

---

# O BICAMERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

---

*Caetano Ernesto Pereira de Araujo\**

## **1. Introdução**

O art. 44 da Constituição Federal estabelece, em duas declarações simples, a organização bicameral do Legislativo no Brasil: esse Poder é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. As pesquisas a respeito do funcionamento do legislativo brasileiro nos últimos vinte anos, contudo, têm-se concentrado no funcionamento da Câmara dos Deputados. Essa escolha, amplamente majoritária, revela uma situação de subestimação, tácita ou explícita, do papel do Senado Federal na operação do sistema político nacional. O objetivo do presente trabalho é a revisão da escassa literatura existente de maneira a avançar na discussão de duas questões que nela aparecem como centrais: qual a extensão real dos poderes do Senado e quais as razões desses poderes, ou seja, qual o significado de uma segunda Câmara no ordenamento político do País.

Os debates sobre o funcionamento do Senado e seu desempenho no rol de competências que a Constituição lhe atribui serão recuperados de forma subsidiária, na medida em que contribuem para o objetivo mencionado. A discussão tem início com a recapitulação de algumas das funções atribuídas pela literatura às segundas Câmaras no mundo. Prossegue com um histórico breve do bicameralismo no Brasil e a análise dos poderes conferidos ao Senado pela Constituição de 1988. Essa relação de poderes é submetida à comparação internacional, de modo a avaliar o poder relativo do Senado brasileiro face às demais segundas Câmaras no mundo. Finalmente, as duas principais hipóteses concorrentes na literatura sobre o papel do Senado são analisadas: aquela que vincula o Senado e seus poderes à estrutura dos sistemas presidencialistas e a tradicional hipótese federativa.

## **2. Razões do bicameralismo**

Llanos (2002) relaciona quatro funções reservadas pela teoria ao bicameralismo: a representação de interesses diferenciados, o reforço dos controles sobre o Poder Executivo e

---

\* CAETANO ERNESTO PEREIRA DE ARAUJO é Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). É Consultor Legislativo do Senado Federal e Professor colaborador do Departamento de Sociologia da UnB.

da prevenção da tirania da maioria, o incremento da qualidade da produção legislativa e a estabilidade maior da legislação.

Historicamente, as segundas Câmaras surgiram como representação estamental da nobreza e da Igreja. Esse modelo de representação sobrevive hoje na Câmara dos Lordes britânica e em poucos outros Senados do mundo. Senados hoje tendem a representar interesses diferenciados segundo critérios territoriais ou clivagens outras, significativas para a divisão da população em grupos majoritários e minoritários.

O controle do Poder Executivo e a prevenção da tirania da maioria são perseguidos, frequentemente, por meio da representação isonômica ou simplesmente desproporcional, com o poder de veto decorrente, das diversas unidades subnacionais.

A qualidade maior da legislação resultante da passagem por duas Câmaras é vinculada à expectativa da revisão na segunda Casa. A estabilidade, por sua vez, proviria da dificuldade maior na aprovação de nova legislação.

Lijphart (2003), por sua vez, distingue dois tipos de democracia: a democracia majoritária, definida pela vigência do princípio da maioria, e a democracia consensual, definida pela busca do apoio do maior número possível de cidadãos. Institucionalmente, a democracia consensual abriga uma série de mecanismos contramajoritários, que tem o objetivo de provocar a negociação e o acordo. O bicameralismo é associado pelo autor a este segundo tipo de democracia.

Na análise que dedica ao bicameralismo, Lijphart distingue duas dimensões úteis na comparação entre diferentes legislativos bicamerais: a simetria de poderes e a congruência da formação. A simetria de poderes é definida pela distribuição formal das competências e pela eleição direta da segunda Câmara. Competências semelhantes e eleições diretas tornariam os Senados simétricos em relação às Câmaras. A congruência é dada pelo grau de aproximação das regras de eleição em cada Casa.

Finalmente, cabe mencionar os dados fornecidos pela World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, na sua edição de 1998. Conforme a Enciclopédia, aproximadamente um terço dos cerca de 170 países do mundo são bicamerais. O bicameralismo está associado positivamente à área dos países, ao tamanho de sua população e, mais importante, à solidez e longevidade da democracia. Por outro lado, está associado negativamente aos regimes autoritários e à homogeneidade da população. Em suma, os dados parecem indicar a prevalência do bicameralismo em situações de democracia e heterogeneidade da população. A heterogeneidade demandaria a relativização do princípio da

maioria, sob pena, em último caso, de secessão. A operação da democracia possibilitaria, por sua vez, o atendimento dessa demanda por meio de reformas institucionais.

