
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Bicameralismo no Brasil: o que pode uma “minoria”

Ana Luiza Backes

*Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados
Área de Ciência Política*

A representação dos estados e regiões no Congresso brasileiro apresenta grande distorção com relação à população: Norte, Nordeste e Centro-Oeste são sobre-representados, tanto na Câmara quanto no Senado. As três regiões citadas, com 42% da população do País, reúnem 50,1% da representação na Câmara e 74% no Senado.

As distorções na Câmara têm sido discutidas em inúmeros artigos, acadêmicos ou jornalísticos, sendo apresentadas várias propostas de emenda constitucional que visam assegurar o princípio da igualdade do voto (a cada homem, um voto, com peso igual).

Já as distorções no Senado são praticamente ignoradas, pois se considera que os senadores representam os estados, e não os cidadãos, haja a desigualdade de representação que houver. Contudo, o que acontece se os senadores representam os estados mas decidem pelos cidadãos?

Senadores de estados com 15% da população são maioria (têm 51% das cadeiras no Senado), e podem barrar projetos apoiados pelos representantes de estados onde se concentram 85% dos cidadãos¹. Que poderes tem esta maioria de senadores (e minoria da população)? Que decisões podem tomar? Ou de impedir a Câmara ou o Executivo de tomar?

Uma avaliação desse tipo, que aponte para as consequências ou possíveis riscos do nosso modelo de bicameralismo, não tem sido feita, pois o Senado, tal qual o conhecemos, é considerado um traço inevitável do federalismo.

Ora, não avaliar como esse Senado influi no processo de formação de decisões, devido a ser o País uma federação, significaria admitir que existe um único

¹ O cálculo é o seguinte: são necessárias 14 unidades da federação para formar maioria no Senado (14 x 3 senadores = 42, um a mais do que o mínimo de 41 necessário, considerando o total de 81); escolhemos os 14 que têm menor população e somamos o percentual que representam da população do País. As unidades federativas são: AC, AP, AM, RO, RR, TO, AL, PI, RN, SE DF, MT, MS e ES. Excetuado o Espírito Santo, todos os demais são das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. A soma da população dos 14 é 15% da população do País, de acordo com dados do Censo de 1991.

modelo de representação dos estados em uma federação – o nosso. O que, como veremos, é um raciocínio falso.

I – Federalismos

O federalismo admite variações na forma como se organiza a Segunda Casa. Tavares² ressalta este ponto, distinguindo o federalismo clássico do federalismo recente:

“No federalismo clássico – de que constituem ilustrações os Estados Unidos e a Suíça – o bicameralismo deve cumprir dois requisitos, que aquele define como essenciais: (1) a rigorosa igualdade ou paridade quanto à magnitude da representação e do voto, na segunda Câmara, dos estados-membros, com inteira abstração das diversidades territoriais e políticas, e (2) a rigorosa simetria quanto à distribuição das funções e do poder constitucionais entre as duas câmaras.

O federalismo recente, exemplarmente realizado pela República Federal da Alemanha e pelo Canadá, constituiu-se sob a necessidade de relaxar aqueles dois requisitos, substituindo-os pelo requisito mais brando da (1) sobre-representação, na câmara alta, dos estados com população e eleitorados menores – o que supõe estratificar em intervalos de frequência e agrupar os estados segundo a magnitude de suas populações ou eleitorados e conferir aos estados de cada grupo um número igual de representantes – e pelo requisito de (2) certa redução das funções daquela câmara em benefício da predominância discreta da câmara baixa, que realiza a hegemonia constitucional da União.” (pp. 132-3)

Existem, pois, diferentes modelos de Senados, seja para a forma como se constituem, seja para as funções que representam. Além de Canadá e Alemanha, Espanha, Bélgica e Índia são outros países em que as funções do Senado não são iguais às da Câmara.

O modelo inspirador para a composição de nosso Senado é o norte-ameri-

²TAVARES, José Antônio Giusti. (1998) **Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1998.

cano – número igual de senadores para cada estado. No entanto, devido à enorme desigualdade entre as populações dos estados no Brasil, a distorção da representação é maior que a americana, e uma das maiores conhecidas.³ Um estudo recente de Ellis Katz⁴ analisa a dimensão das diferenças na representação dos estados no Congresso americano, e como estas diferenças afetam a política nacional. A avaliação do autor mostra que, ao contrário do que acontece no Brasil:

1) não há sobre-representação dos pequenos estados e muito menos nenhuma região está sobre-representada na House of Representatives⁵;

2) o mais surpreendente é que também não há sobre-representação significativa de nenhuma região no Senado⁶.

