



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**Sistemas Bicamerais e Unicamerais: Taxas de Sucesso  
Legislativo dos Executivos Brasileiro e Peruano sobre  
Matérias da Pandemia de COVID-19**

Henrique Carvalho Fontes do Amaral

Brasília - DF

2022



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**Sistemas Bicamerais e Unicamerais: Taxas de Sucesso  
Legislativo dos Executivos Brasileiro e Peruano sobre  
Matérias da Pandemia de COVID-19**

Henrique Carvalho Fontes do Amaral

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da professora Doutora Marcela Machado.

Brasília - DF

*“É certo que a arma da crítica não pode substituir a crítica das armas, que o poder material tem de ser derrubado pelo poder material, mas a teoria converte-se em força material quando penetra nas massas”*

**Karl Marx**

*“Fora do poder, tudo é ilusão”*

**V. I. U. Lênin**

*“What is a man but the sum of his memories? We are the stories we live, the tales we tell ourselves!”*

**Clay Kaczmarek**

## DEDICATÓRIA

Mesmo que escrever esta dedicatória seja uma tarefa difícil, por ser impossível abarcar a todos os merecedores de uma menção, alguns nomes na minha vida possuem grande destaque. Apesar de ainda curta minha trajetória, a lista de pessoas a quem dedico este trabalho não cabe nestas palavras.

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria Ubaldina, mulher de garra e força que me moldou em meus valores. Veio de um sítio minúsculo no interior do Rio Grande do Norte e fez uma ótima vida em Brasília. Quando menino, lhe perguntei se você achava que tinha vencido na vida, e nunca me esquecerei do seu olhar quando me disse que sim. Dedico ao meu pai, Luis Felipe, homem que me ensinou valores e a ver meu papel no mundo. Você sempre fala com alegria sobre sua vinda à Brasília ainda menino, em 1961, e do privilégio de ter sido uma das poucas pessoas da história a ver uma metrópole nascer do zero, bem como da importância da UnB nesse processo e sua singularidade no mundo. Continuar seu legado na Universidade é uma grande realização. Tudo que é bom em mim, começou com vocês dois.

Dedico aos meus avós maternos, Suzana Raulino (*in memoriam*) e Gilvan Inocência, por todo o carinho que recebi durante minha formação. As idas à Martins eram sempre um motivo de enorme expectativa e ver vocês uma grande alegria. Mesmo a distância não impediu que vocês me amassem e fossem meu grande destino de respeito e admiração. Dedico aos seus antepassados, na região há centenas de anos, prevalecendo pela força no sertão, até mesmo contra um assalto do próprio Lampião.

Dedico aos meus avós paternos, Ignez (*in memoriam*) e Hilton (*in memoriam*). Ignez foi a única avó e única parente que residia em Brasília conosco e sempre foi muito presente e amorosa, e por ela guardo muito carinho por todo o amor que recebi. Era uma pessoa difícil e de criação sofrida, mas os netos sempre foram um ponto de alegria. Mesmo que não tenha conhecido Hilton, meu pai sempre me diz que nossos jeitos são surpreendentemente muito parecidos, e ele sempre recebeu minha admiração por vir à Brasília no ano de inauguração e servir no Senado Federal, onde estagiei, por anos. Gosto de pensar que ter a política como carreira é uma continuação de seus passos. Dedico aos seus antepassados, em especial a José Joaquim e Adelaide, vindos de Portugal sob grande dificuldade, ele expulso aos 11 anos e ela menina, mas que deram a volta por cima e trilharam um ótimo caminho.

Dedico este trabalho ao meu irmão mais velho, Frederico, que partilhou da criação e da infância que tive. A convivência, valores e amizades que compartilhamos foram essenciais

para minha formação.

Dedico aos meus gatos de estimação Monarca (*in memoriam*), Margareth (*in memoriam*) e Tobias (*in memoriam*), que me ensinaram o que é amar e são minha maior saudade. E dedico aos que hoje dão muito do sentido de minha vida: Bartolomeu, Théa, Ravena, Noir, Sol e Odin, todos adotados durante a pandemia. Vocês tornaram e tornam toda a vida mais leve e feliz.