### **3. Histórico do bicameralismo brasileiro**

A Constituição Política do Império, de 1824, estabelecia a composição da Assembleia Geral em duas Câmaras: Câmara de Deputados e Senado. Ao contrário dos Deputados, Senadores eram vitalícios, escolhidos pelo Imperador a partir de listas tríplexes resultantes de eleições realizadas conforme as mesmas regras válidas para a eleição de Deputados.

O número de Senadores por Província era metade do número de cadeiras de Deputado. O Império era um estado unitário, que não necessitava, por essa razão, da representação isonômica das Províncias no Senado.

A existência do Senado não obedecia à razão federativa. Tratava-se, principalmente, de uma Casa destinada a moderar os impulsos da Câmara dos Deputados, vinculada, perigosamente, do ponto de vista da época, ao voto popular. A moderação, ou sabedoria, conforme os defensores da regra, resultaria da operação conjunta dos critérios de idade (candidatos maiores de 40 anos), de vitaliciedade e, principalmente, da escolha final por parte do Imperador.

A primeira Constituição Republicana manteve o bicameralismo, reformulado pela influência do modelo norte-americano. Assim os Senadores, três por Estado, com mandato de nove anos, eram eleitos pelas mesmas regras que vigoravam na eleição dos Deputados, com renovação de um terço a cada triênio. Inaugurava-se, portanto, a isonomia da representação dos Estados, e, com ela, a justificação federativa do Senado.

A Constituição de 1934 reduziu a dois o número de senadores por Estado, com renovação pela metade a cada eleição. Foi inovadora em relação às competências do Senado. Atribuiu-lhe papel de colaboração no exercício do Poder Legislativo, cuja responsabilidade maior cabia à Câmara dos Deputados. Ao Senado, por sua vez, competia a coordenação dos poderes federais, a manutenção da continuidade administrativa, a guarda da Constituição e só então a colaboração na feitura das leis. 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”. Ou seja, ao lado de um importante

papel da operação do princípio federativo, com poderes exclusivos de iniciativa legislativa, o Senado acumulava funções de controle do Poder Executivo, de coordenação dos poderes e, inclusive de planejamento estratégico.

A Constituição de 1946 retornou ao número de três senadores por Estado, eleitos pelo voto proporcional, segundo o princípio majoritário. Instituiu a figura do suplente eleito e reservou ao Vice- Presidente da República a presidência do Senado, com voto de qualidade. No que se refere 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.

#### **4. O Senado Federal na Constituição de 1988**

A nova Carta manteve, no que respeita à composição do Senado, a fórmula vigente desde 1946: três representantes por Estado e pelo Distrito Federal, eleitos pelo voto majoritário, com dois suplentes, com mandato de oito anos, com renovação de um e dois terços a cada quatro anos.

As competências privativas relacionadas, dizem respeito, fundamentalmente, ao processo e julgamento de autoridades; a aprovação, após arguição, pública ou secreta, de autoridades; ao endividamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e a suspensão de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Além das competências privativas, o Senado exerce, os mesmos poderes que a Câmara do que respeita à produção legislativa. Não incidem sobre ele limitações temáticas. A Constituição diz apenas que o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, com três alternativas possíveis: aprovação e encaminhamento à sanção presidencial; rejeição e arquivamento; e aprovação com modificações, caso em que o projeto retorna à Casa de origem para apreciação das alterações.

À primeira vista, portanto, seria possível postular uma ligeira predominância do Senado no bicameralismo brasileiro. Afinal, as funções legislativas das duas Casas são formalmente simétricas e as competências privativas do Senado excedem em muito aquelas reservadas à Câmara. Backes (2008), no entanto, contesta a simetria formal das competências legislativas das duas Casas e limita com maior precisão os poderes efetivos do Senado.

Conforme seu argumento, a regra que preside as atividades da Casa revisora é clara: todas as emendas efetuadas por ela retornam à apreciação da Casa de origem, que detém a palavra final sobre elas. Há, portanto, uma clara prevalência da Casa iniciadora, exceto nos

casos de rejeição simples do projeto. Por outro lado, como a Constituição determina que os projetos de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados, e parte importante da legislação aprovada tem origem no Executivo, a Câmara dispõe da palavra final sobre eles. Haveria, por conseguinte, certa preponderância da Câmara sobre o Senado nesse aspecto.

