilizada pelo general Augusto Pinochet no Chile, ao promulgar a Constituição de 1980, que reservou 9 das 37 cadeiras do Senado para membros não eleitos.

Outra justificativa para a inclusão dos países não democráticos é que os ditadores fortes também sabem que precisam dar alguma voz a outros segmentos da elite, especialmente em um contexto de mudança, como é o caso de muitos países africanos. A esse respeito, cabe considerar que estou preocupado com as motivações para a criação de uma câmara alta e não com as suas conseqüências. Fosse o propósito desse artigo avaliar os impactos de uma câmara alta para os resultados políticos,⁷ o questionamento sobre a inclusão dos países não democráticos seria mais sério.

Outra crítica possível, diz respeito ao número de observações, insuficiente para proporcionar alta estabilidade aos parâmetros estimados. De fato, o número de casos não é o ideal para um modelo de regressão e não há muito o que fazer a esse respeito, já que só existem 54 países na África. Nada obstante, embora não resolvam o problema, dois fatos fazem com que ele seja amenizado (Nemes et al., 2009): o primeiro é que a variável dependente está razoavelmente balanceada – 24 países

⁶ Tais senadores ficaram conhecidos como “biônicos”, em alusão ao seriado “O Homem de Seis Milhões de Dólares”, em que o protagonista recebeu implantes que lhe salvaram a vida após um acidente e passou a trabalhar como agente do governo norte-americano, usando as suas capacidades ampliadas.

⁷ Uma análise sobre o impacto de instituições sobre a democratização na África pode ser visto em Macuane (2000). No que diz respeito ao bicameralismo, o autor verificou que 5, dos 10 países bicamerais analisados, tiveram sucesso no processo de democratização; os outros 5 tiveram insucesso.

bicamerais contra 30 unicamerais. O segundo é que as correlações entre as variáveis explicativas são baixas ou moderadas: em nenhum dos três modelos existe uma correlação alta (acima de 0,5) entre as variáveis independentes. Cabe dizer ainda que, no modelo 3, o mais parcimonioso e que deve ser escolhido como o mais adequado, a controvérsia é um pouco menor, haja vista o número menor de parâmetros estimados.

IV REFLEXÕES FINAIS

Os resultados encontrados nessa pesquisa confirmam a importância do tamanho do território e da população na explicação do bicameralismo. No entanto, a semelhança com outros sistemas bicamerais no mundo pára por aí. Não encontrei relação importante – ou no sentido esperado – com o sistema de governo, nem com o grau de fragmentação étnica e religiosa, nem com o nível de desenvolvimento social e político do país, nem com o fato de o país se organizar em um arranjo federativo.

O principal elemento explicativo, e que aparece como surpresa em estudos do tema, diz respeito ao fato de o país ter vivenciado uma guerra civil. O achado é importante não só pela informação em si, mas porque tal variável envolve um contexto maior das controvérsias existentes no país. A idéia mais ampla é que, em sociedades divididas, em situações de conflito armado, em um contexto autoritário ou de democratização, as elites governantes recorrem à câmara alta como forma de acomodar tais interesses.

Nessas circunstâncias, as câmaras altas aparecem como instituições altamente flexíveis e capazes de se adaptar com relativa facilidade. Confirmam, portanto, a idéia original de Tsebelis e Money (1997) de que

elas são “protean”,⁸ isto é, são capazes de assumir várias formas e desempenhar diferentes papéis. Em função disso, aparecem como um instrumento privilegiado de manutenção da estabilidade e, sobretudo, do *status quo*.

