



UnB

**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política - IPOL**

**A atividade legislativa presidencial nos
bicameralismos latino-americanos:
uma análise dos mecanismos de solução de
desacordos bicamerais**

João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins

Dissertação de Mestrado

Ciência Política

Brasília

2022

**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política - IPOL**

**A atividade legislativa presidencial nos
bicameralismos latino-americanos:
uma análise dos mecanismos de solução de
desacordos bicamerais**

João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - IPOL/UnB como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrián Nicolás Albala Young

Brasília
2022

E769a Estevão de Vasconcelos Martins, João Pedro.
A atividade legislativa presidencial nos bicameralismos latino-americanos: uma análise dos mecanismos de solução de desacordos bicamerais / João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins; orientador Adrián Nicolás Albala Young. -- Brasília, 2022.
78 p.

Dissertação de Mestrado (Ciência Política) -- Universidade de Brasília, 2022.

1. Bicameralismo. 2. Êxito legislativo. 3. América Latina. 4. Mecanismos de solução de desacordos bicamerais. I. Albala Young, Adrián Nicolás, orient. II. Título

**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política - IPOL**

**A atividade legislativa presidencial nos bicameralismos
latino-americanos:
uma análise dos mecanismos de solução de
desacordos bicamerais**

João Pedro Estevão de Vasconcelos Martins

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - IPOL/UnB como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Brasília, 14 de dezembro de 2022:

Prof. Dr. Adrián Nicolás Albala Young,
UnB/IPOL
Orientador

Prof. Dr. Frederico Bertholini Santos
Rodrigues, UnB/IPOL
Examinador interno

Prof^a. Dra. Mercedes García Montero,
Universidade de Salamanca
Examinadora externa

Brasília
2022

Agradecimentos

Esta dissertação não teria se materializado sem as pessoas que contribuíram para a definição de quem sou. Sobretudo ao longo destes últimos três anos, marcados pelo caos sanitário, político, econômico e social, o convívio com eles foi a força motriz que me permitiu tanto a manutenção da sanidade mental quanto a gradativa produção deste trabalho.

Em primeiro lugar, dedico estas palavras à Helena, a quem amo incondicionalmente há quase oito anos e com quem estou seguro de que passarei o resto da minha existência. Obrigado por todo o afeto e por todas as tentativas de me impulsionar. Você é parte indissolúvel das minhas conquistas!

Meus pais, Rosalva e Fred, também merecem uma menção distintiva nesse panteão. Minha mãe, por todos os esforços empreendidos desde meu nascimento para que eu obtivesse a melhor educação formal possível, a despeito das dificuldades financeiras. Meu pai, por todo o aporte cultural e intelectual que me proporcionou desde a infância. Apesar dos problemas, que não foram poucos, vocês constituíram um núcleo familiar extraordinário para o meu desenvolvimento!

Agradeço aos amigos que carrego comigo desde tempos imemoriais. Iago, com quem compartilho o mais amplo leque de conversas e interesses possíveis. Rodrigo, brilhante jurista e respeitável rubro-negro. Michel, Matheus e Gabriel, meus estimados amigos desde a remota época de 5ª série. Henrique, Gabriel e César, amigos sensacionais que carrego desde a 8ª série. Gabriel, meu cunhado, e Lucca, geniais e adoráveis amigos da Trílice Fronteira. Finalmente, Andrei, Guilherme, João Paulo, Manuel e Matheus, fascinantes mineiros que estão sempre por perto, seja no WhatsApp ou em BH.

Deixo também meu muito obrigado à família da minha namorada, composta, além de seu irmão, por seus pais, Silvana e Amaury, e suas tias, Mônica e Carla. O apreço e o afeto que eu tenho por vocês são enormes!

Amigos e colegas de trabalho, com quem convivi, seja presencial ou remotamente, desde meados de 2019, também merecem menção. Em especial, Leonardo Címon, João Alexandre e Luiz Humberto, grandes fomentadores da minha trajetória acadêmica e com quem sempre mantive agradáveis e instigantes conversas.

Não posso de deixar de agradecer ao corpo docente e aos servidores do IPOL, que superaram as limitações e tensões causadas pela pandemia para adaptar-se da melhor forma possível e dar continuidade às aulas e à atividade acadêmica. Em particular, agradeço ao meu orientador, Adrián Albala, sempre solícito, simpático e amigável, mas também rigoroso. Obrigado pela parceria ao longo desta fase!

Resumo

O bicameralismo é uma característica institucional comum na América Latina, mas frequentemente ignorada em estudos legislativos. Considerando essa limitação, esta pesquisa pretende contribuir com a literatura sobre atividade legislativa presidencial ao incorporar elementos bicamerais na análise do êxito legislativo presidencial de sete países latino-americanos, utilizando dados que cobrem a produção legislativa desde a democratização. A variável dependente foi a taxa de êxito legislativo presidencial, entendida como a proporção entre as proposições legislativas aprovadas e o total de proposições apresentadas pelo Executivo. Concretamente, foram testadas três hipóteses que associam elementos bicamerais à taxa de êxito legislativo presidencial. Essas hipóteses contemplam a simetria em capacidade de veto entre as duas câmaras legislativas, os tipos de mecanismo de solução de desacordos bicamerais e o tamanho da coalizão presidencial em ambas as câmaras. Os resultados apontam que poderes assimétricos de rejeição de proposições entre as câmaras favorecem o sucesso do Executivo, assim como o controle de maiorias parlamentares nas duas câmaras também incrementa a taxa de êxito legislativo presidencial. Por outro lado, as expectativas formuladas acerca dos efeitos para cada mecanismo de solução de desacordos bicamerais não se sustentaram.

Palavras-chave: Bicameralismo. Êxito legislativo. América Latina. Mecanismos de solução de desacordos bicamerais.

Abstract

Bicameralism is a common institutional feature in Latin America, but frequently ignored in legislative studies. Considering this limitation, this research intends to contribute to the literature on presidential legislative activity by incorporating bicameral elements into the analysis of presidential legislative success from seven Latin American countries, using data that cover the legislative production since democratization. The dependent variable was the rate of presidential legislative success, understood as the proportion between approved legislative projects and the total number of legislative projects proposed by the executive branch. Concretely, three hypotheses that associate bicameral elements to the rate of presidential legislative success were tested. Those hypotheses include the veto power symmetry between both legislative chambers, the kinds of mechanisms for resolving bicameral conflicts and the size of presidential coalitions in both chambers. Results indicate that asymmetric powers for rejecting bills increase presidential success. Similarly, controlling bicameral majorities also favors the rate of presidential legislative success. On the other hand, the stated expectations about the effects for each mechanism for resolving bicameral conflicts did not succeed.

Keywords: Bicameralism. Legislative success. Latin America. Mechanisms for resolving bicameral disagreements.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Tipologia bicameral de Arend Lijphart	17
Figura 2 – Classificação dos bicameralismos latino-americanos segundo Llanos e Nolte	18
Figura 3 – Taxa de êxito legislativo por mandato presidencial	36
Figura 4 – Boxplot de êxito legislativo por país	37
Figura 5 – Êxito legislativo por ano - Argentina	57
Figura 6 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Argentina	58
Figura 7 – Êxito legislativo por ano - Brasil	58
Figura 8 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Brasil	59
Figura 9 – Êxito legislativo por ano - Chile	59
Figura 10 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Chile	60
Figura 11 – Êxito legislativo por ano - Colômbia	60
Figura 12 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Colômbia	61
Figura 13 – Êxito legislativo por ano - México	61
Figura 14 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - México	62
Figura 15 – Êxito legislativo por ano - Paraguai	62
Figura 16 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Paraguai	63
Figura 17 – Êxito legislativo por ano - Uruguai	63
Figura 18 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Uruguai	64

Lista de tabelas

Tabela 1 – Variáveis relacionadas ao mecanismo de solução de desacordos bicamerais (H1 e H2)	27
Tabela 2 – Mensuração bicameral do apoio ao Executivo (H3)	27
Tabela 3 – Operacionalização das variáveis	29
Tabela 4 – Casos de Interesse	32
Tabela 5 – Nº de mandatos e de anos-governos por país	34
Tabela 6 – Total de proposições legislativas analisadas	39
Tabela 7 – Estatísticas descritivas	40
Tabela 8 – Valores das variáveis <i>simet_veto</i> e <i>tipo_mecan</i> para cada país	41
Tabela 9 – Resultados das análises de efeitos mistos	43
Tabela 10 – Estatísticas descritivas - Argentina	64
Tabela 11 – Estatísticas descritivas - Brasil	65
Tabela 12 – Estatísticas descritivas - Chile	65
Tabela 13 – Estatísticas descritivas - Colômbia	66
Tabela 14 – Estatísticas descritivas - México	66
Tabela 15 – Estatísticas descritivas - Paraguai	67
Tabela 16 – Estatísticas descritivas - Uruguai	67

Lista de abreviaturas e siglas

CNA	Constituição da Nação Argentina.....	68
CPC	Constituição Política da Colômbia.....	73
CPEUM	Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos.....	74
CPRC	Constituição Política da República do Chile.....	71
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil.....	70
CROU	Constituição da República Oriental do Uruguai.....	77
CRP	Constituição da República do Paraguai.....	76
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional.....	70
RIAGU	Regimento Interno da Assembleia Geral do Uruguai.....	77

Sumário

1	INTRODUÇÃO	11
2	DISCUSSÃO TEÓRICA	14
2.1	Bicameralismo	14
2.1.1	Bicameralismo e seus impactos legislativos	14
2.1.2	Interação bicameral e os efeitos em proposições do Executivo	18
2.2	Outros potenciais determinantes da atividade legislativa presidencial	22
3	DADOS E METODOLOGIA	26
3.1	Operacionalização das variáveis	26
3.1.1	Variável dependente	26
3.1.2	Variáveis independentes e controles	26
3.2	Dados	32
3.2.1	Casos e observações	32
3.2.2	Êxito legislativo	34
3.2.3	Estatísticas descritivas	40
3.3	Modelo	41
4	RESULTADOS	43
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS	48
	APÊNDICES	56
	APÊNDICE A – MANDATOS PRESIDENCIAIS ANALISADOS . .	57
A.1	Êxito legislativo por país	57
A.2	Variáveis independentes e controles	64
	APÊNDICE B – PROCESSO LEGISLATIVO DE PROPOSIÇÕES PRE-	
	SIDENCIAIS	68

1 Introdução

O reaparecimento de regimes democráticos na América Latina a partir da década de 1980 inaugurou uma vibrante literatura sobre o funcionamento das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo nos países da região. Ao longo dos últimos trinta anos, muito se escreveu sobre o funcionamento dos presidencialismos latino-americanos, tanto em estudos de casos quanto em pesquisas comparadas (ALBALA, 2017b; GARCÍA MONTERO, 2008; ALEMÁN; CALVO, 2008; ALEMÁN; NAVIA, 2009; DARRIEUX, 2019; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; FIGUEIREDO; SALLES; VIEIRA, 2009; GARCÍA MONTERO, 2009; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; SANTOS; PÉREZ-LIÑÁN; GARCÍA MONTERO, 2014).

Inicialmente, a adesão massiva ao presidencialismo despertou preocupações não apenas sobre a funcionalidade dessa opção institucional, mas também acerca de sua própria estabilidade para as incipientes democracias da região. Esse debate, que pautou os anos iniciais da última onda democrática latino-americana, evoluiu consideravelmente e acabou por resultar em várias linhas de pesquisa que exploraram diversas facetas dos sistemas políticos latino-americanos.

Nesse contexto, a atividade legislativa presidencial tornou-se um dos grandes eixos de desenvolvimento da Ciência Política institucionalista e latino-americanista. Diante dos prenúncios apressados de que o presidencialismo conduziria à paralisia decisória e à instabilidade institucional (LINZ, 1990), o diagnóstico empírico evidenciou elevado sucesso de presidentes na condução de sua agenda legislativa e expressiva participação – quando não domínio – do Executivo nas cifras de leis aprovadas (GARCÍA MONTERO, 2007, 2009; SANTOS; PÉREZ-LIÑÁN; GARCÍA MONTERO, 2014). Em particular, a constatação de que presidentes tendem a ser dominantes enquanto os Congressos são reativos no trato da agenda legislativa (COX; MORGENSTERN, 2001) suscitou indagações sobre os fatores que resultam tanto em predomínio do Executivo no total de leis aprovadas (participação legislativa) quanto em capacidade de aprovar a maior parte dos projetos de sua autoria (êxito legislativo).

Entretanto, a expansão dessa linha de pesquisa ainda não sanou uma importante lacuna: a ausência de considerações sobre o bicameralismo na tramitação de projetos oriundos do Executivo. Uma vez que quase toda a literatura fora dos Estados Unidos sobre relações Executivo-Legislativo se centra apenas na câmara baixa, há um grande vácuo a respeito de como os senados intervêm nesse processo. No caso da América Latina, essa omissão da literatura é especialmente injustificada, uma vez que, em geral, os congressos bicamerais latino-americanos são fortes (LLANOS; NOLTE, 2003). Em particular, a correlação entre força bicameral e presidencialismo (NEIVA, 2006) acentua o problema da omissão dos

senados nos estudos legislativos latino-americanos.

Segundo a tipologia de Arendt Lijphart (2012), bicameralismos fortes são aqueles considerados simétricos e incongruentes. Isso significa, respectivamente, que cada câmara tem poderes similares em relação à outra, e que a composição de cada uma é significativamente distinta em termos partidários e de perfil dos parlamentares. A principal implicação do bicameralismo forte para o processo decisório é o fato de que a câmara alta se torna um ponto de veto adicional (TSEBELIS; MONEY, 1997; TSEBELIS, 2002). Dessa forma, aumentam-se os custos de negociação para alterar o status quo, porquanto outro órgão colegiado também deve aprovar a legislação proposta.

Além disso, a existência de duas câmaras no Legislativo é um arranjo comum na região, presente em metade dos países latino-americanos (IPU, 2021). Essa escassa atenção dada ao bicameralismo nos estudos legislativos latino-americanos é um indício de que a importação de modelos unicamerais de análise válidos para os parlamentarismos europeus ainda não foi devidamente adaptada para a realidade dos presidencialismos da América Latina (ALBALA, 2017b).

Ademais, presidentes latino-americanos costumam ter extensos poderes de agenda e relevantes domínios de iniciativa privativa (GARCÍA MONTERO, 2008). Como resultado, frequentemente eles obtêm expressivas taxas de participação e de êxito legislativo (GARCÍA MONTERO, 2007). Além dessa frequente dominância numérica, há também preponderância qualitativa. Geralmente presidentes propõem legislação de alcance nacional e de maior relevância que aquela de iniciativa de legisladores (GARCÍA MONTERO, 2009), até como decorrência da existência de domínios de iniciativa privativa nas mãos do Executivo e da presença de maiores capacidades técnicas a serviço do Executivo. Por essas razões, e pela diversidade de sistemas políticos na região, a atividade legislativa presidencial é um tema bastante explorado pela literatura centrada na América Latina.

Ainda assim, grande parte da produção acadêmica se habituou a assumir como relevante apenas a câmara baixa. Nesse sentido, incluir os senados na análise de tramitação legislativa é essencial para obter maior e mais verossímil entendimento acerca das relações entre Executivo e Legislativo na América Latina. Paralelamente, a literatura sobre bicameralismo, ainda incipiente e geralmente descritiva na América Latina, precisa incorporar a duplicidade de câmaras a outros elementos institucionais a fim de proporcionar avanços para a agenda de pesquisa (HELLER; BRANDUSE, 2014).

Tendo em vista essa carência, esta dissertação insere o elemento bicameral no marco das relações Executivo-Legislativo nos presidencialismos latino-americanos. Concretamente, o objeto de estudo é a análise dos mecanismos de solução de desacordos bicamerais como potenciais determinantes do êxito legislativo presidencial. Dessa forma, conjuga-se a relevância da agenda legislativa presidencial, tema há muito explorado, com o usualmente ignorado bicameralismo.

Decorre dessas considerações a seguinte pergunta de pesquisa: quais os efeitos dos mecanismos de solução de desacordos bicamerais no êxito legislativo de presidentes latino-americanos? A variável dependente é a taxa de êxito legislativo presidencial, entendida como a proporção de leis aprovadas a partir do total proposto pelo Poder Executivo (GARCÍA MONTERO, 2007).

Para mensurar como os mecanismos podem favorecer ou não a aprovação de leis provenientes do Executivo, este trabalho propõe duas hipóteses que contemplam diferentes aspectos de cada mecanismo de solução de conflitos bicamerais utilizado nos países analisados. A primeira dessas hipóteses incide sobre a existência ou não de simetria em capacidade de veto por parte de cada câmara. Por sua vez, a segunda hipótese se centra nas características específicas de cada mecanismo de solução de desacordos bicamerais para chegar a uma escala de maior favorecimento ao êxito legislativo presidencial.

A essas hipóteses se soma uma terceira, recorrente na literatura, que associa o tamanho da coalizão governista no parlamento ao êxito legislativo. A novidade, entretanto, consiste em acrescentar o elemento bicameral à hipótese. Assume-se que dispor de maioria governista nas duas câmaras favorece o sucesso da agenda presidencial, quando comparado com a existência de maioria em apenas uma delas.

Essas hipóteses são utilizadas para avaliar a atividade legislativa dos presidentes de sete países bicamerais da América Latina - Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Paraguai e Uruguai. O marco temporal delimitado se inicia com a onda de democratização das décadas de 1980 e 1990, o que possibilita obter uma amostra considerável de 44 mandatos presidenciais distribuídos entre esses sete casos. A unidade de análise é cada ano-governo dos casos selecionados, o que possibilita obter 197 observações (N). A inserção do elemento temporal, junto ao geográfico, tem por objetivo aferir a importância de oscilações medidas pela variável de apoio governista e pelos cinco controles estipulados. Dessa forma, espera-se obter um entendimento mais robusto acerca do fenômeno analisado. Para analisar tanto a variação transversal quanto a longitudinal faz-se necessário, então, o emprego da modelagem de efeitos mistos.

A dissertação se estrutura em outros quatro capítulos. O seguinte capítulo, dividido em duas seções, apresenta breve revisão bibliográfica. Enquanto a primeira seção revisita brevemente o histórico do bicameralismo, bem como aporta contribuições teóricas sobre o tema, a segunda se centra em enunciar potenciais determinantes da atividade legislativa presidencial, conforme preconizado pela literatura acadêmica latino-americanista. A partir dessa consulta à literatura, são formuladas as hipóteses. O terceiro capítulo se dedica a explicitar os dados e a metodologia empregados. À continuação, o quarto capítulo dissecar os achados quantitativos decorrentes dos resultados dos modelos de regressão. Finalmente, as conclusões sintetizam os resultados, além de comentar potencialidades para esta agenda de pesquisa bicameral.

2 Discussão teórica

2.1 Bicameralismo

Esta primeira seção de discussão teórica dedica-se ao bicameralismo, elemento institucional de interesse desta pesquisa. Para tanto, organiza-se em duas subseções. Primeiramente, é compilado breve resumo histórico acerca do desenvolvimento do bicameralismo e de sua inserção na América Latina. Em seguida, procede-se à revisão da literatura sobre os tipos de bicameralismo e seus impactos legislativos. A partir dessa literatura, são obtidas as hipóteses que norteiam este trabalho.

2.1.1 Bicameralismo e seus impactos legislativos

Embora a Antiguidade já testemunhasse arranjos institucionais que previssem a deliberação política em mais de um órgão colegiado, o bicameralismo moderno é uma invenção anglo-saxã. O passo primordial foi dado pela Inglaterra, que já na Idade Média instituiu a duplicidade de câmaras como ferramenta para expandir a representação política e o exercício do poder. Dependendo de uma base social de tributação cada vez maior para fazer frente aos custos do Estado, a monarquia inglesa, já no século XIV, consagrou a separação entre Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns (TSEBELIS; MONEY, 1997).

O caso inglês se tornou representativo da vertente societária de representação bicameral. Por um lado, os interesses da nobreza estariam representados na Câmara dos Lordes, na qual cada membro representava a si mesmo, destacando o elemento aristocrático de sustentação do regime. Por outro lado, na Câmara dos Comuns ficou estabelecido o regime de representação popular, na qual cada integrante representava sua respectiva circunscrição. Desse modo, foi consagrado o elemento democrático na estrutura institucional do Estado. Cada órgão legislativo, portanto, atuava como arena representativa de um estamento social específico.

Já no século XVII, após a Revolução Gloriosa, consolidou-se a supremacia do parlamento sobre o monarca, ainda com prevalência da Câmara dos Lordes. Todavia, o século XIX trouxe consigo diversas reformas que expandiram o sufrágio e o poder da Câmara dos Comuns, assegurando em definitivo a prevalência da dimensão democrática sobre a aristocrática. Ainda assim, o parlamento britânico conserva, até os dias de hoje, essa distinção societária como característica marcante de cada uma de suas câmaras. Essa base representativa, inclusive, é a razão por que a Câmara dos Lordes hoje tem poderes residuais e já não dispõe de capacidade de veto. O deficit de representatividade redefiniu o papel da câmara alta britânica (RUSSELL, 2001).

Do outro lado do Atlântico, as Treze Colônias britânicas da América do Norte optaram pelo arranjo bicameral durante a Convenção Constitucional que culminaria na formação dos Estados Unidos. A inspiração institucional claramente foi o Reino Unido, mas, em uma república nascente, carente de base aristocrática, a legitimidade política para a criação de uma segunda câmara legislativa proveio de outra fonte:

A inovação institucional, prenunciada pela evolução dos legislativos bicamerais estaduais, foi o giro da representação societária de classes para a representação "do povo". "O povo" selecionava representantes para ambas as Casas legislativas, mas essas Casas representavam diferentes manifestações da vontade "do povo". A câmara baixa refletia a dimensão popular, enquanto a câmara alta refletia a dimensão territorial. (TSEBELIS; MONEY, 1997, p. 20, tradução nossa)

Em outras palavras, conforme Alexander Hamilton, James Madison e John Jay expõem em O Federalista, foi a conjugação entre republicanismo e federalismo que resultou na escolha institucional norte-americana. A instituição do Senado como câmara territorial norte-americana nasceu do compromisso de se formar um contrapeso à maior representação que estados maiores teriam na Câmara dos Representantes. Desse modo, a união, em federação, de estados desiguais em tamanho, porém iguais em "independência e soberania", demandaria uma república composta, que conjugasse o elemento nacional ao federal (HAMILTON; MADISON; JAY, 2014). Essa duplicação do Legislativo também teria por finalidade adicionar mais um órgão de controle do poder do Executivo.

Para além da questão da equiparação entre unidades territoriais maiores e menores, que resultou na igual representação dos entes que constituem o Estado federal, as aspirações de *checks and balances* mais robustos culminou em escolhas institucionais recorrentes em câmaras altas e que se perpetuam até hoje em muitos Estados, como tamanho reduzido em relação à câmara baixa, maiores requisitos de acesso ao cargo, maior duração do mandato e renovação parcial da câmara. Todos esses elementos com a finalidade de tornar a segunda câmara abrigo de indivíduos mais experientes e menos suscetíveis às opiniões da maioria, de modo a complementar o caráter popular da representação da outra Casa legislativa.

A expansão do sufrágio e o avanço da democracia representativa tornaram anacrônica a representação de estamentos sociais em diferentes câmaras, nos moldes britânicos. Enquanto isso, a difusão do federalismo levou a dezenas de Estados o princípio da representação territorial como aspecto justificador da existência de uma segunda câmara, seguindo o exemplo norte-americano. Ainda assim, parlamentos bicamerais tornaram-se comuns em países unitários e democráticos, nos quais faltava tanto o elemento aristocrático quanto o descentralizador. Não à toa, 42% dos parlamentos nacionais do planeta são bicamerais (IPU, 2021), embora a cifra de Estados compostos seja bem inferior.