No Brasil, ao contrário, temos sobre-representação das regiões menos populosas nas duas Casas – Norte e Centro-Oeste têm 21% da Câmara e 40% do Senado, com 13% da população.

Quanto aos poderes de que dispõe, contudo, nosso Senado se afasta bastante da “matriz” americana, da qual se originou. Na tabela a seguir, assinalamos algumas das diferenças:

³ O Brasil tem um dos mais altos índices de desigualdade da representação em Países federais, conforme Stepan (o segundo maior medido pelo índice Gini de Desigualdade, dentre os seguintes países: Bélgica, Áustria, Índia, Espanha, Alemanha, Canadá, Austrália, Rússia, Suíça, EUA; perdemos só para a Argentina).

⁴ KATZ, Ellis (1997). *Asymmetrical aspects of american federalism*. Trabalho apresentado no 6º Encontro Nacional de Direito Constitucional, São Paulo, Brasil, Setembro de 1997

⁵ *“The fact that the Constitution guarantees at least one representative to every state could mean that the small states are over represented in that body also. But, upon examination, this turns out to be false. The average population of a congressional district in the United States is 569.453. Only Wyoming falls significantly below that figure. (...)*

Nor is any region over represented in the House. The north, with 22 percent of the population has 22 percent of the seats in the House; the Midwest, with 22 percent of the population also has 22 percent of the seats; and the south, with 34 percent of the population has 33 percent of the seats. Only the west, with 22 percent of the population is slightly under represented, with only 19 percent of the seats in the House”

⁶ *“The Constitution, in recognition of the constitutional equality of each state, provides for two senators from each state, regardless of population. Theoretically, this means that the 26 smallest states control a majority of the seats in the U.S. Senate. However, because each region is a mix of large and small states, we do not find this sort of minority control of the Senate. In fact, the 11 northern states contain 22 percent of the national population and have precisely 22 percent of the seats in the Senate. Similarly, the 11 Midwestern states contain 22 percent of the population and also have 22 percent of the seats in the Senate. The 15 southern states contain 34 percent of the population and are only slightly under represented in the Senate with 30 percent of the seats. By way of contrast, the 13 western states contain 22 percent of the population and are slightly over represented in the Senate with 26 percent of the seats.”*

Tabela I – Diferenças entre EUA e Brasil no processo legislativo

	BRASIL (C.F. 1988)	EUA
1) Prerrogativas privativas da Câmara	Câmara não tem nenhuma iniciativa exclusiva na legislação – <u>mas é por ela que iniciam os projetos do Executivo (art.64).</u>	Câmara tem prerrogativas para iniciar “money bills”*.
2) Iniciativa legislativa do Executivo	Executivo tem iniciativa para leis ordinárias. Pode editar M. Provisórias e tem controle da agenda do Congresso (pode solicitar urgência para seus projetos).	Executivo não tem iniciativa de lei, nem poder de controlar agenda.
3) Regra de decisão quando há divergências	Para leis ordinárias, prevalece a Casa Iniciadora, a menos que a Casa que examina “vete” o projeto (rejeite). Para emendas à Constituição, a proposta tramita entre as duas Casas até que haja consenso**.	É criado um “conference committee”, buscando o consenso.
4) Processo orçamentário	O orçamento é apenas <u>autorizativo</u> – o Executivo não é obrigado a executá-lo todo.	O orçamento é <u>obrigatório</u> – o Executivo deve solicitar ao Congresso autorização para poder descumprir dispositivo da lei orçamentária.

* A Constituição de 1946 tinha artigo semelhante (art.67); que caiu a partir das Constituições do Regime Militar, e não voltou em 1988

** Conforme decisão da Mesa da Câmara sobre questão de ordem do Deputado Arnaldo Faria de Sá, em 3/2/98

As diferenças acima são profundas. Se são pouco conhecidas e estudadas, deve-se a que não apenas desconhecemos o modelo norte-americano: nosso próprio processo legislativo ainda possui facetas desconhecidas ou mal compreendidas. Em minha dissertação de mestrado, procurei explorar este terreno. Passo apresentar os pontos que me parecem mais importantes.