Essa preponderância, contudo, não deveria ser superestimada. A autora aponta as circunstâncias em que se manifesta o poderio legislativo do Senado: nas propostas de sua iniciativa, que contam com a Câmara como Casa revisora; na deliberação sobre leis aprovadas em sessão conjunta, basicamente as leis orçamentárias; e, no exercício da função revisora, da possibilidade de rejeitar em bloco as propostas da Câmara dos Deputados.

O número das propostas do Senado que se tornaram lei é, para a autora, significativo: 87, entre 1988 e 1997. As sessões conjuntas deliberavam sobre as Medidas Provisórias até 2001. A mudança na tramitação ocorrida naquele ano, que estendeu às Medidas Provisórias a tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, deu à Câmara a palavra final nesses casos e teria retirado do Senado poderes significativos sobre parte importante da legislação. O poder de veto, por sua vez, é partilhado por muito poucas segundas Câmaras no mundo: Alemanha, Suíça, Bolívia, México e a extinta República da Iugoslávia. Na maior parte dos casos, as divergências entre as duas Câmaras são resolvidas em comissões mistas ou pela palavra final da Câmara.

No que toca às competências privativas, Neiva (2008) relacionou 27 prerrogativas das segundas Câmaras, presentes em ao menos 5% dos 51 países democráticos bicamerais, classificou-as em quatro grupos, atribuiu a cada grupo um peso e construiu dessa forma um índice de poder dos Senados do mundo. Na classificação resultante, o Senado brasileiro ocupa a segunda posição, superado apenas pelo da Bolívia. Na verdade, segundo o autor, o índice obtido subestima o poder do Senado brasileiro, que detém uma competência não considerada na construção do índice por ser exclusiva: o controle do endividamento dos governos nacional e subnacionais.

Ressalta, na análise dos argumentos de ambos os autores, a constatação de importantes poderes concentrados no Senado Federal por obra da Constituição de 1988. Resta debater o significado desses poderes: quais as razões de concentrá-los numa segunda Câmara com representação isonômica das unidades da Federação, na qual minorias expressivas têm poder teórico de veto sobre decisões dos representantes da maioria?

## 5. A hipótese presidencialista

O mencionado trabalho de Neiva correlaciona os dados por ele elaborados e conclui pela forte relação entre federalismo e bicameralismo. No entanto, a força ou debilidade do Senado aparece associada com o sistema de governo. Países presidencialistas tendem a manter Senados fortes, enquanto nos países parlamentaristas, as segundas Câmaras têm papel de menor relevância.

Llanos (2005), por sua vez, argumenta na mesma direção ao discutir o caso específico dos Senados na América Latina. Na região, vigora o bicameralismo em nove países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai, República Dominicana e Uruguai. Por outro lado, os seis países da América Central, além de Equador, Peru e Venezuela são unicamerais. Os Senados latino-americanos são fortes, na comparação internacional, com poderes legislativos semelhantes aos das Câmaras e integrados por senadores eleitos diretamente. São menos associados à dimensão federativa: apenas três dos países bicamerais (Brasil, Argentina e México) são federações. O dado sugere a prevalência da dimensão presidencialista na adoção do bicameralismo na região. Na Europa, por outro lado, há um único caso de Senado forte num país unitário, o da Itália.

A associação entre Senados poderosos e presidencialismo vincula a existência do Senado à necessidade de controlar o Presidente da República, ator central desse sistema de governo. Esse controle pode ocorrer, teoricamente, de duas maneiras. Em primeiro lugar, a duplicação do Legislativo em duas Casas aumentaria as oportunidades de vigilância sobre ele, ou seja, aumentaria a possibilidade de incidência de instrumentos de controle como audiências públicas e pedidos de informação. Por outro lado, a duração do mandato dos senadores e sua renovação escalonada exporiam o Presidente à interação com senadores representantes de maiorias existentes em momentos anteriores a sua eleição. A possibilidade de convivência de maiorias discrepantes seria maior, atingindo seu ponto culminante no caso de o Presidente ser eleito simultaneamente com a renovação de um terço do Senado. Nesse caso, dois terços representariam a maioria formada na eleição anterior.