Essa relativa popularidade do bicameralismo também se deve a outras razões elencadas nos últimos séculos para a adoção de duas instâncias decisórias no Legislativo. Além do incremento da representação política, intelectuais argumentaram que o acréscimo de uma

câmara potencializa freios e contrapesos, melhora a qualidade da legislação e aumenta a estabilidade das deliberações (ARAÚJO, 2017), razões já antecipadas pelos Pais Fundadores dos Estados Unidos. A título de exemplo, John Stuart Mill (2018) manifesta o entendimento de que a introdução de uma segunda câmara tem por principal vantagem a moderação aos eventuais impulsos que uma única assembleia pode assumir. Outro argumento contundente aponta que o bicameralismo é um método mais apropriado que as supermaiorias e o multipartidarismo para evitar injustiça e arbitrariedade em votações e ainda assim favorecer a tomada de decisão (RIKER, 1992).

A experiência norte-americana incidiu com força na América Latina, onde vários países optaram por implementar o modelo bicameral. Na América do Sul, especificamente, sete dos dez países do continente (excluídos Guiana, Suriname e Guiana Francesa) contam com duas câmaras em seus parlamentos. As exceções são Equador, Peru e Venezuela, com a especificação de que estes dois últimos países eram bicamerais até a década de 1990 e aderiram ao modelo unicameral durante os mandatos de Fujimori e Chávez, respectivamente, em processos de centralização do Poder do Executivo e deterioração democrática (LLANOS; NOLTE, 2003).

Há de se destacar que nos países bicamerais do continente, as Constituições nacionais atribuíram relevantes poderes formais aos senados, como capacidade de iniciativa e de veto. Segundo Arend Lijphart (2012), essa dimensão é conhecida por simetria. Duas câmaras são simétricas quando dispõem de prerrogativas constitucionais iguais ou bastante similares, sem que uma possa impor sua vontade contra a outra. A outra dimensão que compõe a classificação bicameral de Lijphart é a incongruência, entendida como a diferença de representação e de composição entre as duas câmaras. Quando cada Casa legislativa representa entidades diferentes – territórios subnacionais e população, por exemplo – e quando cada uma diverge quanto ao método de seleção e requisitos pessoais de acesso, há maiores níveis de incongruência.

Combinadas as duas dimensões, tem-se a tipologia de força bicameral, ilustrada na Figura 1. Bicameralismos fortes são aqueles simultaneamente simétricos e incongruentes. Isso significa que, além de haver prerrogativas equiparáveis em ambas as câmaras, as composições diferentes entre elas geram potenciais pontos de veto. Bicameralismos de força média são aqueles em que ou as câmaras são simétricas e congruentes ou são assimétricas e incongruentes. Por fim, os bicameralismos são fracos quando as câmaras são ao mesmo tempo assimétricas e congruentes. Nesses casos, os senados costumam ser substancialmente menos dotados de capacidades legislativas e semelhantes às câmaras baixas em composição. Essa combinação de fatores reduz a capacidade das câmaras altas de exercer poder de veto sobre as deliberações das câmaras baixas.

Figura 1 – Tipologia bicameral de Arend Lijphart

Congruência	Incongruente	Bicameralismo médio	Bicameralismo forte
	Congruente	Bicameralismo fraco	Bicameralismo médio
		Assimétrico	Simétrico
		Simetria	

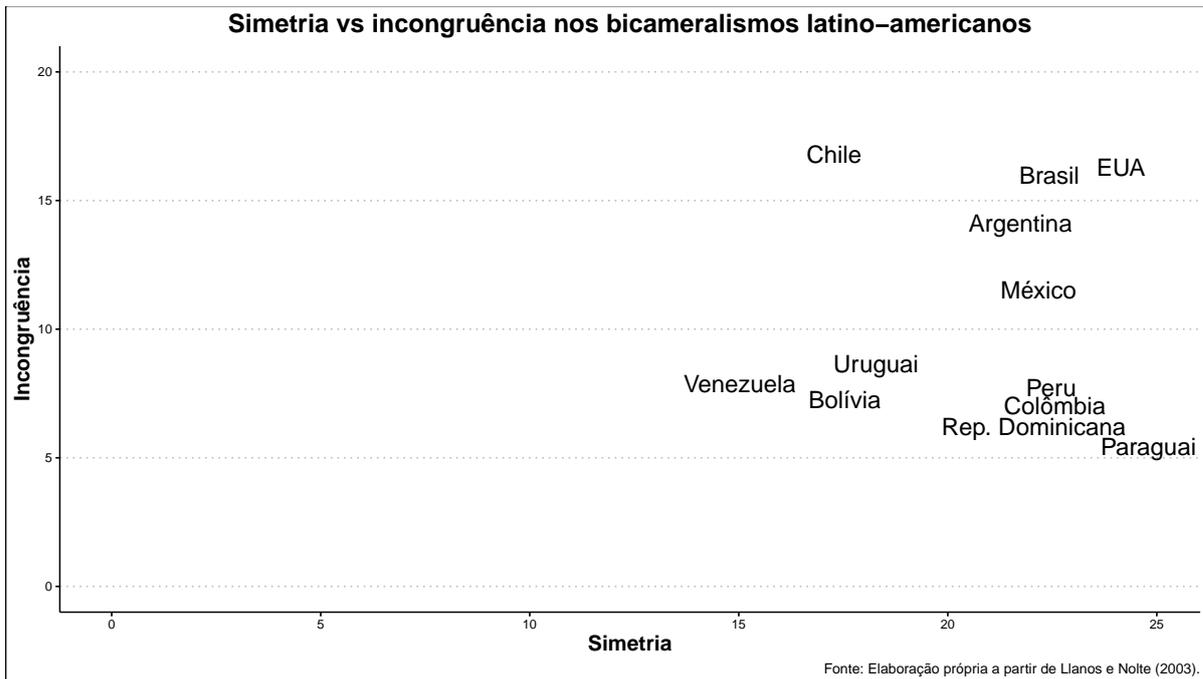
Fonte: Elaboração própria a partir de Lijphart (2012).

Quando aplicada à América Latina, essa tipologia revela que predominam na região bicameralismos simétricos (LLANOS; NOLTE, 2003). Disso resulta que, no contexto latino-americano, em que os senados se comportam como *veto players* institucional, espera-se que a estabilidade da legislação aumente, pois há um obstáculo adicional para a alteração do status quo (SCHIAVON, 2004; TSEBELIS, 1997, 2002). Em que pese a preponderância da simetria, Llanos e Nolte (2003) identificam considerável variação na dimensão de incongruência.

Dessa combinação resulta o padrão de congressos de média força e fortes, nos quais os senados em geral estão equiparados às câmaras baixas em prerrogativas constitucionais, mas cuja composição não necessariamente difere muito destas. Destacam-se como fortes os congressos argentino, brasileiro e chileno, que pontuam alto nas duas dimensões, segundo o índice dos autores. Já Bolívia, Colômbia, México, Paraguai, República Dominicana e Uruguai são casos de elevada simetria e incongruência moderada ou baixa. A Figura 2 ilustra a posição dada aos Congressos latino-americanos e dos Estados Unidos no índice de força bicameral elaborado por Llanos e Nolte (2003).

Interessante notar que o elevado grau médio de simetria entre os bicameralismos latino-americanos vai ao encontro do achado feito por Neiva (2006), que identifica que o sistema de governo presidencialista é mais relevante do que a forma de Estado federal como determinante da força das câmaras altas pelo mundo. A Figura 2 indica que países unitários podem ter Senados poderosos, como se nota pela elevada simetria no Congresso paraguaio e pela alta incongruência no Congresso chileno. Por outro lado, a opção comum pelo presidencialismo entre os Estados da América Latina veio associada a maior força bicameral, quando comparada a outras regiões do planeta, onde o presidencialismo não se fez tão presente.

Figura 2 – Classificação dos bicameralismos latino-americanos segundo Llanos e Nolte



A partir da seleção dos sete casos de Legislativos bicamerais que integram este trabalho, serão exploradas em maiores detalhes as características de processo legislativo de cada país e, então, analisados os eventuais efeitos que as variações institucionais entre os Congressos têm sobre a aprovação de proposições legislativas. Como esta pesquisa se propõe a investigar o potencial impacto do desenho bicameral como determinante do êxito legislativo presidencial, é primordial avaliar como as Constituições e os regimentos preveem a interação entre as prerrogativas legislativas do Executivo e a tramitação em duas câmaras.

2.1.2 Interação bicameral e os efeitos em proposições do Executivo

As normas constitucionais e regimentais que disciplinam o trâmite bicameral das proposições legislativas são de suma importância para a análise da atividade legislativa presidencial pois definem dois elementos que podem favorecer ou comprometer a aprovação dos projetos do Executivo: o grau de assimetria entre as câmaras na capacidade de rejeitar proposições e o tipo de mecanismo de solução de desacordos bicamerais, nele incluída a possibilidade ou não de o Executivo participar desse processo. Esses dois aspectos dão origem às primeiras duas hipóteses principais deste trabalho.

A simetria, como já visto, é a dimensão mais intuitiva para medir a intensidade da força de parlamentos bicamerais. Com efeito, a existência ou não de simetria na capacidade de rejeitar proposições legislativas é de suma importância, pois pode privilegiar a capacidade decisória de uma das câmaras – em geral a de origem. Na hipótese de rejeição, há um ponto de assimetria quando se preveem maiores requisitos para que uma negativa da câmara revisora, em comparação com a câmara iniciadora, resulte em arquivamento de propostas. Nesse caso,

uma das câmaras pode deixar de ser um ponto de veto, tornando a tramitação legislativa mais propensa a alterar o *status quo* (TSEBELIS, 2002). Dessa forma, as considerações sobre simetria e *veto players* apontam que a maior força relativa de uma câmara favoreça o Executivo (GARCÍA MONTERO, 2009), haja vista que a capacidade de veto da outra é menor, pois está condicionada a outros requisitos:

H1: Maior assimetria entre as câmaras iniciadora e revisora na capacidade de rejeitar proposições aumenta o êxito legislativo do Executivo.

Além da possibilidade de rejeição, existe a igualmente importante hipótese de modificação das proposições por meio de emendas. Neste caso, se faz presente a intervenção do mecanismo de solução de desacordos, pois são previstas regras para que ambas as Casas atinjam um ponto comum que permita a aprovação das proposições legislativas. Para os Congressos bicamerais da América Latina, há três gêneros de mecanismos de solução de desacordos bicamerais: a *navette*, a sessão conjunta e o comitê bicameral. Além do comentado trânsito intercameral encontrado no sistema de *navette*, a sessão conjunta consiste na reunião dos plenários das duas câmaras, que votam como um corpo unicameral (soma dos membros das duas Casas), enquanto o comitê bicameral reúne número reduzido de membros de cada câmara, que tentarão propor um texto consensual a se apresentar novamente às duas câmaras.

A simetria decisória entre as câmaras também é determinante nos casos de modificações aos projetos. O mecanismo mais simétrico é a *navette* (LLANOS; NOLTE, 2003; GARCÍA MONTERO, 2009), pois cada câmara intervém mediante a decisão de seu plenário, embora as câmaras de origem sejam em geral favorecidas com a palavra final. Os dois outros mecanismos, o comitê bicameral e a sessão conjunta, são mais assimétricos. O comitê bicameral é assimétrico a favor do Senado, já que, nos dois casos em que é aplicado (Chile e Colômbia), o número de integrantes de cada Casa legislativa é igual, dando maior peso proporcional aos senadores. Já a sessão conjunta é assimétrica a favor da câmara baixa, que conta com muito mais membros, número em geral suficiente para assegurar a maioria absoluta em uma votação unificada.

Importante contextualizar, contudo, que o comitê bicameral e a sessão conjunta, nos casos em que existem, são inseridos no processo legislativo após ao menos uma rodada de deliberação na forma de *navette*, entendida a rodada como um ciclo de tramitação em que o projeto seja votado na câmara iniciadora, emendado na revisora e sem a ratificação do texto desta pela Casa de origem. A exceção a essa regra é a Colômbia, em que basta a discordância da câmara revisora em relação ao texto aprovado pela iniciadora para que o comitê bicameral seja formado. No Chile, o outro caso em que existe o comitê bicameral, este é formado apenas se as emendas propostas pela câmara revisora forem rechaçadas pela iniciadora. Ou seja, à parte da *navette* “pura”, os mecanismos de resolução de desacordos são híbridos, com a inserção do comitê bicameral ou com a junção das duas câmaras em sessão

conjunta. Para todos os efeitos, entretanto, a pesquisa se referirá a esses dois sistemas como de comitê bicameral e de sessão conjunta, respectivamente.

Assim como nas situações de rejeição total por parte de uma câmara, supõe-se que a assimetria é favorável ao Executivo, por, em teoria, reduzir os pontos de vetos na tramitação de suas proposições. Não à toa, Tsebelis e Money (1997) consideram o comitê bicameral e a sessão conjunta mecanismos de decisão unicameral. Dessa forma, pode-se intuir que a *navette* é o sistema menos favorável ao êxito legislativo do Executivo.

Entre as duas opções restantes, espera-se que o comitê bicameral seja mais favorável ao Executivo por ter natureza mais concentrada e por contar com menos atores, o que facilita a participação do Executivo (GARCÍA MONTERO, 2008, 2009). Fortunato et al. (2013), por exemplo, argumentam que o comitê bicameral favorece as pretensões do Executivo pois nessa arena decisória estão mais claras as preferências dos legisladores. Por sua vez, intui-se que o sistema de sessão conjunta se posicione de forma intermediária na escala de favorecimento ao presidente, uma vez que, ao unificar ambos os colegiados esse arranjo favorece a formação de maiorias na câmara baixa, mais numerosa.

Entretanto, a mera análise do tipo de mecanismo de solução de desacordos bicamerais se faz incompleta neste trabalho se não considerar a capacidade de intervenção do presidente da República durante o trâmite bicameral, uma vez que esta pesquisa se centra na tramitação de projetos de lei provenientes do Executivo. Essa intervenção, conforme identificado pela leitura de Constituições nacionais e de Regimentos parlamentares, aponta a duas formas de participação do Poder Executivo: a escolha da câmara iniciadora e a atuação direta no momento de trânsito intercameral dos projetos.

Dentro da análise da participação do Executivo no processo legislativo de suas proposições, o peso dado à Casa iniciadora é muitas vezes primordial, a depender do funcionamento concreto de cada mecanismo. Em modelos como a *navette*, no qual o projeto transita de uma câmara à outra até que incida uma regra de decisão, a preferência da câmara em que o projeto foi introduzido costuma ser regra para finalizar a deliberação, após determinado número de rodadas intercamerais (LLANOS; NOLTE, 2003; TSEBELIS; MONEY, 1997). Ainda que não seja dado caráter definitivo à posição da câmara iniciadora ao apreciar a versão elaborada pela revisora, há casos em que sua manifestação eleva a exigência de quórum para que a câmara de revisão faça valer sua posição. Até mesmo em países que empregam outros sistemas além da *navette*, a exemplo do comitê bicameral, pode ser dado peso maior às manifestações da Casa iniciadora.

Habitualmente, presidentes podem escolher a Casa em que introduzirão seus projetos, uma vez que não há, em sistemas presidencialistas, dependência da formação do Executivo em relação a alguma das câmaras. No parlamentarismo, ao contrário, o Executivo costuma ser responsável perante uma das Casas legislativas, aquela que o elegeu (geralmente a câmara baixa, sendo a Itália a exceção mais marcante). Em decorrência disso,

presidentes se antecipam à composição de cada câmara e tendem a enviar seus projetos àquela “politicamente mais amigável” (ALEMÁN; NAVIA, 2009). Sob o mecanismo *navette*, ademais, identificou-se maior chance de êxito para projetos iniciados na Casa de composição partidária mais próxima ao governo (ALEMÁN; CALVO, 2008).

Nem sempre, contudo, o procedimento legislativo em presidencialismos permite essa discricionariedade. Frequentemente as Constituições determinam que algumas matérias sejam necessariamente introduzidas em uma ou outra Casa. Além disso, existem casos em que nenhuma escolha é dada ao Executivo, devendo todas as proposições presidenciais iniciarem sua tramitação em uma câmara já determinada ou então cabendo ao próprio Congresso, por meio de seu órgão diretivo, definir a câmara de início. Nessas situações, intui-se que o Executivo dispõe de menos margem de manobra para otimizar as chances de aprovação de suas proposições.

O segundo aspecto relevante inserido na atuação institucional do Executivo no processo legislativo é a possibilidade de intervir diretamente uma vez deflagrada a tramitação de suas propostas, mais especificamente na etapa de trânsito entre as duas câmaras. Concretamente, o poder dado à Presidência consiste na faculdade de provocar alguma das duas câmaras para insistir, com voto decisivo, na aprovação das proposições presidenciais em caso de rejeição ou de emenda. Conforme se aduz dos dispositivos constitucionais que regulam o processo legislativo chileno, fica nítido que a opção pela Casa iniciadora assume relevância ainda maior, uma vez que esta é a instância dotada de poder de insistência na maior parte dos casos.

Essa intervenção direta durante a tramitação bicameral consiste em verdadeiro poder de agenda institucional (ALEMÁN; TSEBELIS, 2016), em razão de dotar o presidente de uma ferramenta adicional para ditar o andamento dos trabalhos legislativos e potencializar as chances de aprovação de suas iniciativas legais. Espera-se, portanto, que esse instrumento de intervenção durante a deliberação bicameral seja particularmente efetivo para auxiliar o Poder Executivo em suas pretensões legisladoras. Unindo, portanto, o tipo de mecanismo de solução de desacordos bicamerais com o grau de margem de manobra de que dispõe o presidente durante o trâmite bicameral, tem-se como segunda hipótese:

H2: O tipo de mecanismo de solução de desacordos bicamerais e a possibilidade de escolha da câmara iniciadora pelo presidente afetam o êxito legislativo da seguinte forma:

- **H2A:** Os tipos de mecanismos de solução de desacordos bicamerais mais favoráveis ao êxito legislativo presidencial são, em ordem crescente, a *navette*, a sessão conjunta após *navette* e o comitê bicameral após *navette*;
- **H2B:** Dentro de cada mecanismo, maior amplitude de intervenção presidencial na tramitação bicameral aumenta o êxito legislativo do Executivo.

2.2 Outros potenciais determinantes da atividade legislativa presidencial

Conforme comentado, se, por um lado, o bicameralismo ainda foi pouco estudado na América Latina, por outro, não faltam pesquisas sobre a atividade legislativa presidencial na região. Como resultado desse longo esforço acadêmico, a literatura reuniu diversos achados sobre o êxito legislativo de presidentes. O primeiro desses, por vincular-se estreitamente com o arranjo bicameral, assumirá nesta pesquisa a forma de uma nova de uma terceira hipótese. Os demais achados serão empregados como controles para as hipóteses principais.

Essa literatura analisada se desenvolve após a discussão inicial acerca da funcionalidade do presidencialismo na América Latina. A partir de então, a manutenção da ordem democrática em grande parte dos países que vivenciaram as transições ensejou um giro nas pesquisas institucionalistas. O foco passou a situar-se na interação entre Executivo e Legislativo como aspecto medular do funcionamento e do rendimento das instituições representativas. Partindo do diagnóstico de que há grande variedade de regras institucionais e de elementos contextuais que resultam em padrões diferentes de interação entre presidentes e congressos (SHUGART; CAREY, 1992), a produção acadêmica passou a teorizar e investigar empiricamente essa realidade.

Nesse sentido, um objeto primordial de interesse para a agenda de pesquisa entre Executivos e Legislativos nos países latino-americanos é o que envolve o estudo de coalizões governistas no Parlamento. Afinal, os Congressos são instados a deliberar sobre essas matérias e, em regimes democráticos, é necessário que maiorias respaldem os projetos enviados pelo Executivo. Não à toa, espera-se que quanto maior o apoio partidário ao presidente no parlamento, maiores suas cifras de aprovação de projetos (LINZ, 1990). Na América Latina, a obtenção de maiorias absolutas no Legislativo pelos partidos dos presidentes é incomum, haja vista o predomínio de sistemas multipartidários. Uma alternativa natural ao chefe do Executivo, então, é apoiar-se na construção de uma maioria parlamentar mediante coalizões.

Constatou-se, no entanto, que a formação de coalizões nos presidencialismos multipartidários da América Latina é bastante comum (ALBALA, 2016, 2017b; CHASQUETTI, 2001; COUTO et al., 2021; RENIU; ALBALA, 2012), contrariando as expectativas de ausência de incentivos para compartilhamento de poder enunciadas por Linz (1990). Presidentes sabem que, para diminuir custos transacionais relativos à aprovação de sua agenda, é necessário angariar apoio entre parlamentares por meio da cessão de cargos ministeriais no governo (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

A despeito dos avanços obtidos, só é possível obter informações mais fidedignas sobre o papel das coalizões na atividade legislativa presidencial quando o bicameralismo é incorporado à análise. A literatura latino-americanista sobre o tema, contudo, em grande medida segue pendente de estudar o funcionamento de coalizões em ambientes bicamerais.

Avanços foram feitos nos últimos anos, como os trabalhos de Albala (2017; 2017), que investigam a formação e a duração de coalizões em contextos bicamerais. Ademais, o tamanho de coalizões bicamerais já chegou a figurar como variável explicativa da taxa de participação do Executivo na atividade legislativa (SANTOS; PÉREZ-LIÑÁN; GARCÍA MONTERO, 2014).

Em que pese a limitada produção sobre coalizões em contextos bicamerais, estudos de caso já identificaram que a presença de maiorias governistas, quando bicamerais, impulsionam as chances de aprovação de projetos (HIROI, 2008) e, quando existentes na câmara revisora, reduzem a probabilidade de emendas (ALEMÁN; MIMICA; NAVIA, 2021). A partir desses resultados, surge a próxima hipótese:

H3: Quanto maior o tamanho da coalizão ou do partido governista em ambas as câmaras, maior o êxito legislativo.

De todo modo, as potencialidades legislativas do Executivo não se esgotam no tamanho da bancada parlamentar que o apoia. Indício disso se encontra na identificação de um padrão de proatividade presidencial e de reatividade parlamentar na América Latina (COX; MORGENSTERN, 2001). Esse padrão derivaria do poder presidencial de introduzir proposições legislativas, assegurado pelas Constituições latino-americanas, além da prerrogativa de uso de outros instrumentos de controle da agenda legislativa.

Com o intuito de descobrir se, em geral, os Congressos latino-americanos são reativos face a presidentes proativos, surgiram trabalhos que descrevem, de forma comparada, o funcionamento institucional de Congressos na América Latina, tanto pelo prisma do processo legislativo (GARCÍA MONTERO, 2004), quanto pela ótica das atribuições de controle parlamentar (LLANOS; NOLTE, 2006). Também apareceram pesquisas que procuraram entender se a reatividade ou a proatividade dos parlamentos variava em função das capacidades institucionais outorgadas a cada um (SAIEGH, 2010).

Nessa literatura, a mensuração da produção legislativa é medular para a identificação de tendências gerais sobre o papel do Legislativo e do Executivo na apresentação de projetos e na aprovação de leis. García Montero (2007), então, se vale das taxas de êxito legislativo (proporção de leis aprovadas a partir do total proposto por cada Poder) e de participação legislativa (proporção de leis de iniciativa de um Poder aprovadas em relação ao total de leis aprovadas) para apresentar um panorama sobre a atividade legislativa no continente. A autora identifica que as taxas de êxito legislativo dos presidentes latino-americanos são sistematicamente maiores que a dos parlamentares. Entretanto, a participação legislativa de cada Poder varia muito mais entre os países, embora predominem leis de origem congressional.