II – Poderes de Câmara e Senado no processo legislativo brasileiro

O estudo de nosso bicameralismo se encontra em estágio incipiente. Não existe, nem na doutrina constitucional, nem na ciência política, uma análise profunda, comparando os poderes das duas Casas, e muito menos como são exercidos.⁷ Grande parte do que se escreve sobre o assunto é genérico ou impreciso, quando não errado.

Darei alguns exemplos. Vejamos uma passagem de conhecido tratado de Direito Constitucional, em que o autor compara os poderes das Câmaras Alta e Baixa, ressaltando a igualdade das duas Casas:

“Já o nosso bicameralismo é igual. A lei tanto precisa da aprovação da Câmara como do Senado, e qualquer que seja a matéria pela lei tratada, a votação para a sua aprovação deverá ser feita por ambas as Casas do Congresso Nacional que, de resto, funcionam separadamente, a não ser em situações muito especiais.”⁸

A avaliação do autor não resiste a um exame mais atento. Vamos decompor os argumentos, destacando três características de nosso sistema que não podem ser ignoradas.

a) Prevalência da casa iniciadora:

Embora o princípio geral seja o de que toda lei passa pelas duas Casas, em nosso sistema pode haver emendas aprovadas em apenas uma das Casas, conforme o art.65 da Constituição Federal:

⁷ Uma exceção a mencionar são os trabalhos recentes de José Tavares, que tem chamado a atenção para a necessidade de repensar o funcionamento e a composição da nossa Câmara Alta. O autor não se dedica, porém, a dissecar as competências e poderes das Casas no nosso sistema, já que seu alvo são os mecanismos de construção da representação e suas distorções.

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra (1995). *Comentários à Constituição do Brasil. volume 4 - Tomo 1* SP, Ed. Saraiva; pg. 44

“Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.”

A interpretação dada a este artigo é que a Casa iniciadora tem o poder de manter o seu texto contra as emendas da Casa revisora, em qualquer assunto. Assim, embora todas as leis passem necessariamente pelas duas Casas, pontos específicos podem se transformar em lei, contra a vontade da Casa revisora. Como ambas as Casas têm igual iniciativa de lei, este critério resulta aleatório – prevalece a vontade da Casa que chegar primeiro, aquela que tomar a iniciativa. Não se deve esquecer, porém, que a Casa revisora pode rejeitar o projeto – este só volta à Casa iniciadora se for emendado.

b) Prevalência da Câmara com relação aos projetos do Executivo

O sistema, contudo, não é tão aleatório como parece, devido à segunda diferença entre as duas Casas no processo de elaboração das leis, decorrente do disposto no art. 64 da C.F.:

“Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

Os projetos de lei oriundos do Executivo e do Judiciário iniciam-se necessariamente pela Câmara. O que significa que, dada a característica definida pelo art. 65, esta também tem a palavra final sobre eles.

Esse aspecto tem muita importância, pois a maior parte das leis aprovadas entre 1988 e 1994 teve origem na Presidência da República⁹. Em todos projetos de lei enviados pelo Executivo, a Câmara tem a palavra final, desde que o Senado não rejeite. Portanto, a Câmara tem predominância no processo legislativo.

Alguns autores tendem a superestimar esta predominância. Figueiredo e Limongi, em estudo bastante conhecido sobre a produção legal do Congresso entre 1988 e 1994, avaliam que o Senado “não parece desempenhar um papel autônomo

⁹ Segundo Figueiredo e Limongi (1995), das 1.259 leis aprovadas entre 1988-94, apenas 176 são de autoria de parlamentares; 86 tem autoria do Judiciário e as restantes vieram do Executivo.

como instância deliberativa, nem mesmo como Casa revisora.¹⁰ A avaliação parece-me, contudo, precipitada.

Nas leis aprovadas em sessão conjunta¹¹ (que são a maioria), o Senado tem os mesmos poderes que a Câmara. Este ponto é muito importante e voltaremos a ele logo mais. Fica o registro, contudo, que, nesses casos, não se podem reduzir os poderes à mera revisão.

Além disso, os autores esquecem que o Senado não apenas tem iniciativa de lei, mas também "finalização de lei", pois, naqueles projetos que inicia, tem também a palavra final. Não são poucos. Entre 1988 e 1997, foram 87 leis que tiveram origem no Senado. Em todas essas leis, nos casos de divergência com a Câmara, valeu o que decidiu o Senado, tenha ou não acolhido emendas da Câmara.