A verificação dessa hipótese demandaria a análise do comportamento dos Senados face às iniciativas presidenciais.

No caso brasileiro, os poucos estudos disponíveis contrariam, aparentemente, essa ideia. Branco (2008) demonstra de maneira convincente o papel cooperativo do Senado no processo de ajuste fiscal efetuado no decorrer da década de 1990. Em todas as votações relativas ao Fundo Social de Emergência, ao Fundo de Estabilização Fiscal, em suas duas versões, e à

Desvinculação das Receitas da União, a maioria conseguida pelo governo no Senado foi superior à verificada na Câmara. Trata-se, é verdade, de um estudo de caso, mas o caso é de grande significação, uma vez que estava em jogo a retenção, no âmbito da União, de parcela dos recursos transferíveis a Estados e municípios. Mais significativo ainda foi o comportamento dos senadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, regiões mais prejudicadas pela medida, que optaram por não exercer seu poder de veto em benefício do governo.

Na mesma direção, Loureiro (2008) aponta a tendência de o Senado brasileiro atuar, ao longo da década de 1990, no sentido de restringir progressivamente as possibilidades de endividamento público. O marco nessa direção foi a Resolução nº 78, de 1998, que, entre outras regras, transferiu para o Tesouro Nacional a decisão sobre solicitações de endividamento discrepantes dos critérios exigidos. Segundo a autora, o Senado colaborou ativamente com o processo de ajuste proposto pelo Executivo, chegando ao ponto de delegar parte de suas competências a uma agência técnica desse Poder. Tudo em detrimento dos interesses imediatos dos governadores que, premidos pela escassez de recursos, trabalhavam em prol do aumento da dívida pública de seus Estados. O Senado teria demonstrado sensibilidade para repercutir interesses nacionais de longo prazo e não interesses locais ou regionais de curto prazo.

Ou seja, o veto da minoria a decisões apoiadas pela maioria, possibilidade presente na regra de formação do Senado brasileiro, não se efetivaria, aparentemente, na prática.

Qual o controle, então, do Senado, sobre os Presidentes, qual o elo entre presidencialismo e bicameralismo? Neiva, no trabalho citado, levanta a hipótese curiosa de que o Senado com representação isonômica dos entes subnacionais não funcionaria como uma Casa dos Estados, ou seja, não agiria na perspectiva de impor seu veto a decisões da maioria que contrariassem interesses dos Estados menores. Ao invés disso, Senados seriam barreiras de contenção da influência dos estados mais ricos e populosos sobre a União. Em regimes unicamerais, nada obstaría o monopólio das regiões mais ricas sobre o Executivo. O poder de veto de regiões pobres e pouco povoadas constituiria uma regra preventiva que nortearia o Executivo no rumo dos interesses nacionais, não dos regionais. Esse argumento abonaria, no caso de vir a ser confirmado por estudos posteriores, os achados de Branco e Loureiro.

No entanto, essa conclusão embute um resultado paradoxal. Opera, é certo, uma inversão dos pólos, atribuindo às minorias com poder de veto a manutenção do Poder Executivo da União na trilha do interesse nacional. Retorna, por outra via, contudo, ao argumento federativo. Afinal, a garantia contra o predomínio dos Estados ricos e populosos constitui a essência da questão federativa. Retornamos, portanto, pela via da hipótese presidencialista, à hipótese federativa.

## 6. A hipótese federativa

Contra a hipótese federativa é normalmente levantada a indistinção temática das matérias aprovadas no Senado e na Câmara. Araújo (2008) e Ricci (2008) mostram a inclinação semelhante entre Senado e Câmara pela aprovação de projetos de temática nacional. Não se verifica inclinação alguma do Senado para projetos de interesse ou alcance local ou regional. A constatação não é de surpreender, considerados os poderes formalmente simétricos em relação à iniciativa legislativa.

Vimos, por outro lado, que o Senado votou com o governo e contra os interesses imediatos dos estados em diversos momentos do ajuste fiscal efetuado na década de 1990.

Ou seja, parece suficientemente demonstrado que a relação do Senado com a dimensão federativa não passa pela utilização do poder de veto de que dispõe para bloqueio de decisões majoritárias, originadas do Presidente e aprovadas pela Câmara.

Na verdade, a análise da relação do Senado com a questão federativa não pode ser isolada da discussão de outras repercussões institucionais da questão que subjaz ao pacto federativo, a representação de minorias, representação que pode exigir poder de veto por meio do Senado, mas que pode, em outros casos, demandar soluções diferenciadas.