Quando considerado especificamente o êxito legislativo dos presidentes – o objeto de interesse desta pesquisa – a literatura aponta os poderes de agenda do Executivo como um dos determinantes primordiais (ALEMÁN; NAVIA, 2009; COX; MORGENSTERN, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; FIGUEIREDO; SALLES; VIEIRA, 2009; GARCÍA MON-

TERO, 2008, 2009; SHUGART; CAREY, 1992). O argumento é intuitivo: quanto maior o repertório de ferramentas institucionais à disposição do presidente para impulsionar sua agenda legislativa, maior a chance de conseguir aprovar os projetos de sua autoria. Essa constatação, então, fundamenta o primeiro controle a ser inserido no modelo:

C1: Quanto maiores as capacidades institucionais e poderes de agenda da presidência, maior o êxito legislativo.

Embora muito importantes, os poderes de agenda por si só não definem o grau de sucesso ou insucesso dos presidentes na tramitação de suas propostas legislativas, uma vez que o êxito também depende da quantidade de partidos políticos com representação no Legislativo. Já se comentou que, ao contrário de previsões iniciais, a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo na América Latina não se mostrou explosiva e que, nessas circunstâncias, a formação de coalizões foi uma estratégia recorrente na busca por maiorias governistas, a despeito dos diferentes graus de fragmentação partidária entre os países da região. O entendimento de que os partidos configuram *veto players* coletivos (TSEBELIS, 2002) induz à suposição de que o número elevado de partidos compromete o êxito presidencial em aprovar sua agenda legislativa, conforme o terceiro controle:

C2: Quanto menor a fragmentação partidária, maior o êxito legislativo.

De todo modo, a quantidade de partidos com representação parlamentar representa um dado incompleto acerca da configuração do Legislativo e do padrão de relacionamento deste com o Executivo. A disposição de preferências políticas entre os partidos também possui papel primordial, pois pode ser um elemento definidor de apoio ou rechaço a determinadas iniciativas do Executivo em sobreposição ao status governista ou de oposição. Negretto (2006) elabora um modelo que leva em consideração o posicionamento de preferências entre partidos. Com base nessa formulação, presidentes cujos partidos estejam em posição mais central no espectro de preferências saem em vantagem pois podem aglutinar os resultados pretendidos pelos legisladores mediano e de veto. Nesse cenário, mesmo sob um Governo minoritário, a cooperação entre Executivo e Legislativo tende a prosperar.

Quando considerada a atividade legislativa do Executivo, a polarização ideológica tende a dificultar o êxito dos projetos ao aumentar os pontos de conflito entre Congresso e presidente (ALCANTARA; GARCÍA MONTERO, 2008; FIGUEIREDO; SALLES; VIEIRA, 2009; SANTOS; PÉREZ-LIÑÁN; GARCÍA MONTERO, 2014). Em outras palavras, espera-se que, entre coalizões de igual tamanho, aquela mais coesa ideológica e programaticamente seja mais receptiva às proposições de iniciativa presidencial. Essa observação se traduz no próximo controle:

C3: Quanto menor a polarização ideológica dos partidos no Congresso, maior o êxito legislativo.

Esses três controles apresentados se coadunam com o entendimento de Alemán e

Tsebelis (2016), que concebem a prerrogativa de *agenda setting* no Legislativo como dependente de três variáveis: a institucional, a partidária e a posicional. A institucional se referiria às próprias regras da arena legislativa e à correlação de forças entre Executivo e Legislativo (C1); a partidária enfatizaria o número de partidos políticos na arena parlamentar (C2); e a posicional se centraria na localização ideológica dos atores partidários (C3).

Ademais, a literatura acerca do êxito legislativo em sistemas presidencialistas frequentemente incorporou como variável o ciclo eleitoral, sob o argumento de que há, no início do mandato presidencial, um clima favorável às pretensões do Executivo – período de “lua de mel” –, o que se reflete em maior receptividade à agenda legislativa do presidente (ALCANTARA; GARCÍA MONTERO, 2008; ALEMÁN; CALVO, 2008; ALEMÁN; NAVIA, 2009; DARRIEUX, 2019; FIGUEIREDO; SALLES; VIEIRA, 2009; GARCÍA MONTERO, 2009). Espera-se, ainda, que o decurso do mandato presidencial diminua a adesão legislativa à agenda do governo. Tem-se, então, o seguinte controle:

C4: O transcurso de cada ano de mandato presidencial reduz o êxito legislativo do Poder Executivo.

Por fim, convém adicionar uma variável que supera os aspectos institucionais e partidários e se centra na conjuntura econômica dos países. Os trabalhos previamente citados sobre atividade legislativa presidencial não dedicaram atenção a controlar aspectos econômicos, mas há evidência no sentido de que o contexto econômico negativo incide no rompimento de coalizões (ALBALA, 2017a), o que pode ensejar repercussões negativas na atividade legislativa do Executivo. A partir daí, deriva-se o último controle:

C5: O contexto econômico desfavorável diminui o êxito legislativo do Executivo.

Os dois últimos controles (C4 e C5) podem ser enquadrados como contextuais. Aquele se refere à tendência de perda de apoio legislativo pelo Executivo ao longo do transcurso do seu mandato e este enfatiza o papel da conjuntura econômica no relacionamento entre Executivo e Legislativo.

3 Dados e Metodologia

3.1 Operacionalização das variáveis

3.1.1 Variável dependente

Em primeiro lugar, a variável dependente será o êxito legislativo em sua forma habitual, obtido como proporção ou porcentagem entre o número de projetos do Executivo aprovados e o total apresentado por esse Poder, conforme a Equação 3.1. Como mencionado, cada unidade de interesse é um ano-governo. Isso significa que os valores do êxito legislativo serão anualizados dentro de cada mandato presidencial. Cada ano é contado a partir do momento da posse presidencial. Aqueles mandatos cuja duração não totalize anos exatos têm a fração posterior ao último ano completo computada separadamente.

$$exito = \frac{total_projetos_aprovados}{total_projetos_apresentados} \quad (3.1)$$

3.1.2 Variáveis independentes e controles

Passando para as variáveis independentes, o mecanismo de solução de desacordo bicameral é o principal objeto de interesse desta pesquisa. Portanto, é necessário centrar as atenções sobre os diferentes aspectos da interação bicameral. Com efeito, a primeira etapa da operacionalização envolve as hipóteses **H1** e **H2**, que abordam, de forma complementar, três elementos cruciais do mecanismo de solução de desacordos intercamerais de cada país.

A operacionalização dessas duas hipóteses será feita mediante a criação de duas variáveis, cada uma das quais responsável por captar, em valores discretos, a expectativa de cada hipótese em relação aos efeitos potenciais no êxito legislativo presidencial. Ou seja, a lógica por trás da atribuição de valores está em dar pontuação maior às características que favoreçam o êxito legislativo do Executivo.

Importante destacar que a atribuição dos valores que compõem essas duas hipóteses acerca da tramitação bicameral decorre de criteriosa análise do processo legislativo constitucional e regimental dos países contemplados nesta pesquisa. As disposições que tratam da elaboração de leis precisaram ser decodificadas de modo a possibilitar entendimento cristalino acerca do procedimento que cada país emprega para proposições oriundas do Executivo. O Apêndice B compila breve descrição das principais características do processo legislativo de cada um dos sete casos. A seguir, a Tabela 1 sintetiza as duas variáveis principais e seus respectivos valores.

Tabela 1 – Variáveis relacionadas ao mecanismo de solução de desacordos bicamerais (H1 e H2)

H1: Simetria entre as câmaras na capacidade de rejeição de projetos	
0	Igual capacidade de veto entre as câmaras
1	Maior capacidade de veto para a câmara iniciadora
H2A e H2B: Tipo de mecanismo de resolução de desacordos bicamerais	
0	<i>Navette</i> sem escolha da câmara de origem
1	<i>Navette</i> com escolha da câmara de origem
2	Sessão conjunta após <i>navette</i>
3	Comitê bicameral com escolha da câmara de origem
4	Comitê bicameral com escolha da câmara de origem e intervenção do Executivo na tramitação

Fonte: Elaboração própria.

A última variável principal (**H3**) diz respeito à mensuração do apoio governista nas duas câmaras. Seguindo a orientação de atribuir maiores valores às situações mais favoráveis ao êxito legislativo, foi adotada, com adaptações, a operacionalização de maiorias legislativas feita por Albala (2017). As categorias foram mantidas, mas os valores, que então assumiram cifras numa escala entre zero e um, foram modificadas para valores ordinais de zero a nove, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Mensuração bicameral do apoio ao Executivo (H3)

H3: Tamanho da coalizão governista considerando as duas câmaras	
0	Sem maioria (< 45%) em ambas as câmaras
1	Quase maioria (45% < x < 50%) em uma câmara e sem maioria na outra
2	Quase maioria em ambas as câmaras
3	Maioria (50% > x > 55%) em uma câmara e sem maioria na outra
4	Supermaioria (> 55%) em uma câmara e sem maioria na outra
5	Maioria em uma câmara e quase maioria na outra
6	Supermaioria em uma câmara e quase maioria na outra
7	Maioria em ambas as câmaras
8	Supermaioria em uma câmara e maioria na outra
9	Supermaioria em ambas as câmaras

Fonte: Elaboração própria a partir de Albala (2017b).

Definidas as três variáveis que operacionalizam as hipóteses principais, que cobrem as minúcias de cada mecanismo de solução de desacordos, o passo seguinte consiste em operacionalizar as hipóteses consagradas pela literatura em variáveis de controle. Para o **C1**, que contempla os poderes legislativos dos presidentes, será utilizado o índice proposto por Borges e Ribeiro (2021), o qual atribui valores para prerrogativas legislativas de chefes de governo de todo o mundo dentro de uma escala crescente que varia entre 0 e 24. Uma vantagem adicional desse índice é a existência de uma base de dados temporal, que permite identificar variações nas capacidades institucionais do Executivo dentro de um mesmo país. Conforme preceitua a hipótese, a expectativa é de que maiores valores nesse índice favoreçam o êxito legislativo do Executivo.

Já o **C2** refere-se à intensidade da fragmentação partidária. Para quantificar esse dado, será empregado o tradicional número efetivo de partidos – NEP (LAAKSO; TAAGEPERA, 1979), na variante parlamentar, a qual se baseia no tamanho dos partidos nos Congressos Nacionais. Seguindo o postulado da hipótese, maior NEP tende a reduzir o êxito legislativo presidencial.

A operacionalização do **C3**, relativo à polarização ideológica, depende da obtenção de dados sobre posicionamento ideológico dos partidos que compõem o Legislativo. Utilizam-se, então, os dados presentes no Projeto DPEILA – Dataset of Parties, Elections and Ideology in Latin America, coordenado pelo Professor Dr. André Borges, do IPOL – UnB. Nessa base de dados há uma variável que mede, numa escala de 1 a 10, o grau de polarização ideológica do sistema partidário, tendo por base a composição da câmara baixa.

No caso do **C4**, que trata do papel do ciclo eleitoral, sua operacionalização na regressão ocorrerá mediante a identificação de cada ano completo de mandato presidencial, com a devida inclusão de períodos residuais superiores a um mês. A desagregação da unidade de observação para a regressão permite, como já comentado, aumentar o N, potencializando a análise estatística, e averiguar os efeitos circunstanciais do ciclo eleitoral no êxito legislativo. De acordo com as expectativas da literatura, cada ano de mandato implicaria em menor êxito legislativo.

Finalmente, o **C5**, que controla a conjuntura econômica dos mandatos, é operacionalizado por meio de dois indicadores: crescimento do PIB e taxa de desemprego. Ambos foram coletados, para os sete países estudados, na base de dados virtual do Banco Mundial.

A compilação da operacionalização da variável dependente, das três variáveis independentes e dos cinco controles encontra-se na Tabela 3. Ao lado de cada variável e controle encontra-se a nomenclatura utilizada para identificá-lo.

Tabela 3 – Operacionalização das variáveis

Variável Dependente	Valor	Descrição
Êxito Legislativo (<i>exit</i>)	0-1	Taxa de êxito legislativo presidencial
Variáveis Independentes	Valor	Descrição
H1		
Simetria entre as câmaras na capacidade de rejeição de projetos (<i>simet_veto</i>)	0 1	Igual capacidade de veto entre as câmaras Maior capacidade de veto para a câmara iniciadora
H2		
Tipo de mecanismo de resolução de desacordos bicamerais (<i>tipo_mecan</i>)	0 1 2 3 4	<i>Navette</i> sem escolha da câmara de origem <i>Navette</i> com escolha da câmara de origem Sessão conjunta após <i>navette</i> Comitê bicameral com escolha da câmara de origem Comitê bicameral com escolha da câmara de origem e intervenção do Executivo na tramitação
H3		
Apoio bicameral (<i>tam_coal</i>)	0 1 2 3 4 5 6	Sem maioria (< 45%) em ambas as câmaras Quase maioria (45% < x < 50%) em uma câmara e sem maioria na outra Quase maioria em ambas as câmaras Maioria (50% > x > 55%) em uma câmara e sem maioria na outra Supermaioria (> 55%) em uma câmara e sem maioria na outra Maioria em uma câmara e quase maioria na outra Supermaioria em uma câmara e quase maioria na outra

Controles	Valor	Descrição
C1		
Poderes presidenciais (<i>pod_pres</i>)	0-24	Variável <i>legpres</i> em Borges e Ribeiro (2021)
C2		
Fragmentação partidária (<i>nepp</i>)		Número efetivo de partidos parlamentares (Laakso e Taagepera, 1979)
C3		
Polarização ideológica (<i>polariz</i>)	1-10	Variável <i>polariz_st</i> na base de dados DPEILA
C4		
Ciclo eleitoral (<i>ano_gov</i>)	1-6	Valor para cada ano de mandato presidencial
C5		
Contexto econômico (<i>cont_econ</i>)	0	Recessão forte (< -2,5% PIB) e desemprego elevado (> 10%)
	1	Recessão forte e desemprego moderado (7,5% < x < 10%)
		Recessão moderada (-2,5% < x < 0% PIB) e desemprego elevado
		Recessão forte e desemprego baixo (< 7,5%)
	2	Recessão moderada e desemprego moderado
		Crescimento moderado (0% > x > 2,5% PIB) e desemprego elevado
		Crescimento moderado e desemprego moderado
	3	Recessão moderada e desemprego baixo
		Crescimento forte (> 2,5% PIB) e desemprego elevado
	4	Crescimento moderado e desemprego baixo

Crescimento forte e desemprego moderado
5 Crescimento forte e desemprego baixo

Fonte: Elaboração própria.

3.2 Dados

3.2.1 Casos e observações

A primeira informação relevante quanto aos dados que compõem este trabalho é a especificação do número de casos e de unidades de análise. São sete os países que integram a pesquisa para a dissertação. Esse número representa a maioria dos países atualmente bicamerais na América Latina, com exceção da Bolívia e da República Dominicana. A razão para a não inserção desses casos, que certamente enriqueceriam o trabalho, consistiu na dificuldade de obtenção de dados, principalmente para o êxito legislativo. Ao contrário dos sete casos incluídos, em que foi possível coletar os dados por meio de sites oficiais do Poder Legislativo, para esses dois países não se encontraram dados por meio de fontes primárias.

Tampouco entram no escopo do trabalho o Peru e a Venezuela, que eram bicamerais até os anos 1990. Embora sejam casos importantes na América Latina, devido à dimensão e população consideráveis, a escassez de dados históricos, especialmente em relação à variável dependente, justifica a exclusão de ambos.

Acrescente-se que a expectativa original foi de delimitar as transições democráticas - ou a entrada em vigor de uma nova Constituição - como marco temporal inicial, mas a precária disponibilidade de dados legislativos para alguns casos tornou essa possibilidade mais difícil em alguns dos países. O Paraguai é o principal exemplo desse fenômeno, pois nos sites parlamentares até há farta documentação, mas apenas dos projetos posteriores a 2003. De todo modo, o lapso temporal coberto abrange 15 anos, representando um período significativo. Quanto ao marco temporal final, estabeleceu-se o último mandato presidencial concluído em cada país. Desse modo, foi possível incluir os dados de presidentes cujos mandatos se encerraram ainda em 2022, a exemplo de Sebastián Piñera, no Chile, e Iván Duque, na Colômbia.

A Tabela 4 enumera os países que formam parte da pesquisa e os respectivos governos incluídos, enquanto a Tabela 5 especifica o número de mandatos e de observações (anos-governos) para cada país. Em síntese, são 44 governos de sete países, que totalizam 197 observações.

Tabela 4 – Casos de Interesse

País	Presidente	Período
Argentina	Alfonsín	1983-1989
	Menem I	1989-1995
	Menem II	1995-1999
	De la Rúa	1999-2001*
	Duhalde	2001-2003

	N. Kirchner	2003-2007
	C. Kirchner I	2007-2011
	C. Kirchner II	2011-2015
	Macri	2015-2019
Brasil	Collor	1990-1992*
	I. Franco	1992-1995
	Cardoso I	1995-1999
	Cardoso II	1999-2003
	Lula da Silva I	2003-2007
	Lula da Silva II	2007-2011
	Rousseff I	2011-2015
	Rousseff II	2015-2016*
	Temer	2016-2019
Chile	Aylwin	1990-1994
	Frei	1994-2000
	Lagos	2000-2006
	Bachelet I	2006-2010
	Piñera I	2010-2014
	Bachelet II	2014-2018
	Piñera II	2018-2022
Colômbia	Samper	1994-1998
	Pastrana	1998-2002
	Uribe I	2002-2006
	Uribe II	2006-2010
	Santos I	2010-2014
	Santos II	2014-2018
	Duque	2018-2022
México	Fox	2000-2006
	Calderón	2006-2012
	Peña Nieto	2012-2018
Paraguai	Duarte	2003-2008
	Lugo	2008-2012*
	F. Franco	2012-2013
	Cartes	2013-2018
Uruguai	Sanguinetti I	1985-1990
	Lacalle	1990-1995
	Sanguinetti II	1995-2000
	Batlle	2000-2005
	Vázquez I	2005-2010

Mujica	2010-2015
Vázquez II	2015-2020
* Não completou o mandato devido a impeachment ou renúncia.	
Fonte: Elaboração própria.	

Tabela 5 – Nº de mandatos e de anos-governos por país

País	Nº de mandatos	Nº de anos-governos
Argentina	9	38
Brasil	9	30
Chile	6	32
Colômbia	6	28
México	3	18
Paraguai	4	16
Uruguai	7	35
Total	44	197

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2 Êxito legislativo

Já foi explicitado que o objeto interesse deste trabalho em matéria de proposições legislativas são os projetos de lei de autoria do Poder Executivo. Ressalta-se, entretanto, que essa figura normativa não é homogênea entre os países analisados, uma vez que cada ordenamento jurídico estabelece diferentes matérias sob a forma de projeto de lei. Há casos, por exemplo, em que tanto reformas constitucionais quanto legislação ordinária são apresentadas sob a figura de projeto de lei (como na Argentina) ou de mensagem presidencial (como no Chile), variando-se o quórum para a aprovação mesmo em se tratando de proposições legislativas sob a mesma forma.

Tratados internacionais, por sua vez, também supõem diferentes tratamentos pelas distintas Constituições. Há ocasiões em que são geralmente referendados pelos parlamentos latino-americanos como projetos de lei, mas, no Brasil, em particular, assumem a forma de projetos de decreto legislativo, com tramitação distinta e sem sanção presidencial. Similarmente, a aprovação da indicação de autoridades pelo Poder Executivo é outra matéria que não encontra abordagem homogênea entre os casos de interesse deste trabalho, podendo ocorrer como projeto de lei ou como figura normativa, a depender do país.

De todo modo, escrutinar individualmente o conteúdo das dezenas de milhares de projetos que conformam a base de dados desta dissertação suporia um fabuloso dispêndio de tempo, incompatível com o escopo desta pesquisa. Assim, optou-se por filtrar as proposições

presidenciais de interesse em cada país por meio da figura de “projetos de lei” ou “mensagem presidencial”, atentando-se somente a eliminar aqueles projetos que, pela sua natureza, exigissem quórum superior, embora mantendo a heterogeneidade de matérias entre países. Essa opção incorre no risco de perder em intensidade de análise, mas assegura factível extensão comparativa.

A coleta dos dados de êxito legislativo se deu mediante pesquisa na internet. Para todos os casos foram construídas bases de dados constituídas por proposições legislativas de origem presidencial. Para se chegar à informação de interesse primordial, seria somente necessário, para cada proposição legislativa proveniente do Executivo, saber sua data de apresentação e se seu destino final foi a aprovação em lei ou não. Entretanto, foi feito esforço extra no sentido de inserir dados adicionais, que podem vir a ser úteis em pesquisas futuras. São exemplos as datas de aprovação das leis, as ementas das proposições e as respectivas câmaras em que foram introduzidas.

Ao longo da coleta, notou-se impressionante heterogeneidade quanto ao grau de esforço necessário à obtenção dos dados. Como regra, as informações legislativas acerca do trâmite das proposições foram obtidas manualmente nas páginas das respectivas câmaras, mas para o México mais fácil obter dados em um órgão do Poder Executivo, exigindo-se também a coleta manual de cada proposição. O Brasil foi exceção ao serem utilizados não dados do Congresso Nacional, mas do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP (CEBRAP, 2021), já devidamente formatados e exigindo pouco trabalho de tratamento.

Em se tratando dos demais países, o Chile e o Paraguai foram os únicos cujos dados em formatos abertos facilitaram a coleta, demandando nível semelhante de tratamento ao feito para os dados brasileiros. Já Argentina, Colômbia e Uruguai demandaram coleta manual de informações acerca de milhares de proposições. Uma dificuldade extra se deu ao fato de que, para Argentina e Colômbia, as informações estão descentralizadas nos sites das duas câmaras, de modo que foi necessário realizar esforço adicional tanto no momento de obter os dados quanto de filtrá-los para evitar duplicidades.

A título ilustrativo, a Figura 3 compila os dados de êxito legislativo agregados por mandato. Devido à necessidade de desagregá-los por país, os dados anualizados (aqueles que efetivamente compõem o modelo), encontram-se no Apêndice A, que aglutina as estatísticas descritivas por país e por mandato presidencial.