Fizemos um levantamento junto ao PRODASEN¹² sobre as leis iniciadas nesse período. Em todas elas, a decisão final sobre os pontos em que houve divergências entre as Casas coube ao Senado (das 22 emendas que fez a Câmara, o Senado acatou 9 parcialmente e rejeitou 3). Veja-se a Tabela II, a seguir:

¹⁰ Figueiredo e Limongi, 1995, pg. 10.

¹¹ Os mesmos Figueiredo e Limongi mostram que, das 1259 leis aprovadas no período de 1988 a 1994, apenas 514 tramitaram seqüencialmente - as demais 745 foram aprovadas em sessão conjunta.

¹² PRODASEN (Processamento de Dados do Senado Federal), órgão responsável pelo processamento de dados do Congresso Nacional.

**Tabela II – Propostas transformadas em Lei
em que o Senado teve a palavra final
(1988 a 1997)**

Assuntos		%		Emenda na Câmara	Emendas Aprovadas no Senado
Econômicos		15	17	6 (40%)	4 sim 2 em parte
Administrativos		14	16	4 (29%)	2 sim 1 em parte
Sociais	Direitos	29		4 (14%)	3 em parte 1 não
	Atividades Sociais	6		2 (33%)	1 sim 1 em parte
	Fundos Sociais	5	55	0	-
	Benefícios Categoria	2		1 (50%)	Sim
	Benefícios Pessoais	2		1 (50%)	Sim
	(Leis Penais)	4			
Político- Institucionais		7	8	4 (57%)	1 não 1 sim 1 em parte
Homenagem		3	4	0	
TOTAL		87	100	22 (25%)	10 sim 9 em parte 3 não

FONTE: Banco de dados do PRODASEN

Uma classificação destas leis, a partir de suas ementas, nos sugere que, em sua maioria, elas não são matérias que afetem os estados de forma particular. Isto não espanta, pois as definições constitucionais das funções do Senado não são diretamente associadas à questão federativa – apenas sua composição é que é.

Por fim, devemos ter em conta o poder de “veto” do Senado, ou seja, o poder de arquivar qualquer proposta, conferido pelo art. 65 da C.F.. Já vimos na tabela I que nem o poderoso Senado americano possui essa prerrogativa. Aliás, em 33 países bicamerais estudados, apenas em 6 existe poder de veto.¹³

Se não se deve reduzir o Senado a simples Casa revisora, tampouco se deve esquecer que a Câmara predomina com relação aos projetos do Executivo. A avaliação de Ferreira Gonçalves destaca este ponto:

“Destarte, as Câmaras no processo legislativo brasileiro não estão em pé de igualdade. A vontade da que primeiro apreciou o projeto prevalece, na medida em que se impõe até contra as emendas feitas pela outra, a revisora. Ora, isso, na prática, repercute uma certa inferiorização do Senado, que é necessariamente a Câmara revisora em todos os projetos de iniciativa presidencial, hoje a maioria e os mais importantes”¹⁴

Esta afirmação, contudo, também não é totalmente precisa, pois não é certo que o Senado seja “necessariamente a Câmara revisora em todos os projetos de iniciativa presidencial”: Nas medidas provisórias, o Senado tem exatamente o mesmo poder que a Câmara. Vamos desenvolver este ponto agora.

c) Aumento de Poder do Senado com as medidas provisórias

Inicialmente, ao contrário do que afirma Bastos, o funcionamento separado das duas Casas não é a regra habitual: como apontamos anteriormente, a maioria das leis hoje é votada por ambas as Casas do Congresso Nacional, em sessão conjunta.¹⁵ A sessão conjunta é um procedimento em que as duas Casas se reúnem e discutem as matérias conjuntamente, porém as decisões são tomadas separadamente por cada Casa. É um procedimento distinto das sessões unicamerais, onde

¹³ São eles: Alemanha, onde o veto é relativo a questões federais, Suíça, onde a Câmara Alta pode vetar o orçamento, Bolívia, México, Iugoslávia e Brasil. O dado para o Brasil que os autores usam no estudo é anterior a 1988. No entanto, para os pontos que estamos debatendo, isto não faz diferença. (Money e Tsebelis, *Table 2*, pgs. 36 a 38)

¹⁴ Ferreira Filho, Manuel G., “Do Processo Legislativo”, São Paulo, Saraiva, 1995.