Ou seja, a questão das minorias e, entre elas, a dos Estados minoritários passa por outros mecanismos institucionais, além do Senado, como a organização federativa, o poder de veto sobre propostas de alteração da Constituição, e a divisão de poderes entre governo central e governos locais. Em suma, nessa linha de argumentação, a questão da adequação ou não dos poderes do Senado, da legitimidade ou não do veto das minorias nele representadas, depende fundamentalmente de dois fatores: a intensidade que assume a questão federativa ou, em termos mais gerais, da questão das minorias; e a operação simultânea de instrumentos outros para lidar com o problema.

Numa situação simples, por exemplo, de um Estado organizado na forma de federação, com alto grau de consenso em relação à regra de partição de poderes entre a União e os Estados, a demanda por um Senado poderoso será tão maior quanto mais urgente for a questão das minorias. O caso exemplar é a Bélgica, país no qual o agravamento da questão nacional exigiu a instituição da federação, em 1993, a reformulação do Senado para incluir a representação das duas comunidades linguísticas, além das divisões territoriais e a implantação do poder de veto de cada comunidade sobre a alteração das regras relativas ao equilíbrio assim alcançado. Mesmo assim, a partição do país ainda está em pauta.

Na Bolívia, por outro lado, o poderoso Senado não aparece como garantia contra a ameaça separatista, simplesmente porque esse Senado poderoso opera numa estrutura unitária de governo. Os departamentos descontentes reivindicam mudança nas relações entre poder central e poderes departamentais, reivindicação que, atendida, pode redundar na constituição de uma república federativa.

O Canadá oferece um terceiro exemplo instrutivo. A reivindicação de autonomia do Quebec não pode ser acomodada em nenhum formato de Senado, uma vez que a confluência entre comunidade linguística e unidade territorial torna insatisfatória, do ponto de vista quebequense, qualquer tentativa de solucionar o impasse mediante aumento do poder do Senado. Sua reivindicação é pela adoção de um federalismo assimétrico, que reconheça a especificidade linguística e cultural de uma e apenas uma das unidades subnacionais.

Nos três casos mencionados constatamos o agravamento da questão das diferenças intranacionais, com o fortalecimento paralelo das demandas por alteração nas regras de modo a contemplar essas diferenças. Nos três casos a alternativa apresentada é a secessão. Em apenas um deles, no entanto, a mudança na composição e funções do Senado chegou a ser implementada.

O exame do caso brasileiro à luz desses exemplos sugere que a avaliação a respeito da concentração de poderes no Senado deve considerar a existência ou não de marcas, no desenho institucional, da questão federativa. Ou seja, além do papel reservado ao Senado, há outros mecanismos que mantenham ou ampliem o poder de veto das unidades federadas?

A literatura aponta a desproporcionalidade na representação dos Estados na Câmara dos Deputados. O problema remonta à primeira Constituição republicana, ocasião em que o tema foi amplamente debatido. A desproporcionalidade em favor dos Estados menos populosos foi ali iniciada e retomada por todas as Constituições democráticas posteriores, até a Carta de 1988.

O mecanismo opera pela definição de limites mínimos e máximos para o tamanho das bancadas estaduais, hoje definidos entre 8 e 70 cadeiras. Com isso, aqueles Estados com população suficiente para preencher um número maior de cadeiras tornam-se sub-representados, em benefício da sobre-representação dos Estados com população insuficiente para atingir o mínimo de 8 cadeiras.

Oliveira (2004), utilizando dados do Censo de 2000, demonstrou que, contrariamente ao senso comum que aloca a sobre-representação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em detrimento do Sul e do Sudeste, o problema restringe-se, na prática, a São Paulo, de um lado, que deveria contar com 42 deputados a mais, e Sergipe e os Estados mais recentes da região Norte (Roraima, Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia), cuja bancada conjunta excede em 27 cadeiras o número devido na aplicação integral do critério da proporcionalidade.

Ou seja, a representação do Pará e do Amazonas atende à proporcionalidade, assim como a das regiões Nordeste, Sul e do Sudeste, com exceção de São Paulo. O Centro-Oeste encontrava-se ligeiramente sobre-representado, mas sua população crescia a ritmo muito superior ao da média nacional, de modo que a situação de proporcionalidade seria alcançada em poucos anos.