Figura 3 – Taxa de êxito legislativo por mandato presidencial

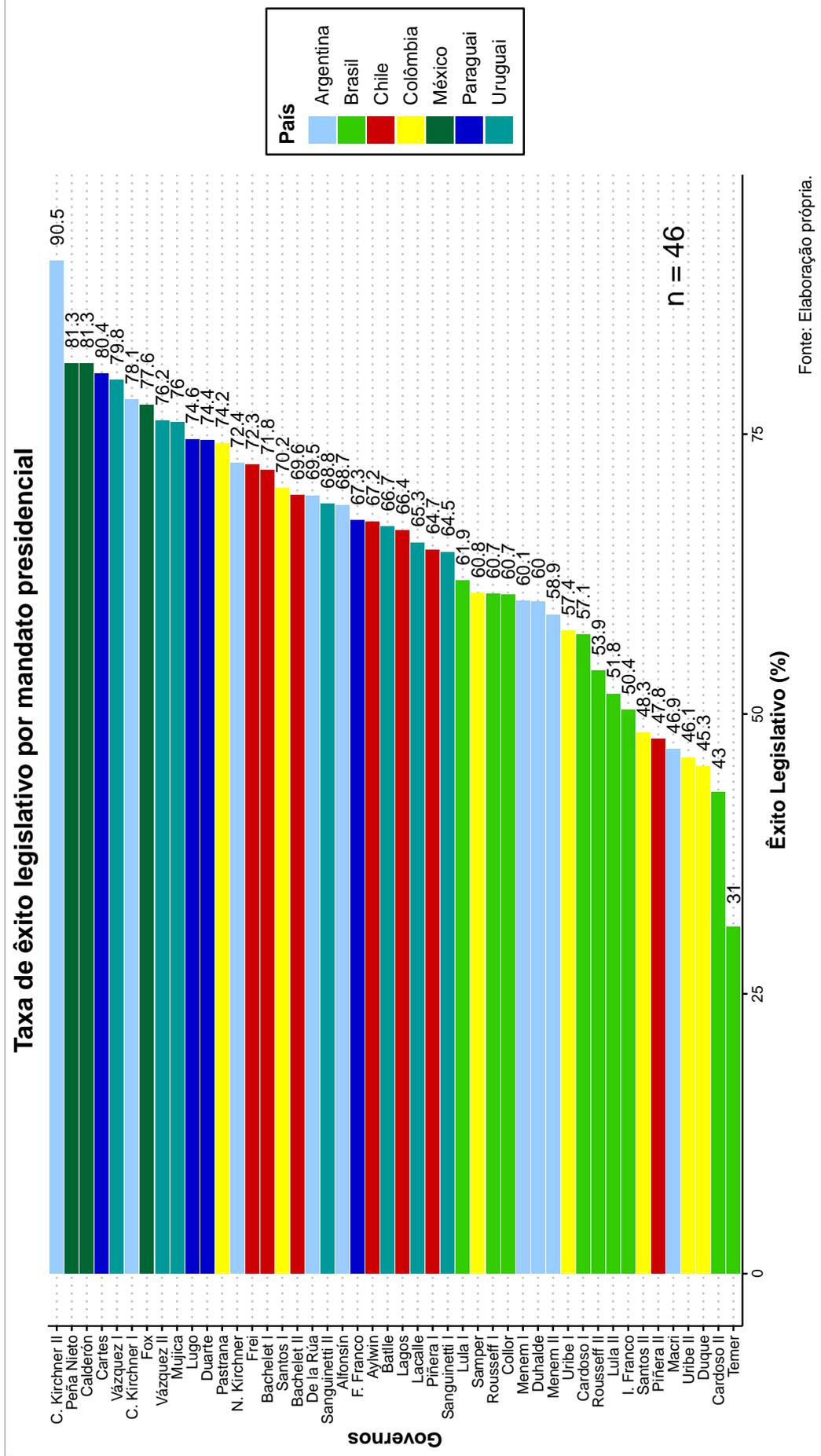
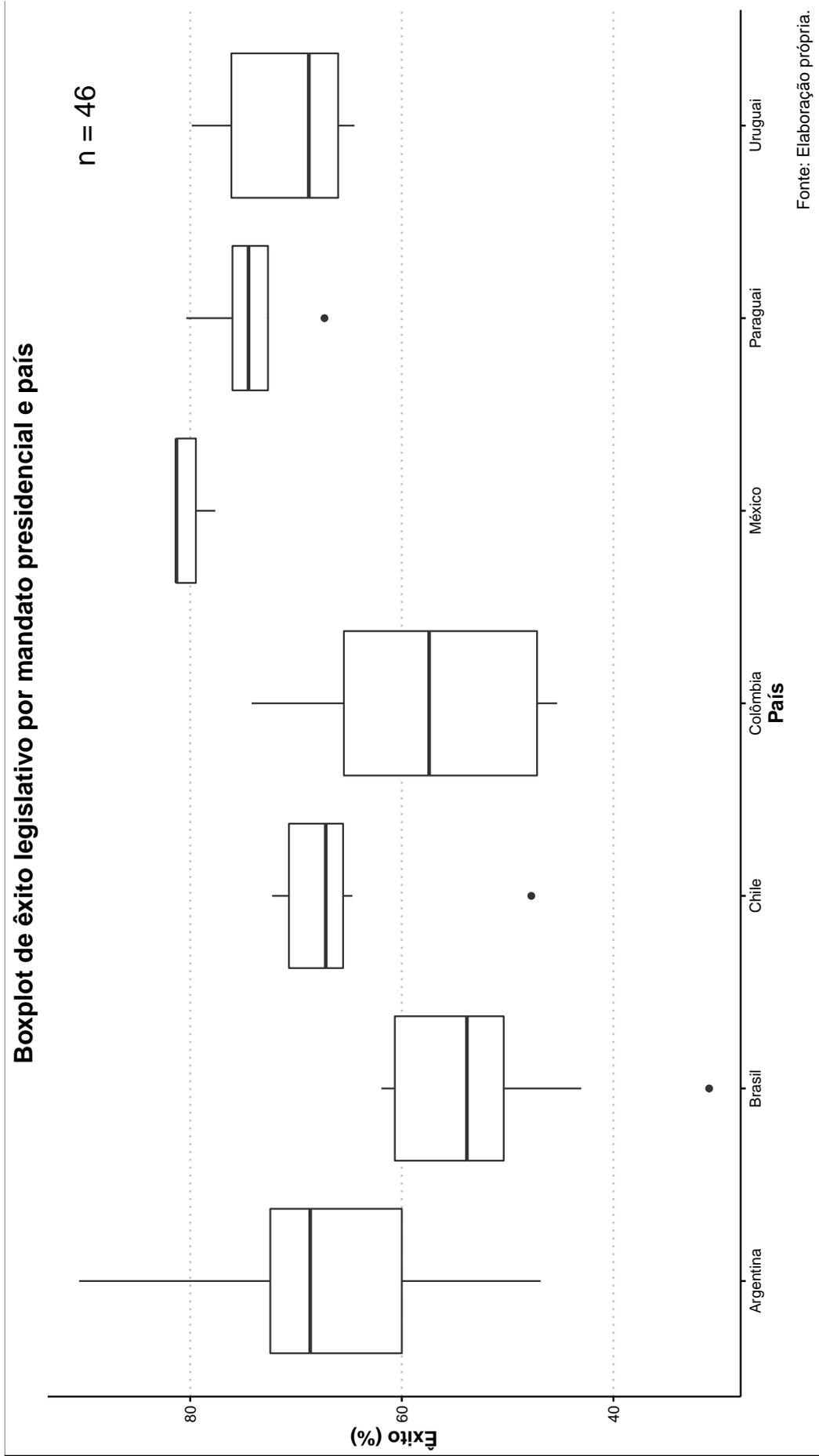


Figura 4 – Boxplot de êxito legislativo por país



Uma vez que as unidades de análise neste trabalho são anos-governos e não os mandatos presidenciais, os dados do gráfico de barras apenas assinalam, de maneira agregada, a amplitude de valores que o êxito legislativo presidencial assume entre os países bicamerais da América Latina. Apesar desse caráter exemplificativo, é possível extrair observações interessantes. Em primeiro lugar, chama a atenção o altíssimo êxito legislativo de Cristina Kirchner em seu segundo mandato, assim como a baixíssima taxa de aprovação de projetos de lei que Michel Temer teve em seus dois anos e meio na Presidência do Brasil.

Para o Brasil, em particular, nota-se que todas as taxas de êxito registradas estão abaixo da mediana. Isso pode ocorrer devido à predileção pelo uso de medidas provisórias - normas unilaterais com força de lei a partir de sua edição - em vez de projetos de lei. As medidas provisórias brasileiras, em razão dessa natureza peculiar e do diferente regime de tramitação, não são analisadas neste trabalho, mas podem dar um indício da baixa média brasileira. No outro extremo, está o México. A taxa de êxito ficou próxima de 80% para os três mandatos presidenciais concluídos desde a abertura eleitoral que culminou na vitória de Vicente Fox, em 2000.

Para os vários valores intermediários, pode ser conveniente vê-los agrupados por países, representação visível no boxplot da Figura 4. Fica visível o elevado êxito médio do México e do Paraguai (países também com menor período estudado), assim como se nota a grande variação do sucesso legislativo presidencial na Argentina e na Colômbia. Este país e o Brasil, a propósito, são os dois únicos cujo êxito mediano fica abaixo de 60%. Em suma, o boxplot parece indicar que, em geral, a variabilidade do êxito legislativo entre países é maior do que dentro de cada país.

Na sequência, a Tabela 6 exhibe o total de proposições legislativas analisadas neste trabalho, desagregadas por país e por câmara de início. Conforme se detalha no Apêndice A, Brasil e Uruguai são exceções aos outros países pois neles o presidente não dispõe de escolha da câmara em que se iniciará a tramitação de suas proposições. Enquanto no Brasil todos os projetos provenientes do Executivo são introduzidos na Câmara dos Deputados (razão por que não há menção ao Senado na tabela), no Uruguai podem começar em qualquer câmara, mas é o presidente da Assembleia Legislativa (o vice-presidente da República) quem decide a câmara de início. Por essa razão, não foram incluídos os dados de câmara iniciadora para o Uruguai.

Identifica-se ainda grande variabilidade entre os países em termos quantitativos, para além do contraste qualitativo sobre o teor das matérias agrupadas sob o rótulo de "projeto de lei" ou "mensagem presidencial". O Uruguai se posiciona como o *outlier* superior, com média de mais de 100 projetos presidenciais por ano. Consultando brevemente as ementas das proposições da base de dados, foram identificados inúmeros projetos de lei de efeitos concretos, sem a generalidade característica das leis. São exemplos projetos que concedem pensões a indivíduos específicos ou que alteram o nome de escolas e logradouros

públicos. A reduzida população do país, com cerca de 3,5 milhões de habitantes, pode explicar esse fenômeno. Já o México destoa dos demais casos pelo baixo número de projetos de lei presidenciais. Seria necessário investigar mais a fundo essa peculiaridade, que pode estar relacionada à primazia de decretos e de outros atos infralegais, deixando para os projetos de lei apenas os temas de singular relevância.

O Brasil, por sua vez, tem uma cifra intermediária de média anual de projetos de lei, mas esse dado obscurece a real participação legislativa do Executivo, que se dá principalmente sobre a forma de medidas provisórias. De 2001, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 35, que alterou a sistemática de elaboração dessas normas, até 2018, foram editadas 869 medidas provisórias, uma média de 45,7 por ano-governo, número superior à média de projetos de lei apresentados anualmente. Além disso, a base de dados para o Brasil não contemplou os projetos de lei orçamentários, devido ao distinto rito legislativo, que os incompatibiliza com os projetos de lei ordinários analisados na dissertação. Foram mais de 2299 proposições em matéria orçamentária introduzidas nos 30 anos cobertos, representando média anual de 76,6 proposições. Se somada aos projetos ordinários, essa cifra faria do Brasil o país com maior número de projetos presidenciais dentre os analisados.

Tabela 6 – Total de proposições legislativas analisadas

País	Órgão Legislativo	Nº de Proposições	Média anual
Argentina	Câmara de Deputados	1228 (41,3%)	32,3
	Senado	1748 (58,7%)	46,0
	Total	2976 (100%)	78,3
Brasil	Câmara dos Deputados	1324 (100%)	44,2
Chile	Câmara de Deputados	1857 (80,1%)	58,0
	Senado	462 (19,9%)	14,4
	Total	2319 (100%)	72,4
Colômbia	Câmara de Representantes	493 (34,5%)	17,6
	Senado	940 (65,6%)	33,6
	Total	1433 (100%)	51,2
México	Câmara de Deputados	256 (67%)	14,2
	Senado	126 (33%)	7,0
	Total	382 (100%)	21,2
Paraguai	Câmara de Deputados	589 (49,3%)	36,8
	Senado	606 (50,7%)	37,9
	Total	1195 (100%)	74,7
Uruguai	Total	3822 (100%)	100,6

Fonte: Elaboração própria.

3.2.3 Estatísticas descritivas

Por sua vez, a Tabela 7 enuncia algumas estatísticas descritivas relativas aos dados coletados. Estas são, na ordem: o número de observações, o valor mínimo, a média, a mediana, o desvio padrão e o valor máximo.

Tabela 7 – Estatísticas descritivas

Variáveis Contínuas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
exito	197	11.1	64.8	66.7	16.5	96.0
nepp	197	1.7	4.4	3.4	2.3	12.0
polariz	197	0.5	3.3	3.6	0.9	4.6
Variáveis Discretas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
simet_veto	197	0	0.3	0	0.5	1
tipo_mecan	197	0	1.8	1	1.3	4
tam_coal	197	0	4.6	5	3.5	9
pod_pres	197	3	6.7	7	1.5	10
ano_gov	197	1	2.8	3	1.4	6
cont_econ	197	0	3.4	4	1.4	5

Fonte: Elaboração própria.

Dentre essas variáveis, merecem particular atenção as variáveis *simet_veto* e *tipo_mecan*. Trata-se da operacionalização das hipóteses **H1** e **H2**, respectivamente. Além de serem as variáveis introduzidas como hipóteses por este trabalho, elas se destacam das demais por serem invariáveis no tempo, uma vez que refletem aspectos institucionais da tramitação bicameral. Uma vez que a operacionalização delas já foi explicitada na Tabela 3, convém detalhar os valores que ambas assumem para cada um dos sete países estudados, conforme se vê na Tabela 8. Novamente, ressalta-se que a atribuição desses valores se deu após pesquisa sobre o processo legislativo de cada país, cujas principais características se encontra no Apêndice B.

As demais variáveis, contínuas ou discretas, oscilam no tempo. As estatísticas descritivas para a variável dependente *exito* são facilmente visualizáveis na Figura 3. Os valores máximos de *nepp* e de *polariz* pertencem, respectivamente, à legislatura brasileira de 2015-2019 (Rousseff II e Temer) e à legislatura chilena de 2018-2022 (Piñera II). Os mínimos dessas variáveis são da Argentina: para *nepp*, no biênio de 2007-2009 (Cristina Kirchner I); para *polariz*, no biênio de 1983-1985 (Alfonsín).

Tabela 8 – Valores das variáveis *simet_veto* e *tipo_mecan* para cada país

Grau de simetria quanto à capacidade de veto (<i>simet_veto</i>)	
País	Simetria de veto
Argentina	Simétrico (0)
Brasil	Simétrico (0)
Chile	Assimétrico (1)
Colômbia	Simétrico (0)
México	Assimétrico (1)
Paraguai	Assimétrico (1)
Uruguai	Simétrico (0)
Mecanismo de solução de desacordos bicamerais (<i>tipo_mecan</i>)	
País	Tipo de mecanismo
Argentina	<i>Navette</i> com escolha da câmara de origem (1)
Brasil	<i>Navette</i> sem escolha da câmara de origem (0)
Chile	Comitê bicameral com escolha da câmara de origem e intervenção do Executivo na tramitação (4)
Colômbia	Comitê bicameral com escolha da câmara de origem (3)
México	<i>Navette</i> com escolha da câmara de origem (1)
Paraguai	<i>Navette</i> com escolha da câmara de origem (1)
Uruguai	Sessão conjunta após <i>navette</i> (2)

Considerando as características elencadas, pode-se enquadrar o objeto de pesquisa proposto como estudo de processos e instituições (PETERS, 1998). Esse gênero se compõe de estudos que envolvam poucos casos que pareçam similares para estudar processos e instituições. Nesse contexto, a introdução de comparação temporal também favorece as possibilidades de análise. Esses estudos, observa o autor, envolvem comparações específicas, acerca de determinados elementos do sistema político, não sua totalidade. Com efeito, este trabalho se propõe a analisar a atividade legislativa do Poder Executivo em países latino-americanos, com a devida inclusão do elemento bicameral. Quanto ao escopo espacial e temporal, seguindo a distinção feita por Gerring (2004), cada país de interesse é um caso, enquanto a unidade do estudo é um ano-governo.

3.3 Modelo

Diante da escassez de pesquisas que incluam o bicameralismo em análises sobre a atividade legislativa presidencial na América Latina, este trabalho pretende contribuir com a produção acadêmica sobre o tema mediante o emprego da modelagem de efeitos mistos, nome que provém da mescla entre efeitos fixos e aleatórios. Essas duas técnicas são utilizadas para dados em painel, o que ocorre quando base de dados utilizada é tanto transversal (há múltiplos países para um dado ano) quanto temporal (os dados para cada país são mensurados ao longo de vários anos) (GUJARATI; PORTER, 2011).

Acerca dos efeitos mistos, trata-se de uma modelagem permite a análise das condições

de interesse enquanto se leva em consideração a variabilidade dentro dos casos e entre os casos simultaneamente. Isso se deve ao fato de que os efeitos fixos utilizados representam efeitos verificados ao nível da população de observações - e que portanto persistem entre os casos -, enquanto os efeitos aleatórios modelam as variações das tendências dos efeitos entre indivíduos ou grupos (BROWN, 2021). Por lidarem diretamente com a hierarquia em que os dados são agrupados (GAŁECKI; BURZYKOWSKI, 2013), acabam por ser um instrumento adequado para lidar com a não independência entre observações dentro de um mesmo grupo (BAAYEN; DAVIDSON; BATES, D. M., 2008).

No caso desta dissertação, uma vez que cada país estudado possui características singulares referentes às instituições ou aos atores políticos, a técnica de efeitos mistos permite por um lado, estimar os efeitos fixos, que se repetem entre as observações os países, e, por outro, os efeitos aleatórios característicos de um país. Outra vantagem identificável no emprego de efeitos mistos reside na sua adequação para lidar com dados não balanceados (BAAYEN; DAVIDSON; BATES, D. M., 2008), como o desta pesquisa. Os países não contam com igual número de observações, variando de 16 (Paraguai) a 38 (Argentina), com o total de 197.

Com base nas hipóteses e nos controles apresentados, foram testados dois modelos. O primeiro conta apenas com as variáveis principais, decorrentes das hipóteses **H1**, **H2** e **H3** (Equação 3.2).

$$exito_{it} = \beta_1 simet_veto_i + \beta_2 tipo_mecan_i + \beta_3 tam_coal_{it} \quad (3.2)$$

O segundo inclui essas três variáveis principais e todos os controles (Equação 3.3).

$$exito_{it} = \beta_1 simet_veto_i + \beta_2 tipo_mecan_i + \beta_3 tam_coal_{it} + \beta_4 pod_pres_{it} \\ + \beta_5 nepp_{it} + \beta_6 polariz_{it} + \beta_7 ano_gov_{it} + \beta_8 cont_econ_{it} \quad (3.3)$$

Em que it representa cada país e cada ano governo, indicando cada uma das 197 observações, e β_n representa o coeficiente para cada variável ou controle. Como se nota, as variáveis $simet_veto$ e $tipo_mecan$ variam apenas conforme o país observado, não ao longo do tempo.

4 Resultados

Os resultados da análise de efeitos mistos para os dois modelos criados encontram-se na Tabela 9.

Tabela 9 – Resultados das análises de efeitos mistos

	<i>Variável dependente:</i>	
	exito	
	Variáveis Principais	Variáveis e Controles
	(1)	(2)
simet_veto	10.824 (6.813)	7.828*** (2.946)
tipo_mecan	-0.467 (2.574)	-2.115* (1.176)
tam_coal	0.705** (0.360)	0.607* (0.319)
pod_pres		-0.249 (0.848)
nepp		-3.877*** (0.566)
polariz		2.504 (1.565)
ano_gov		-2.785*** (0.728)
cont_econ		0.873 (0.781)
Constant	58.630*** (5.972)	78.579*** (7.594)
Observações	197	197
Log Likelihood	-812.630	-787.993
Akaike Inf. Crit.	1,637.259	1,597.986
Bayesian Inf. Crit.	1,656.959	1,634.101

Nota:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Antes de proceder à análise dos resultados, convém explicitar que a construção e o tratamento da base de dados foram feitos por meio da linguagem R e da interface RStudio. Em particular, foram empregados os pacotes *tidyr*, para manipulação dos dados (WICKHAM; GIRLICH, 2022) e *lme4*, concebido para rodar modelos de efeitos mistos (BATES, D. et al., 2022).

O primeiro modelo, como explicado, abarca apenas as variáveis principais, diretamente relacionadas ao bicameralismo. Por outro lado, o Modelo 2 incorpora os controles com o intuito de robustecer a análise.

A partir dos resultados apresentados, pode-se afirmar que a hipótese **H1** se sustenta. Apesar de não apresentar significância no primeiro modelo, no segundo, com a presença de controles, atingiu significância a $p < 0,01$. O efeito verificado para a variável *simet_veto*, foi, ademais, bastante expressivo. O resultado aponta que a assimetria na capacidade de veto entre as câmaras representa, em média, 7,8% adicionais na taxa de êxito legislativo presidencial. Esse achado vai ao encontro da hipótese, que preconizava ser a assimetria favorável ao Executivo, já que reduziria um ponto de veto na tramitação legislativa.

A hipótese **H2**, por outro lado, não confirmou suas expectativas. A variável *tipo_mecan*, não obteve significância estatística no Modelo 1, mas atingiu o patamar de $p < 0,10$ no segundo modelo. O coeficiente, entretanto, assinala que cada número adicional na escala de tipos de mecanismos bicamerais (ordenada de 0 a 4) reduz em 2,1% o êxito legislativo. O resultado que se esperava era justamente o inverso. Foram, portanto, contrariadas duas expectativas. A primeira era que a *navette*, a sessão conjunta após *navette* e o comitê bicameral após *navette* são, nessa ordem, os mais favoráveis ao êxito legislativo presidencial. A segunda era que, dentro de cada mecanismo, aqueles que dão margem de participação ao Executivo sejam mais favoráveis.

Essa negação dos resultados vislumbrados pela segunda hipótese suscita indagações acerca dos efeitos que os mecanismos de solução de desacordos bicamerais exercem sobre a tramitação de propostas de origem presidencial. Em primeiro lugar, cabe questionar se, ao contrário do previsto, o mecanismo mais simétrico (*navette*) é mais favorável ao êxito do Executivo que a sessão conjunta e o comitê bicameral, considerados mais assimétricos. Além disso, é válido indagar em que medida a intervenção do Executivo, seja na escolha da câmara de início, seja na possibilidade de insistência da câmara iniciadora, prevista no Chile, contribui com o sucesso legislativo. Outra possibilidade, talvez inquietante, seja a de que a existência ou não de simetria na capacidade de veto realmente influencie mais o êxito legislativo do Executivo que a própria escolha do mecanismo de solução de desacordos bicamerais. Aí estão perguntas promissoras para investigações futuras.

À continuação, também se nota confirmação da **H3**, embora com certas nuances. No Modelo 1, a significância estatística foi maior que no Modelo 2 ($p < 0,05$ e $p < 0,1$, respectivamente), mas os coeficientes foram consistentes no sentido esperado. O incremento

do tamanho da coalizão governista (*tam_coal*) exibiu associação com o aumento do êxito legislativo. Tomando como referência o segundo modelo, o coeficiente aponta que cada número extra na escala de apoio parlamentar ao Executivo está associado, em média, a 0,61% de incremento no êxito legislativo presidencial. Considerando que a referida escala tem 10 valores, o efeito do incremento no tamanho da coalizão governista é bastante expressivo.

Acerca da análise dos controles, não se chegou a um resultado significativo para os poderes presidenciais de agenda (*pod_pres*), para a polarização ideológica (*polariz*) e para o contexto econômico (*cont_econ*). Por sua vez, os controles que incorporam a fragmentação partidária (*nepp*) e o decurso do mandato (*ano_gov*) apresentaram tanto significância estatística ($p < 0,01$) quanto resultados que confirmam as expectativas. Os coeficientes apontam que tanto o aumento do número efetivo de partidos nos congressos quanto a progressão temporal dos mandatos tendem a reduzir o êxito legislativo.