¹⁵ Ver nota 11.

as duas Casas se dissolvem em uma só, tendo o voto de Deputados e Senadores o mesmo peso, como aconteceu na Assembléia Constituinte de 1986 a 1988 e na Revisão Constitucional de 1993-1994.

As principais matérias votadas em sessão conjunta são as leis orçamentárias e as medidas provisórias¹⁶. Outros casos são previstos no § 3º do art. 57 da Constituição Federal.¹⁷

Iremos analisar detalhadamente como tramitam as medidas provisórias (MP), pois queremos defender que, nesta tramitação, os poderes do Senado, quanto aos projetos do Executivo, aumentam.

A tramitação de uma MP inicia por uma comissão mista de seis deputados e seis senadores.¹⁸ O primeiro passo é examinar a admissibilidade da MP, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância.

Uma vez admitida a MP, inicia-se a apreciação do mérito pela comissão. Após a votação na comissão, a medida provisória, o substitutivo do relator (que, se houver, é chamado de Projeto de Lei de Conversão – PLV) e as emendas de deputados e senadores são votados em sessão conjunta, ou seja, pelo plenário das duas Casas reunidas, seguindo as ordens de preferência estabelecidas pelo regimento.

A sessão é presidida pelo Presidente do Congresso Nacional (o Presidente do Senado), e parlamentares de ambas as Casas podem se manifestar e oferecer emendas, seguindo as regras do regimento. Se a sessão é conjunta, as votações, contudo, são apuradas separadamente. A cada votação, a Mesa pergunta: “como vota a Câmara?” e “como vota o Senado?” apurando-se os resultados para cada Casa. Aquilo que não for aprovado em uma das duas Casas é imediatamente derrubado, não mais podendo ser ressuscitado.

Na prática, o procedimento descrito anteriormente resulta em que o poder que a Câmara tem, em se tratando de projetos do Executivo, diminui nas medidas provisórias. Na tramitação normal, sequencial, a Câmara pode restabelecer o seu

¹⁶ O entendimento de que as medidas provisórias devem ser apreciadas em sessão conjunta não está expresso na Constituição, donde derivam controvérsias interpretativas sobre qual seria a tramitação correta. A forma como são apreciadas foi definida pela Resolução nº 1 de 1989, do Congresso Nacional.

¹⁷ §3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I- inaugurar a sessão legislativa;
- II- elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;
- III- receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- IV- conhecer do veto e sobre ele deliberar.”

¹⁸ A comissão é nomeada pelo Presidente do Congresso Nacional (que é o Presidente do Senado), por indicação dos líderes. O prazo para esta indicação, contudo, é exíguo: expira às doze horas do dia seguinte ao da publicação da medida provisória na imprensa oficial (ver art.2º). Esgotado o prazo, cabe ao Presidente do Congresso indicar os seus componentes.

texto após a revisão do Senado – em sessão conjunta, não. Para melhor visualizar as diferenças entre os dois tipos de tramitação, elaboramos dois quadros, expostos a seguir (tabelas III-1 e III-2).

Tabela III-1 – Tramitação sequencial dos Projetos de Lei do Executivo (Tramitação normal – projetos entram pela Câmara)

Câmara	Senado	Câmara	Situação Final
I – Aprova projeto na íntegra	1) Aprova na íntegra	-	Lei
	2) Rejeita (veto)	-	Arquivado
	3) Aprova com modificações	Decide sobre cada modificação	Lei (palavra final da Câmara)
II – Rejeita projeto na íntegra (veto)	-	-	Arquivado
III – Aprova o projeto com emendas	1) Aprova texto da Câmara na íntegra	-	Lei
	2) Rejeita o projeto na íntegra	-	Arquivo
	3) Aprova o texto com modificações	Decide sobre cada modificação	Lei (palavra final da Câmara)

Obs.: Na segunda rodada, a Câmara apenas pode optar entre seu texto ou o do Senado, não pode mais fazer outras modificações.