As conclusões obtidas, apesar de permitirem uma primeira percepção das câmaras altas na África, não são decisivas. Como um trabalho seminal sobre o assunto, a pretensão é cobrir parcialmente a lacuna e não dar uma resposta definitiva, muito menos em um continente tão complexo e sobre o qual conhecemos tão pouco. Novos estudos devem ser realizados, abordando outros pontos que não foi possível verificar aqui. É importante, por exemplo, considerar a importância dos chefes locais, lideranças que expressam a história, os valores, a cultura e a religião de suas comunidades desde o período pré-colonial e que ainda exercem um papel em diversos países africanos. Do ponto de vista metodológico, estudos de casos e qualitativos podem trazer outras contribuições para um melhor conhecimento das câmaras altas, instituições de importância fundamental, que não devem continuar sendo menosprezadas pela ciência política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, J. 2003. *A Construção da Ordem, Teatro de Sombras*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- CUTRONE, M. & MCCARTY, N. (eds.) 2006. *Does Bicameralism Matter?*, Oxford: Oxford University Press.

⁸ A palavra vem do Deus grego “Proteus”, homem velho e profético que morava no mar e que mudava constantemente a sua forma e que tinha a capacidade de prever o futuro. “Camaleônica” seria uma tradução não literal, mas que expressa bem o sentido para a língua portuguesa.

- DAHL, R. 1971. *Polyarchy: participation and opposition*, Yale Univ Pr.
- EASTERLY, W. & LEVINE, R. 1997. Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1203-1250.
- HELLER, W. 1997. Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending. *Legislative Studies Quarterly*, 22, 485-516.
- HERBST, J. 2000. *States and power in Africa: comparative lessons in authority and control*, Princeton Univ Pr.
- LANE, J. & ERSSON, S. 1990. *Comparative political economy*, Burns & Oates.
- LANE, J. & ERSSON, S. 1999. *Politics and society in Western Europe*, Sage Pubns Ltd.
- LIJPHART, A. 1980. *Democracy in plural societies: A comparative exploration*, Yale Univ Pr.
- LIJPHART, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- LOUREIRO, M. 2001. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. *São Paulo em Perspectiva*, 15, 53-61.
- MACUANE, J. 2000. Political liberalization and democratization in African countries: a qualitative analysis. *Dados*, 43.
- MILL, J. 2001. *Considerations on representative government*, Adamant Media Corporation.
- MILLER, G., HAMMOND, T. & KILE, C. 1996. Bicameralism and the Core: An Experimental Test. *Legislative Studies Quarterly*, 21, 83-103.
- NEIVA, P. 2004. *Estudo Comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. Doutorado, IUPERJ.
- NEIVA, P. 2006. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*, 49, 269-299.
- NEIVA, P. 2008. Women in upper houses: a global perspective. *Brazilian Political Science Review (Online)*, 3.
- NEMES, S., JONASSON, J., GENELL, A. & STEINECK, G. 2009. Bias in odds ratios by logistic regression modelling and sample size. *BMC medical research methodology*, 9, 56.
- NORDLINGER, E. 1972. *Conflict regulation in divided societies*, Center for International Affairs, Harvard University.

- POWELL, G. 1982. *Contemporary democracies: Participation, stability, and violence*, Harvard Univ Pr.
- RABUSHKA, A. & SHEPSLE, K. 1972. *Politics in Plural Societies*, CE Merrill.
- RIKER, W. 1992. The merits of bicameralism. *International Review of Law and Economics*, 12, 166-168.
- SHELL, D. 2001. The history of bicameralism. *Journal of Legislative Studies*, 7, 5-18.
- SMITH, D. 2003. *The Canadian senate in bicameral perspective*, Univ of Toronto Pr.
- SOARES, G. 2005. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 48, 27-52.
- TSEBELIS, G. 1995. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 289-325.
- TSEBELIS, G. 2002. *Veto players*, Princeton University Press.
- TSEBELIS, G. & MONEY, J. 1997. *Bicameralism*, Cambridge University Press.
- UHR, J. 2008. Bicameralism. In: PEPPERDAY, K. & WANNA, J. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- VATTER, A. 2005. Bicameralism and policy performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective. *Journal of Legislative Studies*, 11, 194-215.
- ZIMERMAN, A. 2008. *Peguem a Foice e Vamos à Luta: Determinantes Agrários da Guerra Civil*, São Paulo, Editora Humanitas.