5 Considerações finais

Este trabalho se propôs a lançar e testar hipóteses sobre os efeitos do bicameralismo, em geral, e dos mecanismos de solução de desacordos bicamerais, em particular, sobre o êxito legislativo presidencial na América Latina. Diante da escassa literatura que incorpora câmaras altas à análise das relações Executivo-Legislativo, o intuito foi de contribuir com o avanço dessa agenda pesquisa. A adaptação de modelos unicamerais utilizados para os parlamentarismos europeus, nos quais os Senados são sensivelmente mais fracos, tendeu a obscurecer achados feitos por estudos que supõem unicameralismo em países de bicameralismo forte.

Os resultados mais relevantes, que dizem respeito às três variáveis principais, apontam em sentidos diferentes. Por um lado, a primeira e a terceira hipótese foram confirmadas. A simetria no poder de veto entre as duas câmaras (**H1**) exibiu relevante capacidade explicativa. Os resultados sugerem que, de fato, a assimetria é favorável ao Executivo, pois reduz o número de pontos de veto. Além disso, a construção de maiorias bicamerais (**H3**) também se mostrou importante. A análise quantitativa mediante efeitos mistos apontou que maiores níveis de apoio nas duas Casas legislativas se associam a maior êxito presidencial na aprovação de seus projetos.

Por outro lado, as diferenças envolvendo os mecanismos de solução de desacordos bicamerais (**H2**) não foram sustentadas à luz dos resultados. O coeficiente se posicionou em sentido negativo, indicando relação inversa à esperada. Esse achado contradiz a expectativa de que a *navette* seja menos favorável ao êxito legislativo presidencial embora se apresente como o mecanismo mais simétrico. Similarmente, a maior intervenção do Executivo na tramitação intercameral, seja ao escolher a casa de início ou ao solicitar a insistência da Casa iniciadora, não apresentou resultados favoráveis ao sucesso legislativo. Apesar desse resultado preliminar, essa variedade institucional merece ser objeto de especial atenção nos estudos que envolvam parlamentos bicamerais.

A confirmação das hipóteses referentes à simetria em capacidade de veto e ao apoio governista no Legislativo é um achado relevante. Esse resultado vai ao encontro tanto da literatura sobre *veto players*, quanto da produção acadêmica referente às relações Executivo-Legislativo em geral. Sobretudo, foi possível ratificar que a presença de uma segunda câmara exige esforços adicionais do chefe do Executivo para superar um novo ponto de veto, o que pode muito bem ser feito mediante a expansão da coalizão governista para ambas as Casas legislativas.

Quanto aos efeitos de cada mecanismo de solução de desacordos bicamerais, as indagações ainda são pertinentes. A escolha institucional por *navette*, sessão conjunta ou comitê bicameral, ainda mais quando considerado o grau de intervenção do Executivo, dá indícios

de ter considerável importância quanto aos *outputs* do processo legislativo. Investigar mais a fundo as potenciais repercussões dessa variedade institucional pode ajudar a proporcionar um entendimento mais certo sobre a atividade legislativa do Executivo, ator dominante em sistemas presidencialistas.

Há de se destacar também as limitações desta pesquisa. Embora cubra casos representativos de países bicamerais latino-americanos, os resultados poderiam ser mais consistentes se a disponibilidade de dados permitisse a inclusão de Bolívia e República Dominicana, os outros dois casos bicamerais, bem como de dados históricos de Peru e Venezuela, que eram bicamerais até a década de 1990. Também se ressalta o fato de que a base de dados montada contou com enorme heterogeneidade de matérias legislativas, diante da impossibilidade de diferenciá-las dentro do escopo previsto para esta dissertação. Os distintos ordenamentos jurídicos dos países analisados são mais ou menos abrangentes quanto ao rol de temas sujeitos à forma de "projeto de lei" ou de "mensagem presidencial", de modo que os modelos quantitativos não incorporaram variáveis relativas a esse aspecto. Trata-se de um potencial elemento relevante, que pode acrescentar robustez a pesquisas vindouras.

Outrossim, a variável dependente pode ser reformulada para estudos posteriores. O êxito legislativo, embora relevante, representa apenas uma fotografia do filme completo. Essa cifra não consegue abranger detalhes relevantes, como a diversidade de matérias abordadas, a prioridade de certas proposições frente a outras e o tempo de tramitação. Inserir esses elementos em pesquisas futuras pode supor um importante marco nessa agenda investigativa. A participação legislativa, indicador complementar ao êxito, também pode figurar a fim de reforçar a quantidade de fotografias que retratem a atividade legislativa do Executivo na América Latina.

Diante dessas considerações, conclui-se que a inserção do bicameralismo nos estudos legislativos latino-americanos, embora incipiente, abre uma promissora rota de pesquisas. As características institucionais dos países da região já deixaram claro que ignorar as câmaras altas pode conduzir a entendimentos errôneos. Fica a expectativa de maior engajamento nessa agenda para o futuro.

Referências

- ALBALA, A. Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival? **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017a. Publisher: Associação Brasileira de Ciência Política. ISSN 1981-3821. DOI: 10.1590/1981-3821201700020002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1981-38212017000200204&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 14 mai. 2021. Citado nas pp. 23, 25.
- ALBALA, A. Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 36, n. 2, p. 459–479, ago. 2016. ISSN 0718-090X. DOI: 10.4067/S0718-090X2016000200003. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-090X2016000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 28 ago. 2019. Citado na p. 22.
- ALBALA, A. Presidential coalitions under bicameralism: How bicameral majorities impact the formation and conclusion processes. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 19, n. 4, p. 735–754, 1 nov. 2017b. ISSN 1369-1481. DOI: 10.1177/1369148117727440. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1369148117727440>>. Acesso em: 13 jul. 2019. Citado nas pp. 11, 12, 22, 23, 27.
- ALCANTARA, M.; GARCÍA MONTERO, M. Institutions and politicians: An analysis of the factors that determine presidential legislative success, 1 mai. 2008. Citado nas pp. 24, 25.
- ALEMÁN, E.; CALVO, E. Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina. **New voices in the study of democracy in Latin America**, v. 19, p. 7–37, 2008. Citado nas pp. 11, 21, 25.
- ALEMÁN, E.; MIMICA, N.; NAVIA, P. Bicameral Lawmaking: Analysing the Choices of Revising Chambers. **Parliamentary Affairs**, gsaa067 19 jan. 2021. ISSN 0031-2290. DOI: 10.1093/pa/gsaa067. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/pa/gsaa067>>. Acesso em: 25 abr. 2021. Citado na p. 23.
- ALEMÁN, E.; NAVIA, P. Institutions and the Legislative Success of ‘Strong’ Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. **The Journal of Legislative Studies**, v. 15, n. 4, p. 401–419, 1 dez. 2009. Publisher: Routledge. ISSN 1357-2334. DOI: 10.1080/13572330903302471. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13572330903302471>>. Acesso em: 28 jul. 2021. Citado nas pp. 11, 21, 23, 25.

- ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. Introduction: Legislative Institutions and Agenda Setting. In: LEGISLATIVE Institutions and Lawmaking in Latin America. Oxford University Press, 2016. ISBN 978-0-19-182333-6. Disponível em: <<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198777861.001.0001/acprof-9780198777861-chapter-1>>. Acesso em: 29 jun. 2019. Citado nas pp. 21, 25.
- ARAÚJO, P. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 114, 17 fev. 2017. ISSN 2359-5736. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/439>>. Acesso em: 21 jul. 2021. Citado na p. 16.
- ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina, 1853. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 4 jul. 2022. Citado na p. 68.
- BAAYEN, R. H.; DAVIDSON, D. J.; BATES, D. M. Mixed-effects modeling with crossed random effects for subjects and items. **Journal of Memory and Language**, v. 59, n. 4, p. 390–412, 1 nov. 2008. ISSN 0749-596X. DOI: 10.1016/j.jml.2007.12.005. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0749596X07001398>>. Acesso em: 1 dez. 2022. Citado na p. 42.
- BATES, D.; MAECHLER, M.; BOLKER [AUT, B.; CRE; WALKER, S.; CHRISTENSEN, R. H. B.; SINGMANN, H.; DAI, B.; SCHEIPL, F.; GROTHENDIECK, G.; GREEN, P.; FOX, J.; BAUER, A.; SIMULATE.FORMULA), P. N. K. (c. o. **lme4: Linear Mixed-Effects Models using 'Eigen' and S4**). 1 nov. 2022. Disponível em: <<https://CRAN.R-project.org/package=lme4>>. Acesso em: 30 nov. 2022. Citado na p. 44.
- BORGES, A.; RIBEIRO, P. F. Presidents, Prime Ministers and Legislative Behaviour: The Conditional Effect of Presidential Legislative Powers on Party Unity. **Government and Opposition**, p. 1–22, 20 out. 2021. Publisher: Cambridge University Press. ISSN 0017-257X, 1477-7053. DOI: 10.1017/gov.2021.45. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/abs/presidents-prime-ministers-and-legislative-behaviour-the-conditional-effect-of-presidential-legislative-powers-on-party-unity/ABA0DE833FAC4D0F77A53D93F2D7D2B9>>. Acesso em: 19 nov. 2022. Citado na p. 27.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jul. 2022. Citado na p. 70.
- BRASIL. Regimento Comum do Congresso Nacional, 1970. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>>. Acesso em: 5 jul. 2022. Citado na p. 70.

- BROWN, V. A. An Introduction to Linear Mixed-Effects Modeling in R. **Advances in Methods and Practices in Psychological Science**, v. 4, n. 1, p. 2515245920960351, 1 jan. 2021. Publisher: SAGE Publications Inc. ISSN 2515-2459. DOI: [10.1177/2515245920960351](https://doi.org/10.1177/2515245920960351). Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2515245920960351>. Acesso em: 30 nov. 2022. Citado na p. 42.
- CEBRAP, N. **Banco de Dados Legislativos do CEBRAP**. 2021. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>. Acesso em: 31 ago. 2021. Citado na p. 35.
- CHASQUETTI, D. **Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación**. 2001. ISBN 978-950-9231-65-8. Disponível em: <https://works.bepress.com/chasquetti/5/>. Acesso em: 28 ago. 2019. Citado na p. 22.
- CHILE. Constituição Política de la República de Chile, 24 out. 1980. Disponível em: https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022. Citado na p. 71.
- COLÔMBIA. Constituição Política de Colombia, 1991. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>. Acesso em: 12 jul. 2022. Citado na p. 73.
- COUTO, L.; SOARES, A.; LIVRAMENTO, B.; COUTO, L.; SOARES, A.; LIVRAMENTO, B. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, 2021. Publisher: Revista Brasileira de Ciência Política. ISSN 0103-3352. DOI: [10.1590/0103-3352.2021.34.241841](https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-33522021000100210&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 3 mai. 2021. Citado na p. 22.
- COX, G.; MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, 1 jan. 2001. DOI: [10.2307/422377](https://doi.org/10.2307/422377). Citado nas pp. 11, 23.
- DARRIEUX, R. Political Institutions and the Legislative Success of Brazilian Presidents: an Analysis of the Cardoso, Lula and Rousseff Governments*. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, 13 mai. 2019. Publisher: Associação Brasileira de Ciência Política. ISSN 1981-3821, 1981-3821. DOI: [10.1590/1981-3821201900010004](https://doi.org/10.1590/1981-3821201900010004). Disponível em: <http://www.scielo.br/j/bpsr/a/JPcY9qtWP9fZqsL94wGjv3z/?lang=en>. Acesso em: 28 jul. 2021. Citado nas pp. 11, 25.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151–170, 2000. Publisher: Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New

- York. ISSN 0010-4159. DOI: [10 . 2307 / 422395](https://doi.org/10.2307/422395). Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422395>. Acesso em: 24 mar. 2021. Citado nas pp. 11, 23.
- FIGUEIREDO, A. C.; SALLES, D. L.; VIEIRA, M. M. Political and Institutional Determinants of the executive's Legislative success in Latin america. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, n. 2, p. 155–171, 2009. Publisher: Associação Brasileira de Ciência Política. ISSN , 1981-3821. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=394341994006>. Acesso em: 27 jul. 2021. Citado nas pp. 11, 23–25.
- FORTUNATO, D.; KÖNIG, T.; PROKSCH, S.-O. Government Agenda-Setting and Bicameral Conflict Resolution. **Political Research Quarterly**, v. 66, n. 4, p. 938–951, 2013. ISSN 1065-9129. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23612069>. Acesso em: 19 jun. 2019. Citado na p. 20.
- GAŁECKI, A.; BURZYKOWSKI, T. Linear Mixed-Effects Model. In: GAŁECKI, A.; BURZYKOWSKI, T. (Ed.). **Linear Mixed-Effects Models Using R: A Step-by-Step Approach**. New York, NY: Springer, 2013. (Springer Texts in Statistics). P. 245–273. ISBN 978-1-4614-3900-4. DOI: [10 . 1007 / 978 - 1 - 4614 - 3900 - 4 _ 13](https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3900-4_13). Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3900-4_13. Acesso em: 30 nov. 2022. Citado na p. 42.
- GARCÍA MONTERO, M. El procedimiento legislativo en América Latina. **América Latina Hoy**, v. 38, n. 0, p. 17–55, 2004. ISSN 2340-4396. Disponível em: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/10318>. Acesso em: 16 jun. 2019. Citado na p. 23.
- GARCÍA MONTERO, M. Instituciones y actividad legislativa en América Latina. **Documentos CIDOB. América Latina**, ISSN 1697-8137, N^o. 23, 2008, 1 jan. 2008. Citado nas pp. 11, 12, 20, 23.
- GARCÍA MONTERO, M. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. **Lateinamerika Analysen**, v. 17, p. 1–31, 2007. Citado nas pp. 11–13, 23.
- GARCÍA MONTERO, M. **Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?** 1^a edição. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1 jan. 2009. ISBN 978-84-7476-476-5. Citado nas pp. 11, 12, 19, 20, 24, 25.
- GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341–354, mai. 2004. Publisher: Cambridge University Press. ISSN 1537-5943, 0003-0554. DOI: [10 . 1017 / S0003055404001182](https://doi.org/10.1017/S0003055404001182). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/what-is-a-case-study-and-what-is-it-good>

- [for/C5B2D9930B94600EC0DAC93EB2361863](#)>. Acesso em: 29 abr. 2021. Citado na p. 41.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5ª edição: AMGH, 10 mar. 2011. ISBN 978-85-63308-32-0. Citado na p. 41.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The Federalist Papers**. Mineola, New York: Dover Publications, 20 ago. 2014. ISBN 978-0-486-49636-8. Citado na p. 15.
- HELLER, W. B.; BRANDUSE, D. M. The Politics of Bicameralism. In: THE Oxford Handbook of Legislative Studies. 19 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199653010.001.0001/oxfordhb-9780199653010-e-030>>. Acesso em: 30 jun. 2019. Citado na p. 12.
- HIROI, T. The Dynamics of Lawmaking in a Bicameral Legislature: The Case of Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 41, n. 12, p. 1583–1606, 1 dez. 2008. Publisher: SAGE Publications Inc. ISSN 0010-4140. DOI: 10.1177/0010414007308536. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0010414007308536>>. Acesso em: 24 mar. 2021. Citado na p. 23.
- IPU. **IPU comparative data on Structure of parliament**. Parline: the IPU's Open Data Platform. 2021. Disponível em: <https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament®ion=americas>. Acesso em: 23 ago. 2021. Citado nas pp. 12, 15.
- LLAKSO, M.; TAAGEPERA, R. “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3–27, 1 abr. 1979. Publisher: SAGE Publications Inc. ISSN 0010-4140. DOI: 10.1177/001041407901200101. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/001041407901200101>>. Acesso em: 20 set. 2021. Citado na p. 28.
- LIJPHART, A. **Patterns of Democracy**. Yale University Press, 2012. 350 p. Google-Books-ID: VgbU6rhGG64C. ISBN 978-0-300-18912-4. Citado nas pp. 12, 16.
- LINZ, J. J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990. Publisher: Johns Hopkins University Press. ISSN 1086-3214. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/225694>>. Acesso em: 22 set. 2020. Citado nas pp. 11, 22.
- LLANOS, M.; NOLTE, D. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, p. 54–86, 1 out. 2003. DOI: 10.1080/1357233042000246864. Citado nas pp. 11, 16, 17, 19, 20.
- LLANOS, M.; NOLTE, D. Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. **Política**, v. 47, p. 29–54, 2006. ISSN 0716-1077, disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504702>>. Acesso em: 17 jul. 2019. Citado na p. 23.

- MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 fev. 1917. Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2022. Citado na p. 74.
- MILL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo**. 1ª edição: L&PM, 21 mar. 2018. ISBN 978-85-254-3717-4. Citado na p. 16.
- NEGRETTO, G. L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 3, p. 63–92, 2006. Publisher: Cambridge University Press. ISSN 1531-426X, 1548-2456. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2006.tb00356.x. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/minority-presidents-and-democratic-performance-in-latin-america/93035CD649B59F05CDF2B631AEDA8CF9>>. Acesso em: 23 set. 2020. Citado na p. 24.
- NEIVA, P. R. P. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? **Dados**, v. 49, n. 2, p. 269–299, 2006. ISSN 0011-5258. DOI: 10.1590/S0011-52582006000200002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0011-52582006000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 27 abr. 2021. Citado nas pp. 11, 17.
- OIR-USAL. **Legislatina**. 2022. Disponível em: <<http://americo.usal.es/oir/legislatura/>>. Acesso em: 1 dez. 2022. Citado na p. 68.
- PARAGUAI. Constitución de la República del Paraguay, 20 jun. 1992. Disponível em: <<http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABblica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2022. Citado na p. 76.
- PETERS, B. G. **Comparative Politics: Theory and Method**. New edição. New York: NYU Press, 1 out. 1998. ISBN 978-0-8147-6668-2. Citado na p. 41.
- RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323–334, 1 jun. 2011. Publisher: SAGE Publications Inc. ISSN 1065-9129. DOI: 10.1177/1065912909355711. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1065912909355711>>. Acesso em: 29 mar. 2021. Citado nas pp. 11, 22.
- RENIU, J. M.; ALBALA, A. Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. **Estudios políticos (México)**, n. 26, p. 161–214, ago. 2012. ISSN 0185-1616. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185-16162012000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 31 ago. 2021. Citado na p. 22.

- RIKER, W. H. The Justification of Bicameralism. **International Political Science Review / Revue internationale de science politique**, v. 13, n. 1, p. 101–116, 1992. Publisher: [Sage Publications, Inc., Sage Publications, Ltd.] ISSN 0192-5121. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1601440>>. Acesso em: 27 abr. 2021. Citado na p. 16.
- RUSSELL, M. What are Second Chambers for? **Parliamentary Affairs**, v. 54, n. 3, p. 442–458, 1 jul. 2001. ISSN 0031-2290. DOI: 10.1093/parlij/54.3.442. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/parlij/54.3.442>>. Acesso em: 21 jul. 2021. Citado na p. 14.
- SAIEGH, S. M. ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. **Política y gobierno**, v. 17, n. 1, 2010. ISSN 1665-2037. Disponível em: <<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/185>>. Acesso em: 17 jul. 2019. Citado na p. 23.
- SANTOS, M. L.; PÉREZ-LIÑÁN, A.; GARCÍA MONTERO, M. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 34, n. 3, p. 511–536, 2014. ISSN 0718-090X. DOI: 10.4067/S0718-090X2014000300001. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-090X2014000300001&lng=es&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 30 jun. 2019. Citado nas pp. 11, 23, 24.
- SCHIAVON, J. A. Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas. **Foro internacional**, n. 175, p. 126–149, 2004. ISSN 0185-013X. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2196006>>. Acesso em: 13 jul. 2019. Citado na p. 17.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. ISBN 978-0-521-41962-8. DOI: 10.1017/CB09781139173988. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/books/presidents-and-assemblies/BE671C20B12E6433DED8F058C36D0E17>>. Acesso em: 24 jul. 2021. Citado nas pp. 22, 24.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, jun. 1997. Acesso em: 13 jul. 2019. Citado na p. 17.
- TSEBELIS, G. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton University Press, 2002. ISBN 978-0-691-09989-7. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rvv7>>. Acesso em: 27 mar. 2021. Citado nas pp. 12, 17, 19, 24.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. **Bicameralism: Political Economy of Institutions and Decisions**. 1st. Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press, 13 jun. 1997. 268 p. ISBN 978-0-521-58972-7. Citado nas pp. 12, 14, 15, 20, 69.

URUGUAI. Constitución de la República Oriental del Uruguay, 2 fev. 1967. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>>. Acesso em: 31 jul. 2022. Citado na p. 77.

URUGUAI. Reglamento de la Asamblea general, 1969. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/reglamento-asamblea-general.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=0>. Acesso em: 31 jul. 2022. Citado na p. 77.

WICKHAM, H.; GIRLICH, M. **tidyr: Tidy Messy Data**. 2022. <https://tidyr.tidyverse.org>, <https://github.com/tidyverse/tidyr>. Disponível em: <<https://tidyr.tidyverse.org>>. Citado na p. 44.

Apêndices

APÊNDICE A – Mandatos presidenciais analisados

Este apêndice apresenta estatísticas descritivas e gráficos referentes às variáveis dependente e independentes para os casos analisados.

A.1 Êxito legislativo por país

Esta seção apresenta gráficos de barras e *boxplots* que aportam representações visuais das taxas de êxito legislativo por ano-governo e por mandato presidencial para cada país que integra esta pesquisa.

Argentina

O período analisado para o caso argentino é o mais dilatado entre os sete países estudados. Inicia-se em 1983 e vai até 2019. Há nove mandatos presidenciais analisados, de sete presidentes distintos. O total de anos-governos analisados para a Argentina é 38.