Tabela III-2 – Tramitação de propostas do Executivo em sessão conjunta: medidas provisórias (MPs)

Medida Provisória	Câmara	Senado	Situação Final
I – Não há proposta de alteração da MP	1) Aprova MP	a) Aceita MP	Lei
		b) Rejeita MP	Cai MP
	2) Rejeita MP	-	Cai MP
II – Há proposta de alteração da MP (PLV)*	1) Aprova PLV	a) Aceita PLV	Lei
		b) Rejeita PLV	Cai MP
	2) Aprova PLV com modificações**	a) Aprova modificações	Lei (só com pontos aprovados nas duas Casas)
		b) Rejeita modificações	Lei (sem pontos aprovados só na Câmara)
	3) Rejeita PLV		
i) Aprova MP	a) Aprova MP	Lei	
	b) Rejeita MP	Cai MP	
ii) Rejeita também a MP		Cai MP	

*Qualquer proposta de alteração resulta em PLV, significando que o Congresso não aprovou a MP tal como veio. A alteração pode se originar na Comissão Mista ou em Plenário - para nós não é importante como e de onde veio a proposta.

**Quando é aprovado o PLV, pode haver discordâncias quanto a determinados pontos. Estas discordâncias são apresentadas em forma de emendas, que podem ser de diversos tipos: supressivas, modificativas, aditivas etc. Cada emenda é votada separadamente nas duas Casas, primeiro na Câmara, depois no Senado.

Procuramos simplificar o quadro, para não entrar em detalhes regimentais. O que importa destacar é que, na tramitação normal dos projetos do Executivo, toda vez que há discordâncias quanto a pontos específicos de um projeto, a decisão final cabe à Câmara. O Senado pode usar seu poder de veto como ameaça para obter concessões nas negociações, mas, uma vez que não rejeite o projeto, a palavra final é da Câmara.

Na tramitação das medidas provisórias, a situação se modifica: a lei deve ser aprovada na íntegra, na Câmara e no Senado. Cada ponto específico de um projeto deve receber a aprovação das duas Casas, as emendas não voltam à Câmara para a decisão final.

Vamos usar uma proposta hipotética para entender os mecanismos e suas diferenças. Imaginemos uma proposta de lei tributária do Executivo, alterando alíquotas das contribuições para o imposto de renda, que a Câmara quisesse aprovar, mas reduzindo as alíquotas de contribuição das pessoas físicas. Se a proposta viesse em forma de projeto de lei, a Câmara introduziria esta redução. Se viesse em forma de medida provisória, só haveria a redução se o Senado também concordasse com ela. Contudo, se estivéssemos nos anos 50, por exemplo, sob a vigência da Constituição de 1946, a mesma proposta tributária só se tornaria lei com a modificação da Câmara, não haveria alternativa para o Executivo.

O uso das medidas provisórias pelo Executivo pode ser interessante assim não apenas pela sua vigência imediata, mas também porque sua aprovação se dá em condições diferentes das que ocorrem na tramitação normal, e isto, em determinadas situações, pode fazer diferença (situações em que o governo conte com maioria apenas no Senado, por exemplo).

As leis orçamentárias também tiveram modificada a sua regra de tramitação, passando a ser votadas em sessão conjunta.¹⁹ O relatório aprovado na Comissão Mista de Orçamento é enviado ao plenário das duas Casas, onde em sessão conjunta é votado, em um procedimento igual ao descrito para as medidas provisórias.

Se aplicarmos o mesmo raciocínio às leis orçamentárias, concluiremos que houve um aumento do poder do Senado com relação ao Orçamento da União. Somente são aprovadas destinações de recursos que contêm com seu aval. No entanto, aqui pode-se argumentar que a matéria é federativa – a distribuição de recursos orçamentários é um assunto para cuja aprovação parece mais natural exigir a igualdade dos estados.

¹⁹ A proposta orçamentária do Executivo passou a ser enviada ao Congresso Nacional, iniciando sua tramitação por uma comissão mista de deputados e senadores, a única comissão permanente do Congresso Nacional. O fato de iniciar a tramitação por uma comissão permanente é uma diferença importante com relação às MP, pois torna a apreciação mais imediata (não é necessário constituir comissão, nomear, instalar, etc, procedimentos que tomam tempo nas MP).

III – Poderes + composição – o que resulta?