Dedico à minha companheira, Betânia Alves Pereira, por todo o suporte e convívios nesses 5 anos e meio de UnB, e por estar comigo desde nosso primeiro mês de curso, em agosto de 2016. Você fez os anos de estudo serem mais leves e fáceis. Sua coragem de vir morar em outra cidade para realizar seu sonho de cursar Ciência Política na UnB, sempre demonstrando muito foco e determinação, foram sempre inspiradores. Sou muito grato ao destino por fazer nossos caminhos se encontrarem. Dedico à cidade de Brasília, meu eterno lar, onde um pouco do Rio Grande do Norte e do Rio de Janeiro se uniram para ser minha casa. Não há lugar melhor na terra para viver, estudar, e se formar.

Dedico também à Jerlanda Alves de Paiva, mulher que me criou desde minha infância junto à minha família e me permitiu chegar onde chego hoje. Dedico aos amigos e amigas que fiz na Universidade de Brasília, por me abrirem novos horizontes e perspectivas e por tornarem a jornada pela Universidade mais feliz e engrandecedora. Citar os nomes de todas as pessoas de todos os semestres e cursos que conheci é impossível, mas a gratidão a cada um e cada uma é imensa.

Dedico aos meus professores do ensino médio, no Colégio Olimpo, que reforçaram o que havia de melhor em mim e muito me ensinaram: Augusto Mattos, Igor, João Carlos “Covinha”, Yuri Augustus, Anderson Mike, Lene Regina, Welson, entre tantos outros. Vocês foram essenciais para minha formação e ajudaram a consolidar a paixão pelo estudo em mim. Dedico igualmente a todas as professoras e professores que tive ao longo da vida, no Sigma, Santo Antônio, Reino Encantado e Canarinho. O trabalho de cada um e cada uma faz de mim quem sou hoje, e sou eternamente grato. Dedico ainda aos professores e professoras que tive no cursinho de pré-vestibular Exatas, que me deram os insumos por um semestre para ser aprovado no vestibular e tornar realidade o começo de minha jornada acadêmica.

Dedico às grandes amigadas que fiz no Colégio Olimpo, e que ao meu lado permanecem após 10 anos de convívio e companheirismo. Os nomes são vários, e cada um e cada uma sabe da sua importância para mim. Dedico ao meu melhor amigo, Thiago Eiji Yamahata

Pires, um irmão que a vida me deu, que conheci no Sigma em 2011, me tornei amigo no Hotel Roma de Lisboa em 2012 e que é meu companheiro incondicional desde então. Sua amizade é um dos grandes tesouros da minha vida. Dedico ainda a meu grande amigo, William Matheus Kenji Palace Arae (in memoriam), que esteve comigo durante quase toda minha passagem pelo Colégio Olimpo e que foi meu primeiro amigo na escola. Adoraria que você estivesse aqui para ver este trabalho, e tenho certeza de que você iria muito mais além do que sou capaz.

Dedico às grandes mentes e corações da imortal ciência do proletariado, sempre na luta por um mundo melhor sob o marxismo-leninismo: Karl Marx; Friedrich Engels; Lênin; Frantz Fanon; Mao Zedong; Rosa Luxemburgo; Istvan Mészáros; Domenico Losurdo, e outros tantos incontáveis corações e mentes que são pilares de minha ideologia e de minha visão da realidade.

Dedico este trabalho à Universidade de Brasília, minha *alma mater*, por ser um de meus grandes sonhos na vida e feliz realidade. Ingressar na Instituição e dedicar estes anos a ela é uma das maiores alegrias que busquei e conquistei, e espero gastar muitos anos a mais na pós-graduação e no que mais for necessário para servir ao povo brasileiro.