Figura 5 – Êxito legislativo por ano - Argentina

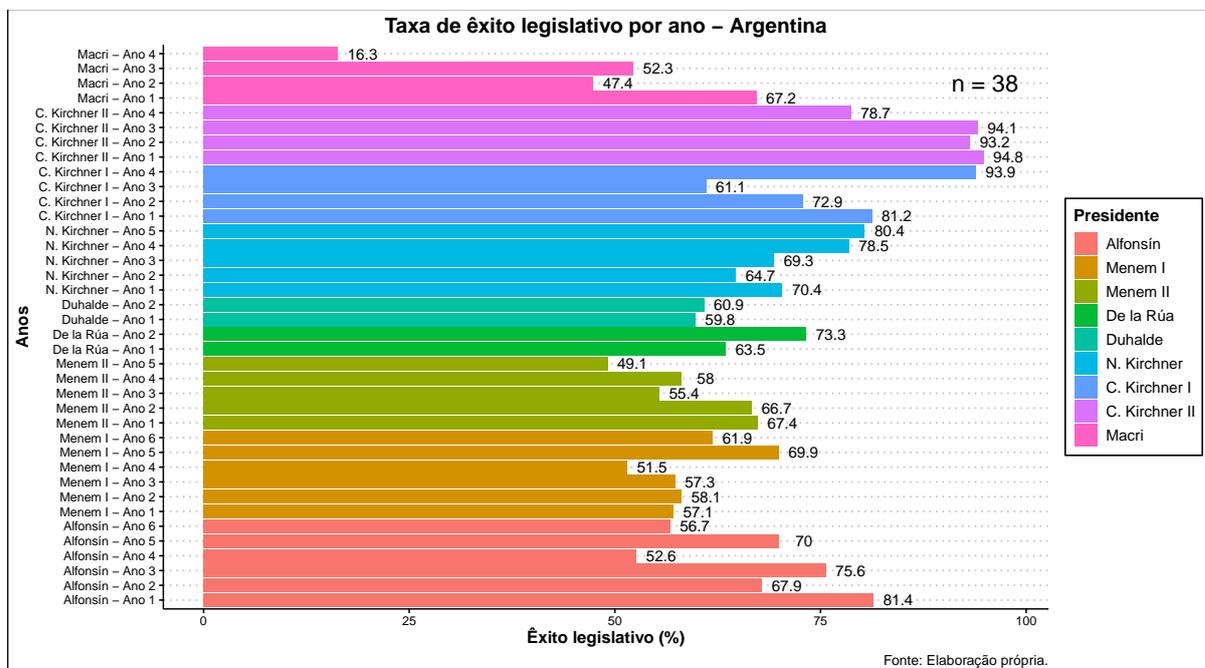
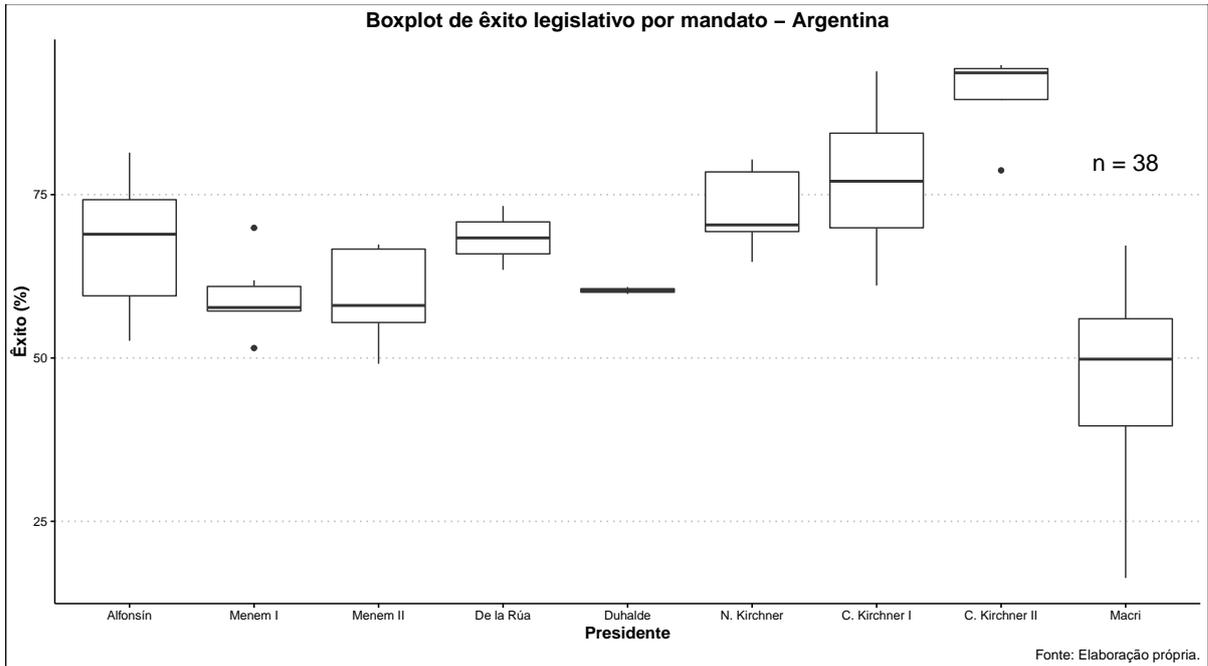


Figura 6 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Argentina



Brasil

Para o Brasil, o período contemplado se inicia em 1990, com o primeiro mandato presidencial eleito diretamente após a ditadura militar, e se encerra em 2018. Existem nove mandatos e seis diferentes presidentes ao longo desses 28 anos. Para o Brasil, há 30 anos-governos.

Figura 7 – Êxito legislativo por ano - Brasil

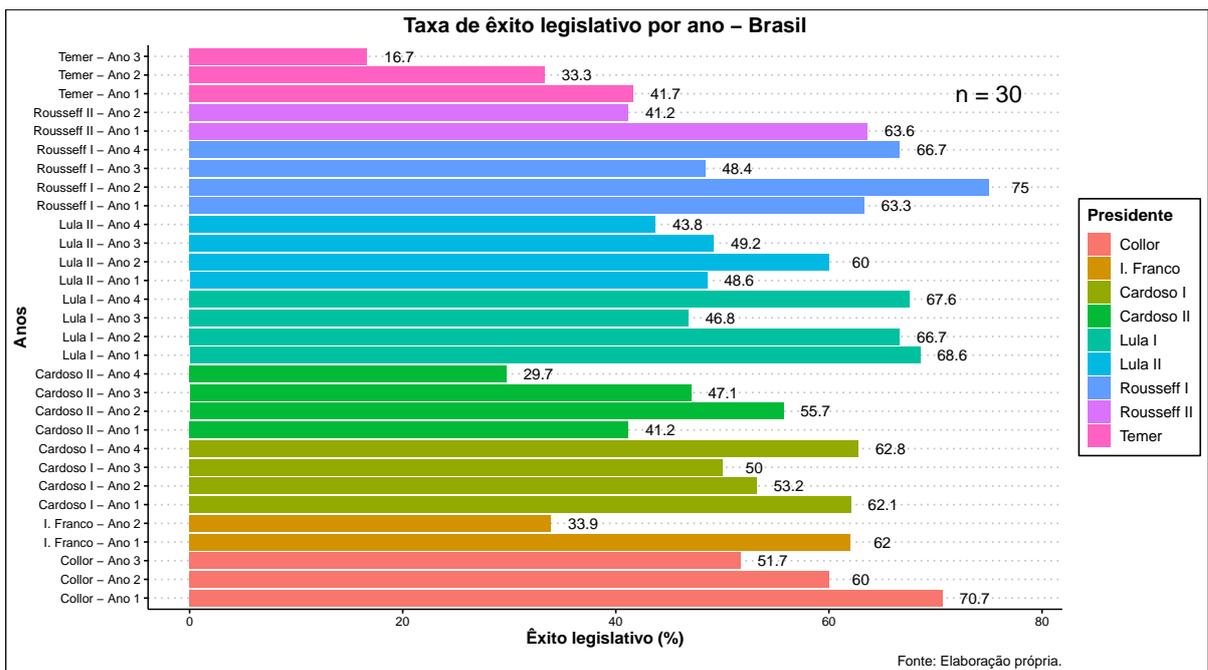
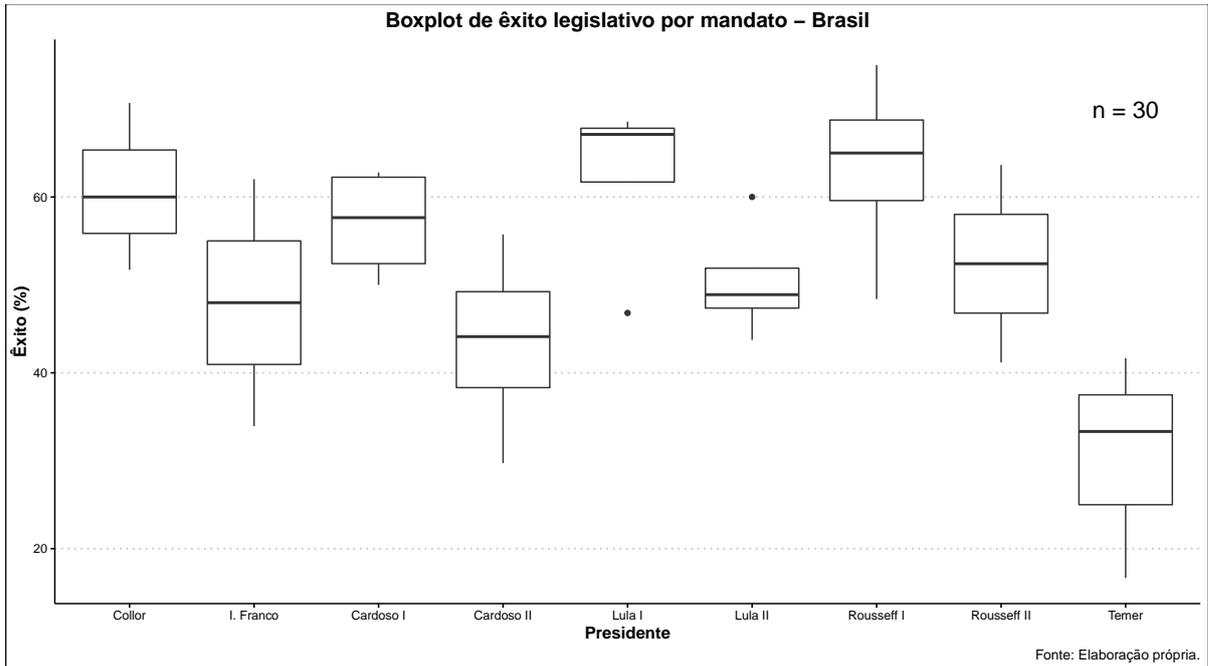


Figura 8 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Brasil



Chile

Foram sete mandatos presidenciais chilenos incluídos no trabalho, iniciando-se em 1990, logo após a redemocratização, e finalizando em 2022. Esse período contempla 32 anos-governos e sete mandatos presidenciais, de cinco presidentes diferentes.

Figura 9 – Êxito legislativo por ano - Chile

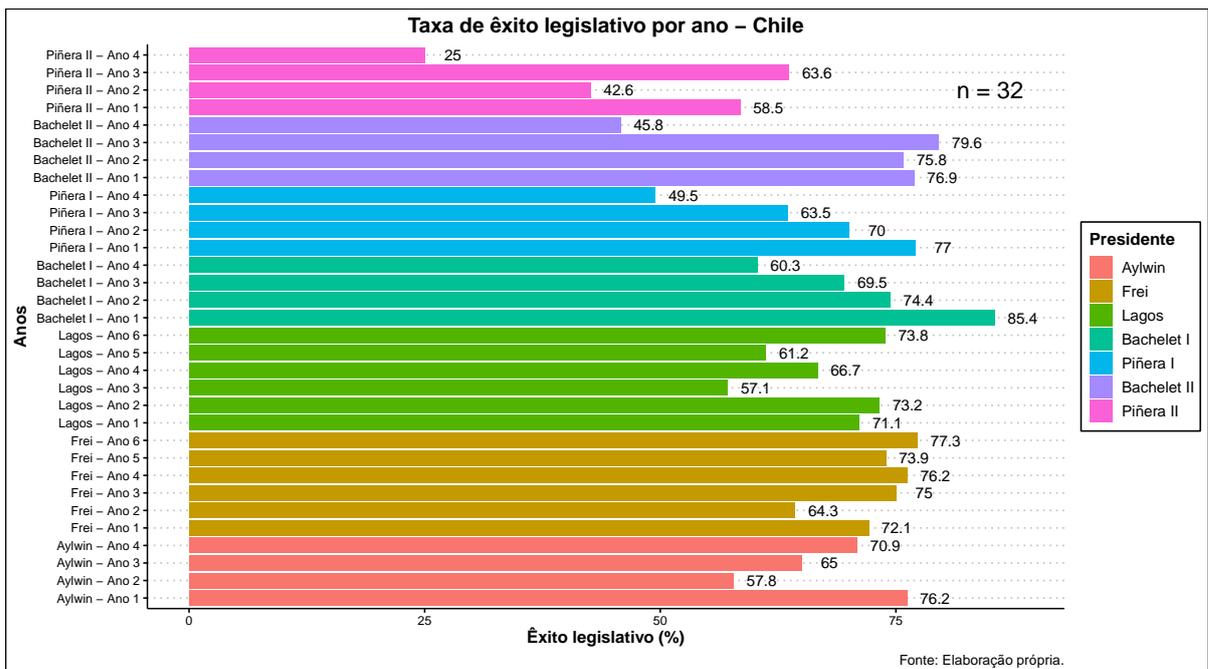
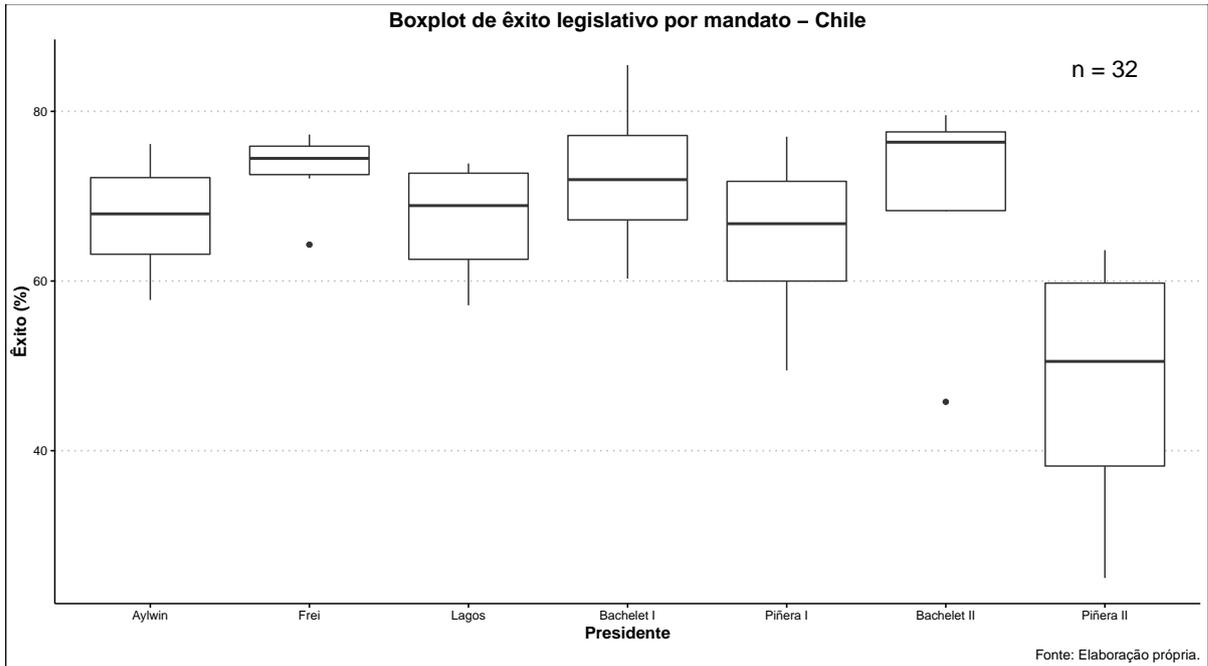


Figura 10 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Chile



Colômbia

O marco temporal colombiano começa em 1994, com a posse do primeiro governo iniciado após a promulgação da Constituição de 1991. Assim como no Chile, o último ano contemplado é 2022, perfazendo 28 anos-governos e sete mandatos presidenciais, de cinco distintos presidentes.

Figura 11 – Êxito legislativo por ano - Colômbia

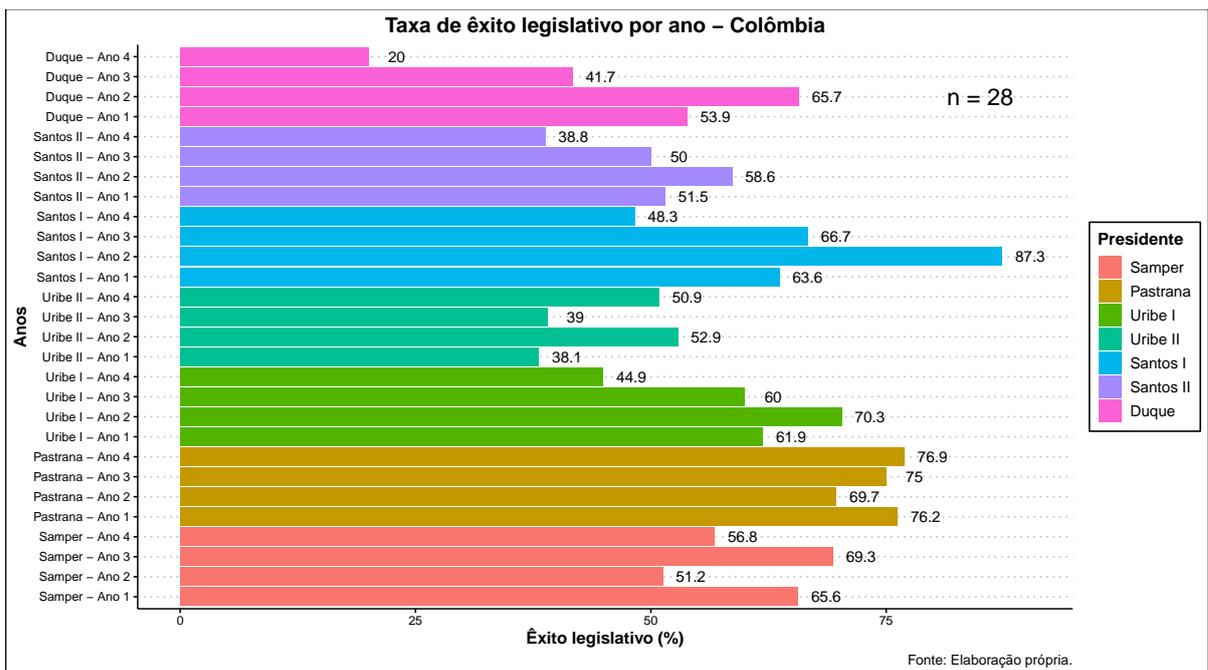
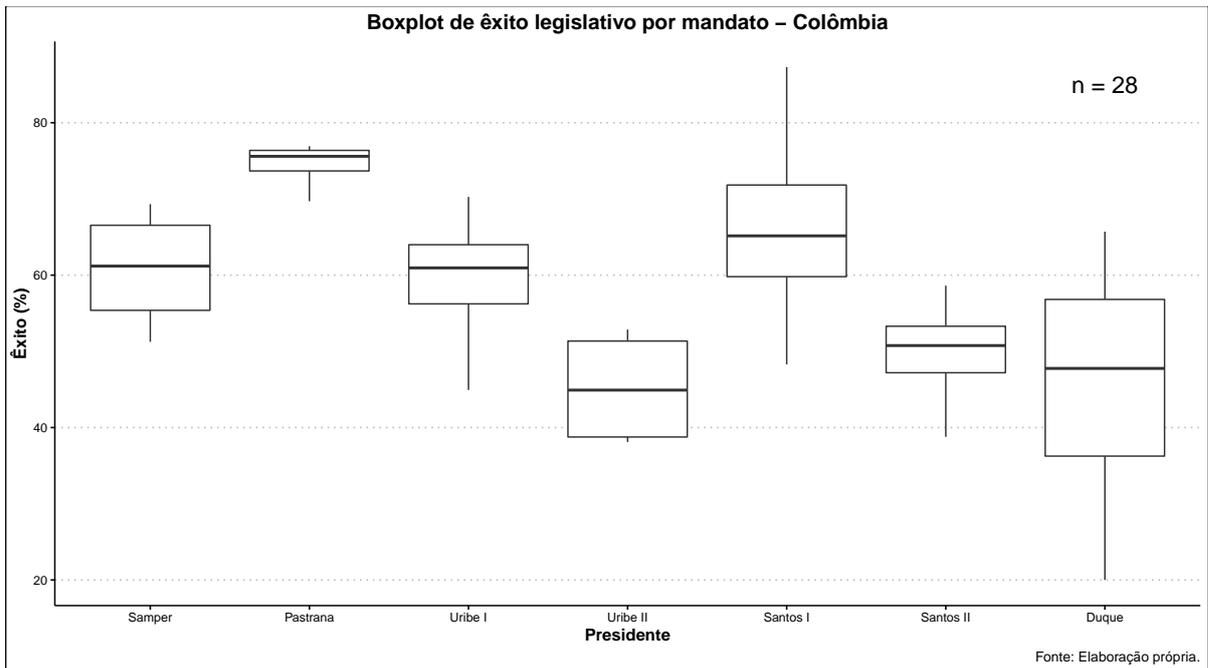


Figura 12 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Colômbia



México

No caso mexicano, o primeiro mandato presidencial abrangido começa em 2000, quando se rompe o sistema de partido hegemônico até então vigente. O período analisado vai até 2018, com o total de 18 anos-governos e três mandatos presidenciais.

Figura 13 – Êxito legislativo por ano - México

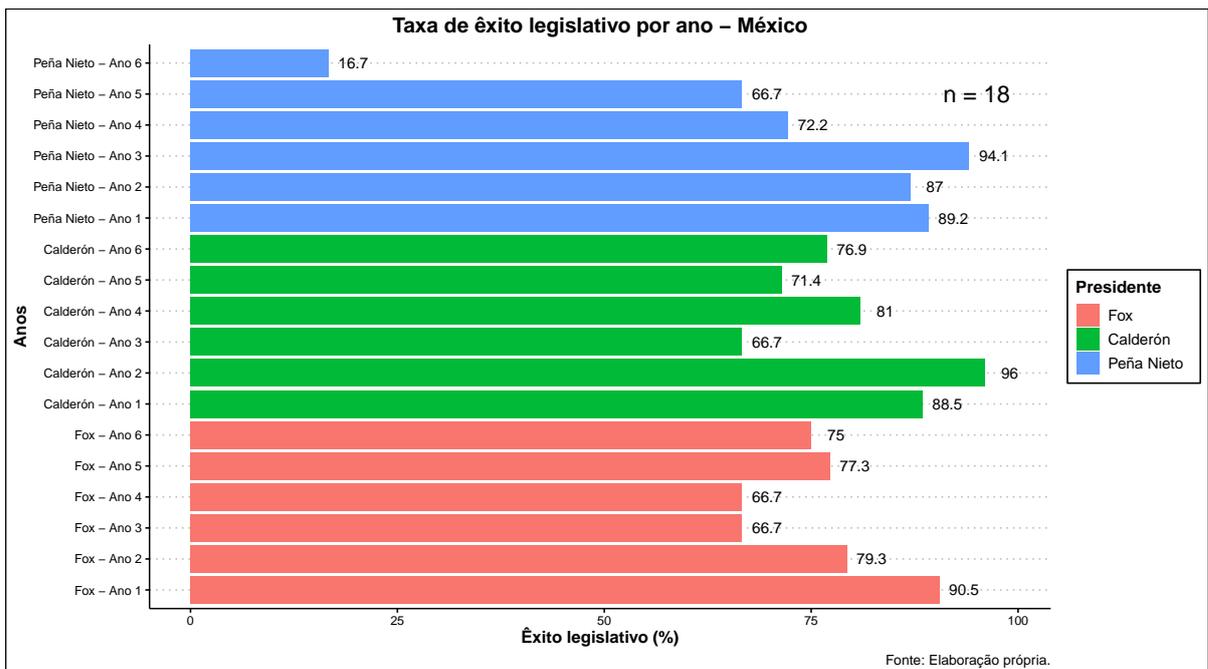
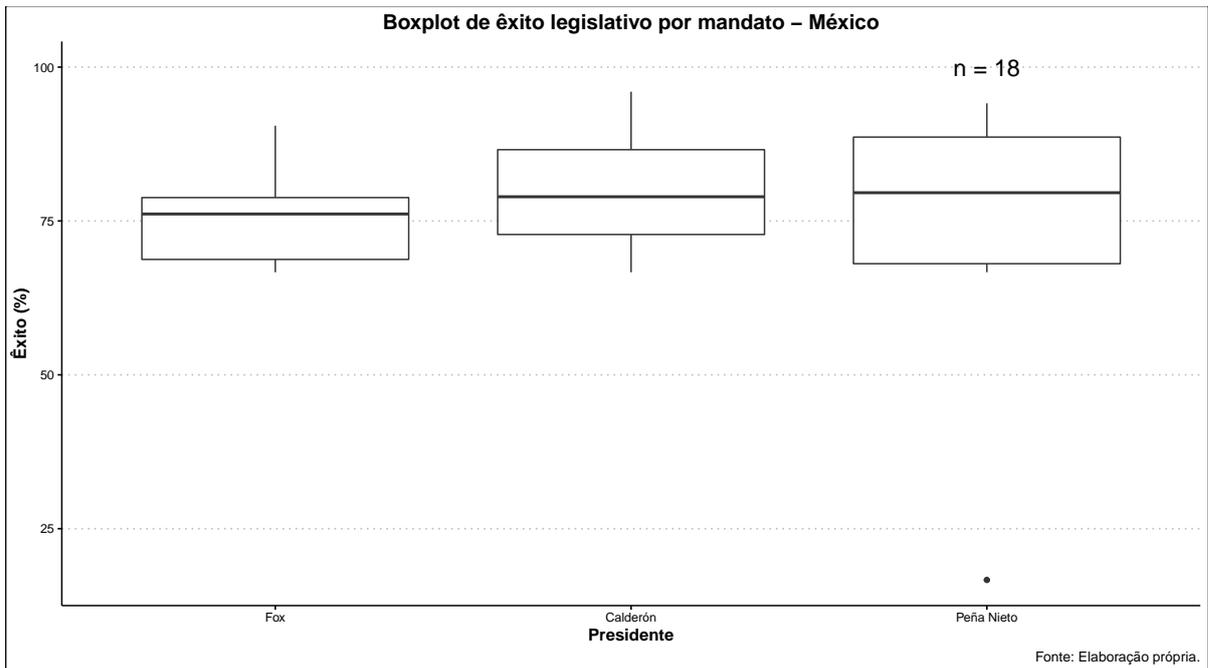


Figura 14 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - México



Paraguai

Embora a transição democrática paraguaia remonte ao final da década de 1980 e começo da década de 1990, o intervalo de governos incluído nesta pesquisa começa apenas em 2003. Isso se deve à precária disponibilidade de dados legislativos prévios a esse ano. O último ano contido na base de dados é 2018. O total de anos-governos é 16, com quatro mandatos.