Descrevemos até aqui um quadro sucinto sobre a composição e distribuição dos poderes das Casas. Vejamos agora como se aplicam estas características na tomada de decisões. A primeira observação que se impõe é que representantes de uma parcela minoritária da população têm poder de “veto” nas deliberações do Congresso, bem como poder de decisão para a maioria das matérias.²⁰

Outra maneira de estudar o problema é analisando a relação entre parcelas de representação, controladas por regiões nas Casas, e a aprovação ou rejeição de propostas. Elaboramos um quadro extremamente simplificado do número de votos exigidos para a aprovação de determinadas matérias:

Tabela IV – Número de votos necessários por tipo de norma

Tipo de Norma	Câmara dos Deputados (votos necessários)	Senado Federal (votos necessários)
1. Para aprovação de emendas constitucionais	308 (3/5 da Casa)	49 (3/5 da Casa)
2. Para impedir a aprovação de emendas constitucionais	206 (2/5 da Casa + 1 deputado)	33 (2/5 da Casa + 1 senador)
3. Para aprovação ou rejeição (“veto”) de legislação ordinária	O número necessário varia entre 129 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações - 257) e 257 (se presentes todos os deputados) (maioria simples)	O número necessário varia entre 21 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações - 41) e 41 (se presentes todos os senadores) (maioria simples)
4. Para rejeição do veto presidencial	257 (maioria absoluta)	41 (maioria absoluta)
5. Para aprovação do veto presidencial	O número necessário varia entre 129 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações - 257) e 257 (se presentes todos os deputados) (maioria simples)	O número necessário varia entre 21 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações - 41) e 41 (se presentes todos os senadores) (maioria simples)

Nº de Deputados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste = 257

Nº de Senadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste = 60

FONTE: Constituição Federal de 1988

²⁰ Como já foi apontado, senadores de estados com 15% da população têm maioria no Senado.

Na tabela IV, pode-se ver que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm condições de aprovar ou impedir a aprovação de qualquer legislação ordinária, de impedir qualquer emenda constitucional e de aprovar ou rejeitar qualquer veto presidencial. Este poder não é, em momento algum, associado a questões de interesses dos estados ou à defesa da federação.

Assim, uma parcela minoritária da população elege representantes no Senado em número suficiente para paralisar a produção legislativa do País, bem como elaborar leis contra a vontade dos representantes da maioria da população, inclusive no caso de leis que não envolvem o equilíbrio da federação, nem a proteção dos interesses específicos dos estados. A minoria pode impedir a maioria de governar.

Este modelo precisa ser mais bem explicado. É necessária tamanha distorção da representação para defender a federação? E é realmente para defender os estados mais desprotegidos que este modelo foi implementado?

Como nossa federação se caracteriza por uma extrema desigualdade entre os estados, parece natural buscar mecanismos compensatórios. Os estados mais fracos necessitariam se contrapor, no Congresso, ao poder dos estados mais fortes e ao Executivo, normalmente controlado pelos estados do Sul e Sudeste. Quanto mais representantes tiverem os estados mais fracos, mais forte a federação.

Esta argumentação, no entanto, tem funcionado mais como uma justificacão *a priori* dos mecanismos, do que como uma explicação. Quando se estudam decisões concretas, tomadas ao longo de nossa história, para implementar este modelo, fica claro que não é possível compreendê-lo apenas a partir dos interesses dos pequenos estados, de resto, por si sós, frágeis demais para que se possa acreditar que tenham sido capazes de se impor à Nação.

Se analisarmos por exemplo as evoluções recentes de nosso bicameralismo, constataremos dois processos:

- 1) o fortalecimento do Senado brasileiro, a partir do regime militar, na razão inversa do enfraquecimento da Câmara;
- 2) o aumento da sobre-representação das regiões mais pobres, sobretudo do Norte e Centro-Oeste, ocorrido no mesmo período.

Ambos os processos se aprofundaram durante a ditadura e se consolidaram na Constituição de 1988, com apoio basicamente das mesmas forças.²¹ Por que justamente um governo fortemente centralizador patrocina o fortalecimento do Senado? Qual a lógica que associa governos autoritários e sobre-representação dos pequenos estados? Que forças foram capazes de implementar este modelo? São algumas questões que devem ser enfrentadas, se quisermos explicar o modelo e não simplesmente justificá-lo.

²¹ Em minha dissertação, estudei a evolução recente do bicameralismo brasileiro, tanto as modificações na representação das regiões quanto nos poderes das Casas, constatando indicadores de que as mesmas forças políticas que apoiaram o regime militar apoiaram o fortalecimento do Senado na Assembléia Nacional Constituinte.