Chama a atenção a longevidade da desproporcionalidade vigente. Vigora desde 1891 e sobreviveu aos debates de três Assembleias Constituintes. É igualmente significativo que, nos anos recentes, o tema tenha escapado a todas as propostas estruturadas de reforma política e convertido-se em cláusula quase pétrea da Constituição por decisão do Tribunal Superior Eleitoral, que considerou de validade permanente o § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que *assegura a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados* (Oliveira).

Tudo indica que o efeito da regra dos limites das bancadas na desproporcionalidade da representação dos Estados na Câmara é consciente, assim como sua manutenção. Se acompanharmos Oliveira na sua conclusão, apenas sete unidades da Federação estariam diretamente afetadas por essa situação e a grande maioria dos Estados e dos Deputados não seria diretamente prejudicado por uma alteração na regra no sentido de caminhar para uma nova regra que aumente a proporcionalidade. O consentimento da maioria à desproporcionalidade pode ser compreendido, nesse caso, como a demanda por novos pontos de veto, como uma percepção de insuficiência das garantias oferecidas pelo Senado. Os poderes de veto de Estados menos populosos, que do ponto de vista da democracia majoritária, na terminologia de Lijphart, são dificilmente compreensíveis, são considerados tímidos pela maioria dos atores políticos. Se o Senado é insuficiente, a desproporcionalidade precisa ser reconstruída e reforçada na Câmara dos Deputados.

Se esta hipótese é correta, temos um caso não previsto nas dimensões de classificação do bicameralismo elaboradas por Lijphart. A dimensão da congruência entre uma e outra Câmara partia de uma situação considerada normal de representação do povo na Câmara dos Deputados. Senados incongruentes afastar-se-iam desse modelo pela operação de uma série de regras de eleição. A situação de congruência seria dada pela aproximação do Senado às regras de formação da Câmara. Temos aqui a situação inversa: congruência pela aproximação da Câmara às regras consideradas legítimas para o caso do Senado.

A manutenção dessa regra nas Constituições democráticas da história brasileira só pode ser atribuída à intencionalidade sucessiva dos Constituintes de 1891, 1946 e 1988. Nesse sentido, a hipótese lançada por Neiva impõe-se à consideração: além do Senado, a Câmara desproporcional aparece, aos olhos dos atores, como instrumento de preservação da União contra o predomínio de uma pequena coalizão de Estados mais ricos e populosos.

## Referências bibliográficas

ARAÚJO, Paulo Magalhães (2008). *A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000*. In Lemos, L. (org.) O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília : Edições Unilegis de Ciência Política.

BACKES, Ana Luiza (2008). *Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões*. In Lemos, L. (org.) O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília : Edições Unilegis de Ciência Política.

BRANCO, Marcelo Simões (2008). *A atuação do Senado federal no processo de ajuste fiscal dos anos 90*. In Lemos, L. (org.) O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília : Edições Unilegis de Ciência Política.

LE MOS, Leany Barreiro (org.) (2008). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília : Edições Unilegis de Ciência Política.

LIJPHART, Arend (2003). Modelos de Democracia. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

LLANOS, Mariana (2005). Bicameralismo, Senados y Senadores en el Cono Sur latinoamericano. Barcelona : Parlament de Catalunya/ Institut de Ciències Polítiques i Socials.

LLANOS, Mariana e SANCHEZ, Francisco (2006). *O bicameralismo em perspectiva comparada*. In Avritzer, Leonardo e Anastasia, Fátima (orgs) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte : Editora UFMG.

Loureiro, Maria Rita (2008). *O Senado e o controle do endividamento público no Brasil*. In Lemos, L. (org.) O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília : Edições Unilegis de Ciência Política.

NEIVA, Pedro Robson (2008). *Os poderes de senados de países presidencialistas e o caso do Brasil*. In Lemos, L. (org.) O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília : Edições Unilegis de Ciência Política.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes (2004). *Sobre a representação dos Estados na Câmara dos Deputados*. In Revista de Informação Legislativa, ano 41, nº 161.

RICCI, Paolo (2008). *A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal*. In Lemos, L. (org.) O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília : Edições Unilegis de Ciência Política.

SHELL, Donald R. (1998). *Second chambers*. In: WORLD ENCYCLOPEDIA OF PARLIAMENTS AND LEGISLATURES. Washington : Congressional Quarterly.