Figura 15 – Êxito legislativo por ano - Paraguai

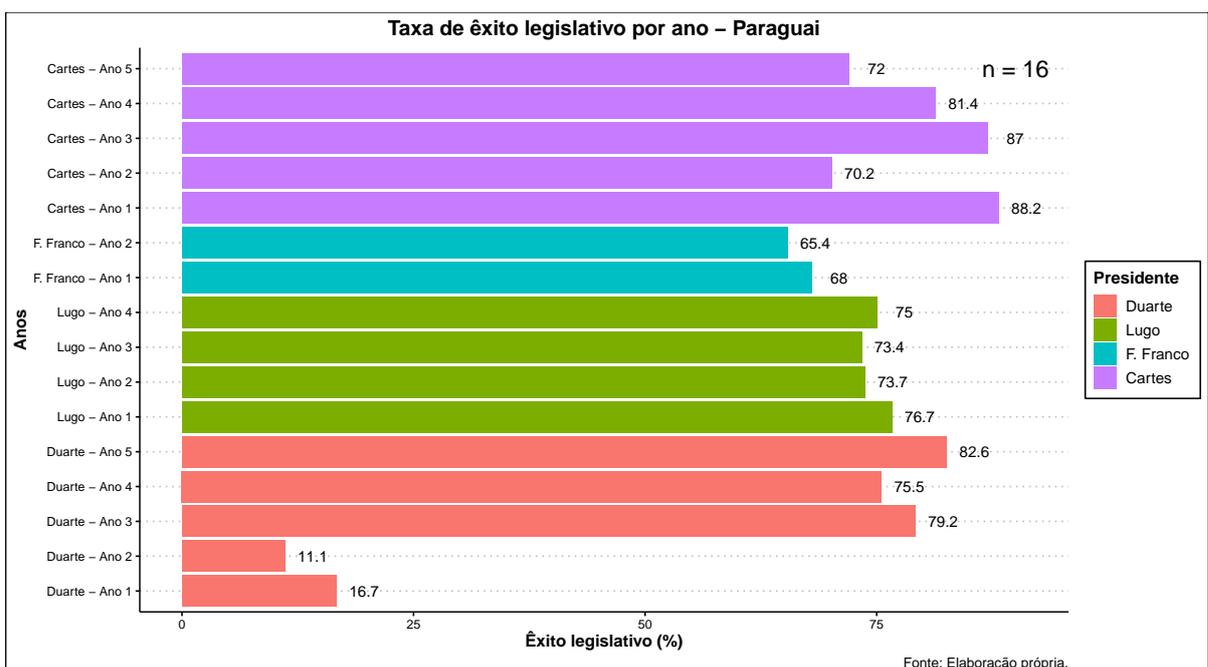
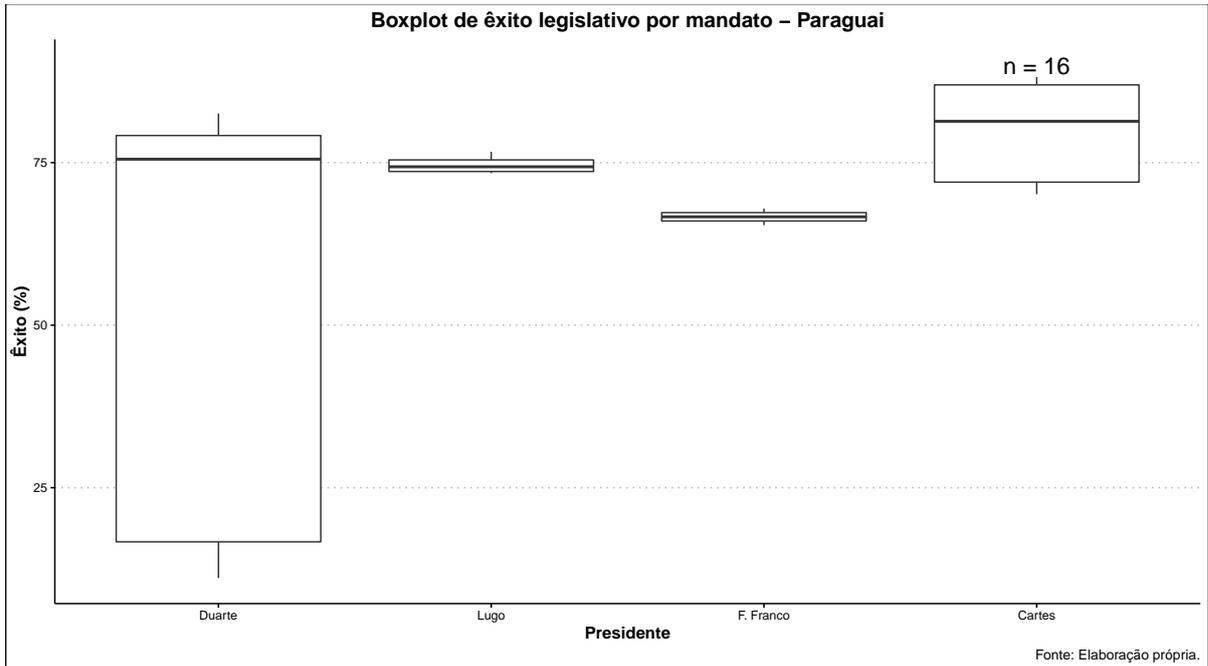


Figura 16 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Paraguai



Uruguai

Os dados legislativos do Uruguai remontam a 1985 e se prolongam até 2020. Durante esses 35 anos-governos, houve sete governos, de cinco presidentes.

Figura 17 – Êxito legislativo por ano - Uruguai

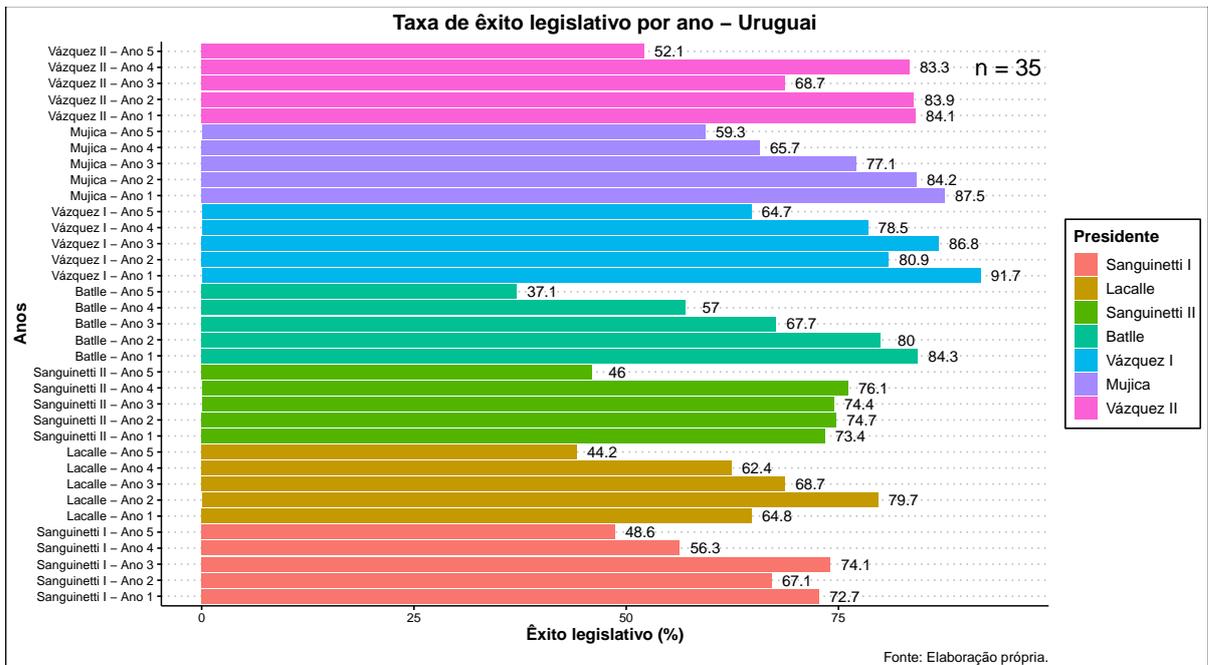
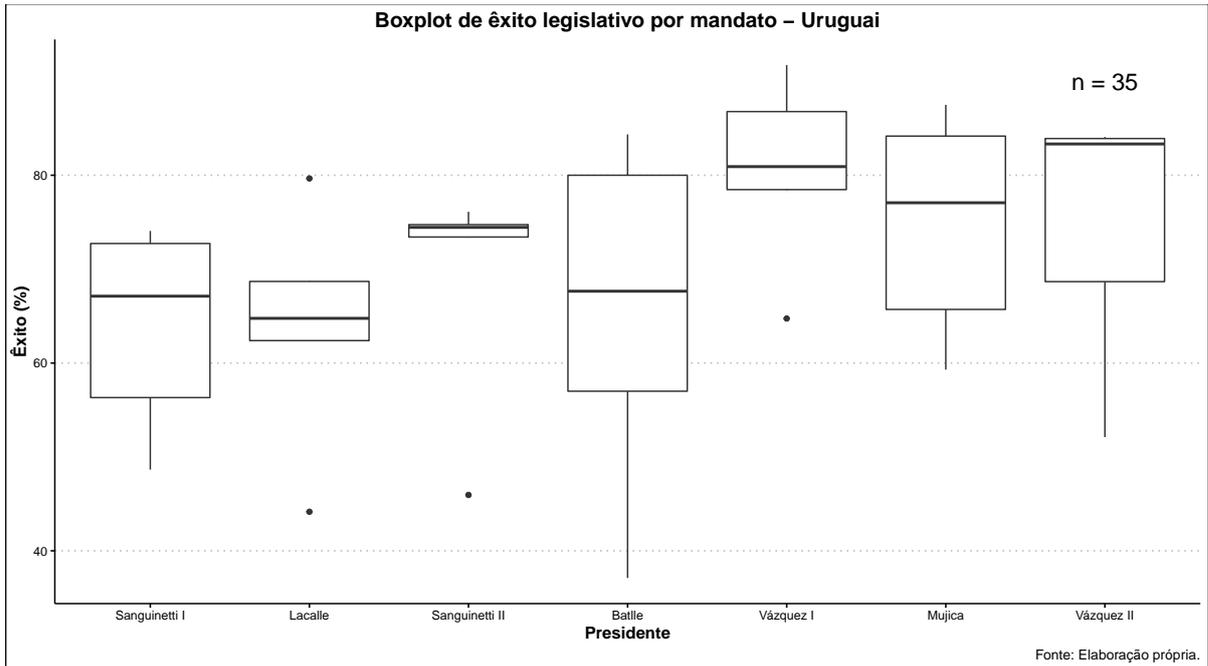


Figura 18 – Boxplot de êxito legislativo por mandato - Uruguai



A.2 Variáveis independentes e controles

Esta seção aporta estatísticas descritivas desagregadas por país, relativas à variável dependente, às três variáveis principais e aos cinco controles.

Argentina

Tabela 10 – Estatísticas descritivas - Argentina

Variáveis Contínuas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
exito	38	16.3	66.6	66.9	15.3	94.8
nepp	38	1.7	3.0	2.8	0.8	5.0
polariz	38	0.5	2.2	2.2	0.9	4.4
Variáveis Discretas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
simet_veto	38	0	0.0	0	0.0	0
tipo_mecan	38	1	1.0	1	0.0	1
tam_coal	38	0	4.5	5.5	3.5	9
pod_pres	38	3	6.4	8	2.4	8
ano_gov	38	1	2.8	3	1.5	6
cont_econ	38	0	2.8	3	1.5	5

Fonte: Elaboração própria.

Brasil

Tabela 11 – Estatísticas descritivas - Brasil

Variáveis Contínuas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
exito	30	16.7	52.7	52.5	13.7	75.0
nepp	30	6.5	8.7	8.0	1.9	12.0
polariz	30	3.0	3.5	3.6	0.2	3.7
Variáveis Discretas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
simet_veto	30	0	0.0	0	0.0	0
tipo_mecan	30	0	0.0	0	0.0	0
tam_coal	30	0	7.0	9	3.2	9
pod_pres	30	8	8.8	8	1.0	10
ano_gov	30	1	2.3	2	1.1	4
cont_econ	30	0	3.4	4	1.5	5

Fonte: Elaboração própria.

Chile

Tabela 12 – Estatísticas descritivas - Chile

Variáveis Contínuas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
exito	32	25.0	66.5	70.4	12.5	85.4
nepp	32	3.8	5.0	4.7	0.8	6.5
polariz	32	3.1	3.9	4.1	0.5	4.6
Variáveis Discretas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
simet_veto	32	1	1.0	1	0.0	1
tipo_mecan	32	4	4.0	4	0.0	4
tam_coal	32	1	4.9	5.5	2.6	9
pod_pres	32	6	6.0	6	0.0	6
ano_gov	32	1	2.9	3	1.5	6
cont_econ	32	0	4.0	4	1.3	5

Fonte: Elaboração própria.

Colômbia

Tabela 13 – Estatísticas descritivas - Colômbia

Variáveis Contínuas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
exito	28	20.0	57.3	57.7	14.7	87.3
nepp	28	2.2	4.7	4.9	1.8	7.2
polariz	28	3.0	3.6	3.6	0.4	4.1
Variáveis Discretas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
simet_veto	28	0	0.0	0	0.0	0
tipo_mecan	28	3	3.0	3	0.0	3
tam_coal	28	0	4.2	3	3.3	8
pod_pres	28	6	6.0	6	0.0	6
ano_gov	28	1	2.5	2.5	1.1	4
cont_econ	28	0	2.9	3	1.1	4

Fonte: Elaboração própria.

México

Tabela 14 – Estatísticas descritivas - México

Variáveis Contínuas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
exito	18	16.7	75.6	77.1	17.7	96.0
nepp	18	2.7	3.3	3.2	0.5	4.1
polariz	18	2.6	3.2	3.2	0.5	4.3
Variáveis Discretas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
simet_veto	18	1	1.0	1	0.0	1
tipo_mecan	18	1	1.0	1	0.0	1
tam_coal	18	0	0.7	0	1.0	2
pod_pres	18	5	5.0	5	0.0	5
ano_gov	18	1	3.5	3.5	1.8	6
cont_econ	18	2	4.2	4	0.9	5

Fonte: Elaboração própria.

Paraguai

Tabela 15 – Estatísticas descritivas - Paraguai

Variáveis Contínuas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
exito	16	11.1	68.5	74.4	22.2	88.2
nepp	16	2.4	3.0	3.2	0.4	3.4
polariz	16	1.0	2.2	2.6	0.8	2.8
Variáveis Discretas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
simet_veto	16	1	1.0	1	0.0	1
tipo_mecan	16	1	1.0	1	0.0	1
tam_coal	16	0	1.2	1	1.3	3
pod_pres	16	7	7.0	7	0.0	7
ano_gov	16	1	2.7	2.5	1.4	5
cont_econ	16	3	4.6	5	0.8	5

Fonte: Elaboração própria.

Uruguai

Tabela 16 – Estatísticas descritivas - Uruguai

Variáveis Contínuas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
exito	35	37.1	70.2	73.4	13.6	91.7
nepp	35	2.4	2.9	2.9	0.3	3.3
polariz	35	3.1	3.8	3.9	0.3	4.2
Variáveis Discretas						
Estatística	N	Mín	Média	Mediana	DP	Máx
simet_veto	35	0	0.0	0	0.0	0
tipo_mecan	35	2	2.0	2	0.0	2
tam_coal	35	0	6.1	7	3.5	9
pod_pres	35	7	7.0	7	0.0	7
ano_gov	35	1	3.0	3	1.4	5
cont_econ	35	0	3.2	3	1.3	5

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE B – Processo legislativo de proposições presidenciais

Este apêndice explicita, de forma sintética, o caminho constitucionalmente previsto para a tramitação das proposições de origem presidencial. Esta breve descrição do processo legislativo bicameral de cada país tem por intuito esclarecer a operacionalização das duas hipóteses principais (**H1** e **H2**), relativas ao mecanismo de solução de desacordos bicamerais.

São delineadas as principais características da rota legislativa seguida em cada caso estudado, enfatizando o funcionamento dos mecanismos de solução de desacordos bicamerais dentro de cada caso. Dessa forma, são explicitadas as matérias cuja câmara iniciadora está definida, sem margem de escolha para o Poder Executivo, e são apresentadas a rota dos projetos nos casos de aprovação, modificação e rejeição, tanto para a câmara iniciadora quanto para a revisora.

Como este trabalho se centra na interação entre as duas câmaras dos parlamentos analisados, não são descritos detalhes menores sobre a tramitação em cada Casa legislativa, incluindo a tramitação entre comissões, a fim de evitar o acúmulo de informações pouco relevantes para o entendimento da pesquisa. Para elucidar o caminho das leis, as fontes foram, primordialmente, as Constituições nacionais, mas, a depender do país, também os Regimentos Internos dos órgãos legislativos. Convém mencionar que esse trabalho de consulta às normas jurídicas foi sobremaneira facilitado graças à base de dados elaborada pelo projeto Legislatina, da Universidade de Salamanca ([OIR-USAL, 2022](#)), que compilou as principais características do processo legislativo de vários países da América Latina.

Argentina

A tramitação bicameral na Argentina apresenta-se como um caso típico de *navette*, pois o caminho para a conversão de um projeto em lei passa exclusivamente pelo trânsito intercameral entre a Câmara de Deputados e o Senado. O Executivo está legitimado a apresentar projetos de lei por força do art. 77 da Constituição da Nação Argentina – CNA ([ARGENTINA, 1853](#)).

O caso argentino se destaca pela ampla liberdade de que dispõe a Presidência na escolha da Casa legislativa em que serão apresentadas suas proposições. Só há duas limitações: pelo lado da Câmara, devem iniciar-se nesta os projetos de lei que versem sobre contribuições e recrutamento de tropas (art. 52, CNA); ao Senado, por sua vez, compete exclusivamente autorizar o presidente da Nação a declarar estado de sítio em caso de ataque exterior (art. 61, CNA). Em todos os demais casos, o presidente conserva total margem para decidir onde

introduzir suas proposições legislativas.

O processo legislativo argentino é plenamente simétrico em caso de rejeição. Se o projeto for rejeitado por qualquer uma das câmaras, não poderá ser apresentado novamente naquele ano (art. 81, CNA). Por sua vez, se aprovado o projeto de lei pela câmara de origem e pela de revisão sem modificações, passa para avaliação do Poder Executivo (art. 78, CNA).

Entretanto, a Constituição favorece a câmara iniciadora em caso de modificação do teor do projeto, já que esta conserva a palavra final. Se a câmara revisora emendar a proposição, esta retorna à câmara originária, que dispõe da oportunidade de insistir na redação aprovada inicialmente. Em todo caso, o trânsito intercameral não excede um turno, segundo a definição de Tsebelis e Money (1997), que consideram um turno completo de tramitação o retorno à Casa iniciadora para avaliar as eventuais modificações ou a eventual negativa de um projeto pela Casa revisora.

Contudo, o quórum de aprovação na câmara revisora é preponderante aqui, pois estabelece o requisito a ser igualado pela câmara iniciadora na tentativa de impor seu texto (art. 81, CNA). Se aprovado na etapa de revisão por maioria absoluta dos presentes, exige-se a mesma maioria no retorno do projeto à Casa de início. Se o texto for revisado com maioria de dois terços dos presentes, o mesmo requisito se aplica à câmara iniciadora para restaurar o teor inicialmente aprovado. O mesmo art. 81, CNA, dispõe que a câmara de origem não pode introduzir novas modificações em relação àquelas aprovadas pelo órgão revisor.

Aprovado o projeto pelo Congresso, seja com o teor deliberado pela Casa de início ou pela de revisão, cabe ao Executivo apreciá-lo, podendo vetá-lo total ou parcialmente. O texto vetado volta ao parlamento, para ser analisado primeiramente pela câmara iniciadora e, depois, pela revisora. O requisito para superar o veto é de dois terços dos votos em ambas as instâncias (art. 83, CNA). Caso não seja superado, o texto vetado não poderá ser reintroduzido nas sessões daquele ano.

Observa-se do caso argentino, portanto, que, na etapa de iniciativa, o Executivo conserva enorme margem de manobra na etapa de introdução de suas proposituras. Ademais, o funcionamento da *navette* privilegia a câmara iniciadora em caso de divergência de texto com a câmara revisora, se bem que esta tem a possibilidade de potencializar o êxito de sua deliberação mediante aprovação com quórum maior. Já nas situações de aprovação sem emenda ou rejeição, o mecanismo é simétrico.

Brasil

O processo legislativo brasileiro apresenta a singularidade de prever dois ritos distintos a depender da natureza do projeto de lei apreciado. Para a grande maioria das proposições – incluindo os projetos de lei ordinária, objeto de interesse deste trabalho –, segue-se o modelo *navette*, à semelhança do que ocorre na Argentina, com primazia da Casa iniciadora em casos de modificação e simetria em situação de rejeição, resultando em, no máximo, um turno

de tramitação intercameral. O Brasil difere, contudo, na ausência de requisitos específicos de quórum de aprovação para que a câmara de início faça prevalecer sua vontade. Entretanto, para os projetos envolvendo matérias orçamentárias, segue-se tramitação distinta, que dispensa o trânsito intercameral.

Quando se trata de proposições oriundas do Executivo, o Brasil possui uma característica única quando comparado aos demais casos analisados: a Câmara dos Deputados é a instância em que se inicia a tramitação de todos os projetos de lei provenientes da Presidência da República, conforme preceitua o art. 64 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB (BRASIL, 1988). Essa limitação à escolha da câmara iniciadora pelo presidente chama particularmente a atenção devido ao fato de que, ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, em sistemas presidencialistas o Governo não deve sua existência àquela câmara responsável por elegê-lo.

Em outras palavras, o Executivo dispõe de nula margem de manobra na etapa de iniciativa, uma vez que todos os seus projetos se iniciam na Câmara dos Deputados. Perde-se a capacidade de influir nesse momento inicial, que é particularmente relevante pois, tal como se comentou, o sistema de *navette* no Congresso Nacional brasileiro favorece a câmara de origem em caso de discordância com a revisora. Nessa situação de apresentação de emendas pelo órgão revisor – o qual, no caso de projetos oriundos do presidente da República, será sempre o Senado Federal – a Casa iniciadora – sempre a Câmara dos Deputados nas proposições de interesse deste trabalho – pode manter rejeitar as alterações do Senado pela mera maioria simples. A exemplo do que ocorre na Argentina, a câmara originária só pode deliberar, ao receber o texto emendado pela revisora, sobre as modificações inseridas nesta (art. 64, § 4º, CRFB).

Já nas ocasiões em que o texto é aprovado sem emendas na câmara revisora ou então rejeitado, a simetria é plena. No primeiro caso, a câmara que aprovar por último o projeto de lei o encaminhará ao presidente da República, que pode sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente (art. 66, CRFB). A derrubada do veto se dá pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e dos Senadores (art. 66, § 4º). No segundo caso, sendo a proposição rejeitada em qualquer uma das Casas legislativas, será arquivada (art. 65, CRFB). A Constituição prevê ainda que a matéria de projeto de lei rejeitado apenas poderá ser incluída em novo projeto, na mesma sessão legislativa (de duração anual), mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer uma das câmaras (art. 67, CRFB).

As características descritas compõem o chamado processo legislativo ordinário, que abrange a maior parte das proposições. Entretanto, a apreciação de projetos de lei orçamentários segue procedimento distinto, em um rito que dispensa a tramitação entre as duas câmaras. A primeira diferença marcante se deve ao fato de que esses projetos são direcionados não à Câmara dos Deputados, mas ao Congresso Nacional como um todo, conforme previsto pelo art. 89 do Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN (BRASIL, 1970). Em

seguida, essas proposições são apreciadas por uma comissão composta tanto por deputados federais quanto por senadores, a chamada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

Superado o trânsito na CMO, os projetos de lei orçamentários são votados em “sessão conjunta”¹, reunindo concomitantemente deputados e senadores, mas com contagem de votos separada por cada câmara. Em síntese, a deliberação final continua bicameral, já que se requer a aprovação individual da maioria simples de senadores e da maioria simples de deputados, mas o procedimento legislativo difere substancialmente em relação aos demais projetos de lei.

Identificam-se, em suma, dois trâmites legislativos para os projetos de lei de autoria presidencial no Brasil e em nenhum deles o Executivo dispõe de margem de manobra no momento de introdução de suas propostas. No caso ordinário, a Câmara dos Deputados terá primazia sobre o Senado, já que sempre é a Casa iniciadora e, como tal, possui a palavra final sobre a manutenção ou não das emendas propostas no Senado. Em matérias orçamentárias, a tramitação é formalmente simétrica, com recepção dos projetos pelo Congresso Nacional como um todo, apreciação por uma comissão mista formada por parlamentares das duas Casas² e votação em reunião de todos os congressistas, embora com contagem separada de votos, conservando o caráter bicameral da deliberação.

Chile

O Chile se diferencia da maioria dos países analisados quanto ao mecanismo de solução de desacordos bicamerais existente. Enquanto na Argentina e no Brasil (para o processo legislativo ordinário), utiliza-se apenas a *navette*, o Chile adiciona uma comissão bicameral como instrumento para induzir as câmaras a chegar a um acordo.

Considerando especificamente os projetos de lei oriundos da Presidência, estes são remetidos ao Congresso sob a forma de mensagem, de acordo com o art. 65 da Constituição Política da República do Chile – CPRC (CHILE, 1980). Esse mesmo artigo delimita as hipóteses de introdução compulsória em uma ou outra Casa de acordo com a matéria. Pelo lado da Câmara de Deputados, inicia-se ali a tramitação dos projetos sobre tributos de qualquer natureza, sobre o orçamento público e sobre recrutamento de tropas. Já o Senado tem a prerrogativa de iniciar a tramitação dos projetos relativos a anistia e a indultos em geral. Para as demais matérias, o Executivo pode optar por iniciar a tramitação em uma ou

¹ Embora a Constituição Federal brasileira e o Regimento Comum do Congresso Nacional se refiram à reunião de deputados e senadores como “sessão conjunta”, considera-se neste trabalho que sessão conjunta é aquela em que membros de ambas as câmaras se reúnem para votar de forma unicameral, formando um único corpo decisório, sem distinção de composição.

² Quanto à composição da CMO, há um ponto de assimetria. Segundo o art. 5º da Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, a comissão compõe-se de 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes. Essa divisão assegura sólida maioria aos deputados no âmbito da comissão, mas a votação separada em plenário assegura que ambas as Casas se manifestem favoravelmente para a aprovação dos projetos orçamentários.

outra Casa.

No Chile, a escolha da câmara iniciadora assume relevância ainda maior, pois o processo legislativo é mais assimétrico que nos casos que envolvem apenas a aplicação de *navette*. Ao contrário de Argentina e Brasil, em que a rejeição por parte de qualquer Casa resulta no arquivamento da proposição, no Chile o rechaço a um projeto terá efeitos distintos a depender de quem se manifestou, se a câmara revisora ou iniciadora:

- 1. Se o voto contrário for proferido pela câmara de origem, o projeto de lei, em geral, é arquivado e não poderá ser apresentado novamente em menos de um ano (art. 68, CPRC). Contudo, para as proposições de origem no Poder Executivo, o presidente pode solicitar que o projeto seja enviado à outra câmara, que pode aprová-lo com maioria de dois terços de membros presentes, resultando, caso contrário, em arquivamento da proposta. Atingida essa maioria, o texto volta à Casa de origem, que só poderá rejeitá-lo pelo mesmo quórum de dois terços.
- 2. Já na situação em que a rejeição à proposição se dá pelo voto da câmara revisora, forma-se uma comissão bicameral com igual número de deputados e senadores (art. 70, CPRC). Se essa comissão mista chegar a um acordo sobre um novo texto, este é remetido à câmara de origem, exigindo-se maioria simples nesta e na câmara de revisão. Entretanto, se não houver acordo por parte da comissão bicameral ou se a Casa de início rejeitar o texto proposto pelo colegiado misto, é facultado ao presidente da República solicitar que a câmara iniciadora se pronuncie sobre o texto original, requerida a aprovação de dois terços dos membros presentes. Neste caso, se aprovado o projeto na Casa de início, a revisora só poderá rejeitá-lo em definitivo pelo voto de dois terços dos membros presentes.

Por sua vez, se houver modificação do teor da proposição pela Casa de revisão, o texto volta para a Casa de introdução, que poderá aprová-lo mediante maioria simples (art. 71, CPRC). Todavia, se as emendas forem rejeitadas pela câmara iniciadora, forma-se uma comissão bicameral nos moldes previstos pelo art. 70, CPRC. Se essa comissão chegar a um consenso, o novo texto é enviado à câmara de origem, que, assim como a de revisão, pode aprová-lo com maioria simples. A hipótese mais complexa, contudo, ocorre se a comissão bicameral não chegar a um acordo ou se qualquer Casa rejeitar seu texto. Nesse caso, o presidente da República pode solicitar insistência à câmara originária, tendo por base o texto aprovado pela câmara revisora antes da formação da comissão mista. No trâmite de insistência, a câmara de origem só pode derrubar as modificações feitas pela câmara revisora com maioria de dois terços de presentes. Se houver maioria simples, porém menor que dois terços, o projeto passa à Casa de revisão, que pode aprovar sua versão pela mesma maioria de dois terços. Se nenhuma maioria for formada pela câmara iniciadora nessa etapa, prevalece a versão primeiramente aprovada pela Casa de revisão.

Superada a apreciação bicameral, o projeto é enviado ao presidente. O chefe do Executivo o promulgará como lei se estiver de acordo com seu conteúdo (art. 72, CPRC) ou poderá vetá-lo em um prazo de 30 dias, devolvendo-o à câmara de origem (art. 73, CPRC). O quórum demandado para a derrubada de veto presidencial é de dois terços de presentes.

Acerca da tramitação bicameral chilena, constatam-se duas peculiaridades interessantes. Em primeiro lugar, a formação de comissões mistas, com deputados e senadores, para tentar dirimir desacordos entre Câmara de Deputados e Senado durante o percurso legislativo. Em segundo lugar, e sem paralelo entre os casos analisados, identifica-se a possibilidade de a Presidência intervir no processo legislativo para além da etapa de iniciativa e introdução das proposições. A previsão do pedido de insistência para a câmara de início funciona como última chance de salvar os projetos de iniciativa presidencial e assegura ao presidente um nível especial de poder na resolução de conflitos bicamerais.

Colômbia

Similarmente ao Chile, a Colômbia é o outro país estudado nesta pesquisa a adotar o sistema de comissão bicameral como mecanismo de solução de desacordos entre suas câmaras. Entretanto, não há previsão de intervenção presidencial direta e o funcionamento desse mecanismo é mais linear e menos complexo em comparação ao caso chileno.

A iniciativa legislativa é assegurada ao Poder Executivo no art. 154 da Constituição Política da Colômbia – CPC (COLÔMBIA, 1991). Esse dispositivo também explicita as duas matérias cuja tramitação deve se iniciar em alguma das Casas legislativas: projetos de lei relativos a tributos começam seu percurso na Câmara de Representantes, enquanto aqueles referentes a relações internacionais são introduzidos no Senado.

No processo legislativo colombiano, ambas as câmaras conservam igual poder de veto, pois o projeto que não for aprovado no plenário (segundo debate) de cada uma das câmaras não será lei (art. 157.3, CPC). Mais interessante é constatar que a Colômbia tem como peculiaridade o a opção institucional por não dar à Casa de início poder de rejeitar as alterações feitas pela câmara revisora. Todos os demais casos analisados permitem um turno inteiro de trâmite intercameral (isto é, a apresentação da proposta em uma câmara, a possibilidade de revisão pela outra e, então, o retorno à câmara de origem).

Já no Congresso colombiano, uma vez identificada a discordância entre os textos aprovados por cada uma das câmaras, forma-se uma comissão bicameral de conciliação, composta por igual número de representantes e senadores, com a missão de chegar a um acordo acerca dos pontos de divergência entre os textos aprovados em cada câmara (art. 161, CPC). Se essa comissão não conseguir, pelo voto da maioria de seus membros, unificar os textos, o projeto é arquivado. Se lograrem redigir uma versão aceita pela maioria, o texto necessita ser aprovado por cada uma das câmaras, sem alterações adicionais. Sendo rejeitado em qualquer uma, é arquivado.

Uma vez aprovada a proposição por ambas as câmaras – seja sem emenda na instância revisora, seja mediante a participação da comissão de conciliação e com a ratificação das duas câmaras –, a etapa seguinte é a de sanção presidencial (art. 165, CPC). Segundo o art. 166, CPC, o presidente da República dispõe de diferentes prazos para vetar um projeto, de acordo com sua extensão. Em caso de veto, total ou parcial, o projeto volta ao plenário das duas Casas, que podem derrubá-lo mediante maioria absoluta de votos (art. 167, CPC). Entretanto, se o veto presidencial for causado por alegação de inconstitucionalidade, a maioria absoluta de ambas as câmaras é requerida para enviar o projeto à análise da Corte Constitucional, que declarará o texto exequível ou não.

Diante dessas características, nota-se que o trajeto legislativo na Colômbia é bastante simétrico, em contraste com o que se verifica no Chile e em que pese a utilização, em ambos os países, de comissões bicamerais como mecanismo de solução de controvérsias. A Constituição colombiana não prevê nenhuma intervenção institucional direta do Poder Executivo durante o trânsito intercameral e não há disposições que possibilitem à câmara iniciadora superar a negativa ou as emendas feitas pela câmara revisora, resultando, neste último caso, na formação da comissão de conciliação. Neste cenário, a ampla liberdade de escolha da Casa iniciadora não dá ao presidente nenhuma vantagem particular, pois o processo legislativo não contempla nenhum cenário em que a instância legislativa de início da tramitação conserve a palavra final sobre o conteúdo dos projetos propostos pelo Executivo.

México

O trajeto legislativo no Congresso mexicano segue o modelo de *navette*, embora seja mais complexo e extenso em seus trâmites do que se observou na Argentina e no Brasil. Enquanto nesses dois países a *navette* limitava-se em, no máximo, um turno (tendo a câmara de início a palavra final após a manifestação do órgão de revisão), no México há a possibilidade de mais meio turno, com retorno do projeto à câmara revisora.

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos – CPEUM assegura ao presidente da República a iniciativa legislativa em seu art. 71, I (MÉXICO, 1917). Quanto às iniciativas de início exclusivo em algumas das câmaras, as únicas hipóteses são as matérias relacionadas a empréstimos, contribuições, impostos e recrutamento de tropas, todas as quais se introduzem primeiro na Câmara de Deputados (art. 72, H, CPEUM).

Como dito, o processo legislativo mexicano prevê até duas leituras dos projetos por parte de cada câmara, o que ocorre tanto em caso de recusa total quanto de modificação do texto por parte da câmara revisora. Para a situação de rejeição da proposição pela câmara revisora, o texto é devolvido à Casa de início, que poderá insistir na aprovação mediante o voto da maioria absoluta de membros presentes (art. 72, D, CPEUM). Se aprovado, retorna à câmara revisora, que também poderá aprová-lo, pelo mesmo quórum, ou rejeitá-lo, o que impedirá a apresentação dessa matéria no mesmo período de sessões.

Já na hipótese de alteração do texto do projeto na etapa de revisão, o retorno à câmara revisora restringe-se àquelas partes da proposta em que houve divergência. Sendo essas modificações aprovadas pelo voto da maioria absoluta de presentes na câmara de início, o projeto é remetido ao Executivo (art. 72, E, CPEUM). Por sua vez, se a maioria dos votos no retorno à câmara iniciadora for pela negativa às mudanças, o texto volta novamente à Casa revisora. Surgem, então, duas possibilidades: se, nessa segunda revisão, as modificações originalmente introduzidas forem descartadas pela maioria absoluta de votos presentes, o projeto é enviado ao Executivo; no entanto, se a nova revisão optar pela insistência, por meio da mesma maioria, o projeto não poderá ser apresentado novamente no mesmo período de sessões. A exceção a este último caso se dá com a hipótese de que ambas as câmaras definam, pela maioria absoluta de membros presentes, que o projeto seja levado adiante apenas com os artigos já aprovados, deixando os dispositivos sobre os quais houve discordância para apreciação em sessões posteriores.

Evidentemente, há também a hipótese mais simples, de aprovação direta nas duas câmaras. Esta resulta em envio do projeto ao Executivo, o qual, se não introduzir observações, publicá-lo-á imediatamente (art. 72, A, CPEUM). O poder de veto do Executivo se exaure em trinta dias após a chegada dos projetos, situação em que só lhe competirá promulgar e publicar a norma (art. 72, B, CPEUM). Contudo, uma vez vetado o projeto dentro do prazo, este será devolvido à câmara de origem, que poderá superar o veto presidencial pelo quórum de dois terços dos membros presentes, o mesmo exigido para a câmara de revisão (art. 72, C, CPEUM).

Observa-se, então, que o procedimento legislativo mexicano alonga-se em comparação aos demais países que aplicam a *navette*. Chama a atenção o fato de que a câmara revisora apenas consegue arquivar uma proposição se rejeitá-la duas vezes, o que não ocorre com a câmara de início, legitimada a derrubar um projeto mediante um único voto negativo. De modo similar, em caso de emendamento dos textos pela câmara revisora, esta tem a possibilidade de se pronunciar mais uma vez, seja para ratificar a decisão após a aceitação pela Casa de início das alterações propostas, seja para arquivar a proposta se as modificações não forem acatadas pela outra câmara.

Curiosamente, a exigência de quórum não muda nas diferentes rodadas intercamerais, o que indica que o desenho institucional se limita a dar uma nova chance às proposições, sem facilitar ou dificultar os requisitos. Outra particularidade interessante é a possibilidade, após a negativa a um projeto cujas modificações foram rejeitadas, de que as câmaras decidam pela aprovação apenas da parte previamente acordada.

Paraguai

O procedimento legislativo paraguaio se assemelha bastante ao verificado no México, com a incidência de até uma rodada e meia de tramitação intercameral. Tanto em caso de rejeição total quanto de emendamento das proposições, a câmara revisora possui a prerroga-

tiva de se pronunciar pela segunda vez. Há, contudo, marcante diferença acerca do quórum para aprovação nesse segundo trâmite, ao contrário do que se observa no México.

A capacidade de iniciativa legislativa ao presidente está assegurada pela Constituição da República do Paraguai – CRP no art. 203 (PARAGUAI, 1992). A respeito das hipóteses de início de tramitação em uma ou outra Casa, o texto constitucional se limita, por um lado, a estipular que os projetos de lei sobre legislação departamental e municipal são introduzidos na Câmara de Deputados (art. 222, 1, CRP) e, por outro, a estabelecer na esfera do Senado o início do trâmite de projetos de lei sobre tratados e acordos internacionais (art. 224, 1, CRP).

Passando à tramitação legislativa bicameral, o Paraguai guarda certa correspondência com o México. Com efeito, são os dois únicos países em que a rejeição de um projeto pela câmara revisora não acarreta automaticamente o arquivamento da proposta. Disso resulta que são os dois únicos países contemplados nesta pesquisa em que o trâmite de *navette* pode chegar a até um turno e meio. Embora a Casa iniciadora tenha a capacidade de insistir em um projeto de lei rejeitado pela revisora, desde que pelo voto da maioria absoluta, a câmara de revisão ainda pode optar pela negativa, exigindo-se, entretanto, maioria de dois terços (art. 206, CRP). Nota-se, então, uma diferença marcante em relação ao procedimento mexicano. Enquanto no México a câmara revisora pode apenas arquivar o projeto mediante a sua insistência (prevalecendo a versão da câmara de início no outro caso), no Paraguai é possível para a Casa de revisão fazer prevalecer o seu texto, desde que pelo voto de uma maioria de dois terços.

Por sua vez, a hipótese de modificação do projeto também pode resultar em até um turno e meio de tramitação, com duas leituras pelas Casas de início e de revisão. Uma vez alterado o teor da proposição pela câmara revisora, há três alternativas para a câmara de início (art. 207, CRP):

- 1. Se todas as modificações forem aceitas, o projeto é aprovado;
- 2. Se todas as modificações forem rechaçadas, por maioria absoluta, o projeto volta à câmara revisora, que pode aprovar sua versão por maioria absoluta, caso contrário ocorre a aprovação da versão proveniente da câmara de início;
- 3. Se parte das alterações forem aceitas e parte rejeitadas, estas últimas retornam à câmara revisora, que pode insistir nelas por maioria absoluta, sendo aprovada a versão da câmara de início se essa maioria não for atingida.

Ocorrendo a aprovação do projeto pelas duas câmaras, este dependerá da aprovação do Executivo para ser promulgado como lei (art. 204, CRP). Em caso de veto parcial (art. 208) ou total (art. 209), o projeto é enviado à câmara iniciadora, que pode superar o veto presidencial por maioria absoluta, passando em seguida à câmara revisora, que também

deve atingir a mesma maioria para derrubar o veto. Não sendo possível, prevalece a sanção do Executivo.

Além de potencialmente mais extenso, o procedimento legislativo paraguaio se notabiliza por dar maior poder à câmara iniciadora em caso de veto da revisora. Esta ainda pode insistir na rejeição, mas apenas mediante o elevado quórum de dois terços. Quando se trata de modificação do projeto, as regras são mais equilibradas, uma vez que cada câmara precisa da maioria absoluta para fazer prevalecer sua versão.

Uruguai

O Uruguai é o caso mais singular entre os que integram esta dissertação, pois se trata do único que emprega a sessão conjunta como mecanismo de solução de desacordos bicamerais. Além disso, apresenta outra peculiaridade. Na etapa de iniciativa, o presidente da República não dispõe de margem de escolha da Casa iniciadora, de modo semelhante ao que ocorre no Brasil. Entretanto, as proposições com origem presidencial são apresentadas à Assembleia Geral, entendida como o corpo unificado do parlamento, e não a uma câmara definida, como sucede no Brasil. Ao Presidente da Assembleia (cargo exercido pelo Vice-Presidente da República) compete escolher a câmara iniciadora, quando a matéria não tiver origem predeterminada.

No Uruguai, a iniciativa legislativa é concedida ao Poder Executivo pelo art. 168 da Constituição da República Oriental do Uruguai - CROU (URUGUAI, 1967). Entre as matérias que correspondem privativamente à iniciativa presidencial estão as leis orçamentárias e aquelas que criam empregos e serviços públicos (art. 86, CROU), assim como os projetos que determinem isenções tributárias ou que fixem o salário mínimo e preços de aquisição de bens e serviços (art. 133, CROU). A Constituição não prevê hipóteses de introdução obrigatória de certas matérias em determinadas câmaras. O Regimento Interno da Assembleia Geral - RIAGU (URUGUAI, 1969), define, por sua vez, no art. 136, 1º, que ao Presidente da Assembleia compete escolher a Casa iniciadora das proposições provenientes de mensagens presidenciais.

Uma vez definida a câmara de origem, o trâmite nesta segue o exemplo da maioria dos outros casos abordados: a negativa implica o arquivamento da proposta e a aprovação resulta no seu encaminhamento à outra câmara, que atuará como revisora. A segunda câmara também poderá aprovar ou rejeitar o projeto - resultando neste caso em arquivamento; pode, também, emendá-lo (art. 134, CROU). Havendo emenda por parte da câmara revisora, a proposição retorna à iniciadora, a qual pode acatar a nova redação, ou então rejeitar as emendas propostas. Nesse caso, a Casa de início dispõe da faculdade de evitar o término do projeto mediante a solicitação de sessão conjunta para apreciar a matéria (art. 135, CROU). A sessão conjunta funciona como uma reunião unicameral, em que os representantes e os senadores tomam decisões como um único colegiado. Além dessa peculiaridade decisória, também se destaca o elevado quórum exigido pelo art. 135 para aprovação do projeto de lei,

que pode ser totalmente refeito: dois terços dos votos.

Aprovada a proposição, por qualquer dos trâmites possíveis, esta será remetida ao presidente, que poderá sancioná-la ou vetá-la, dispondo do prazo de dez dias (art. 137, CROU). A apreciação do veto ocorre sob a forma unicameral, mediante reunião da Assembleia Geral, exigindo-se o quorum de três quintos dos membros presentes para rejeitá-lo (art. 138). Se não houver rejeição expressa do parlamento em trinta dias, o veto será considerado mantido (art. 139). Não havendo aprovação da versão enviada pelo Executivo, o projeto não produzirá efeitos e tampouco poderá ser apresentado até a legislatura seguinte (art. 140).

Nota-se, portanto, que o processo legislativo uruguaio se diferencia bastante dos demais, tendo em vista o emprego da sessão conjunta como mecanismo de resolução de conflitos. As câmaras iniciadora e revisora possuem igual poder de veto, mas o poder de apresentação de emendas pela Casa revisora fica condicionado ou à aprovação das modificações pela câmara de início ou então à iniciativa desta em convocar a sessão conjunta, na qual, por razões numéricas, a Câmara de Representantes tende a prevalecer frente ao Senado.