À todos e todas que participaram da minha vida, contribuíram para minha formação e que acreditaram em mim ao longo da jornada: nada eu seria sem vocês. Dedico à cada pessoa que confiou em mim ao longo de minha trajetória e que apostou em minhas capacidades e em meu sucesso. Lembro de cada palavra, cada ato, e cada momento dos últimos 20 anos, e por tudo sou eterna e infinitamente grato. Esta monografia não é fruto de meu trabalho individual, mas de um trabalho coletivo de todos vocês que participaram dos momentos que culminam na escrita e apresentação desta pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à professora Marcela Machado, minha orientadora na elaboração desta monografia e com quem tive minha primeira conversa sobre como de fato começar a jornada do TCC. Estive perdido sobre como faria a monografia durante toda minha graduação, mas seu suporte, *expertise*, orientação e contribuições são o alicerce desta pesquisa. Sem seu direcionamento, este trabalho não existiria.

Agradeço à professora Graziela Dias Teixeira e ao professor Denilson Bandeira Coelho, por toda a orientação e auxílio no trâmite necessário para minha delicada matrícula nas disciplinas de monografia. Sem vocês, eu sequer poderia ter começado. Agradeço ao Yuit pela enorme disposição em me auxiliar com os trâmites burocráticos da monografia para um aluno de – agora – outro curso, e à Gizelle por toda a orientação, por mais de um ano, sobre como realizar meu sonho de ter duas graduações pela UnB. Sem vocês, este sonho não se realizaria.

Agradeço às minhas colegas de curso: Renata de Oliveira Miranda Gomes, pelos conselhos e sugestões para a elaboração deste trabalho; e Luisa Maier Flores, pela orientação sobre o processo de troca de curso pelo qual passei. A amizade e contribuição de vocês foi muito importante para a elaboração desta pesquisa.

Agradeço à professora Flávia Biroli, por me orientar em minha primeira iniciação científica e me introduzir ao mundo da pesquisa acadêmica. Seu direcionamento e ensinamentos nesta oportunidade foram essenciais para meu crescimento acadêmico. A escolha do Peru, país que analisei para a pesquisa do PIBIC, para estudo neste trabalho, é uma marca sua nesta pesquisa.

Agradeço ao Serviço de Pesquisa Legislativa (SEPEL), órgão da Secretaria de Informação Legislativa (SINFLEG), subordinada à Secretaria-Geral da Mesa (SGM) do Senado Federal do Brasil, por toda a experiência e conhecimento transmitido a mim durante dois anos de estágio que desempenhei. Desde que entrei na graduação, estagiar no Senado era o meu maior e único objetivo de estágio, e os anos que passei na instituição foram essenciais à minha formação acadêmica e profissional. Agradeço ainda ao SEPEL pelo fornecimento de dados essenciais a esta pesquisa. Agradeço também à Ouvidoria da Câmara dos Deputados, pelo fornecimento de dados essenciais. Agradeço ao professor Adrián Nicolas Albala Young, do IPOL, pelo fornecimento de diversos textos imprescindíveis à compreensão do tema e escrita deste trabalho.

Agradeço à todos que trabalham no prédio do IPOL/IREL, casa dos meus dois cursos, pelas condições materiais de estudar ao longo destes mais de cinco anos. Realizar meus

estudos só foi possível pela estrutura da UnB e do prédio dos Institutos, sempre bem cuidado e mantido pelas equipes da limpeza, manutenção e secretarias.

Agradeço ao meu irmão Frederico, que realizou a formatação deste trabalho pelo *software* Latex e garantiu a ele uma boa apresentação.

Por fim, agradeço a todos e todas que contribuíram para minha formação, moldando quem escreveu este trabalho e, conseqüentemente, a pesquisa aqui exposta.



## RESUMO

A presente monografia busca responder à pergunta: a condição de um parlamento ser bicameral ou unicameral afetou as taxas de sucesso dos executivos brasileiro e peruano para matérias relacionadas à pandemia de COVID-19 durante um ano de pandemia? Para tanto, analisamos a literatura sobre sistemas bicamerais e unicamerais e analisamos os contextos históricos brasileiro e peruano. Examinamos o sistema político de ambos os países, as ferramentas legislativas à disposição do presidente e como legislaram sobre a pandemia no período de 1º de março de 2020 à 31 de março de 2021. Calculamos as taxas de sucesso para o período e concluímos que a quantidade de Casas do parlamento não configurou fator decisivo para alterar as taxas de sucesso presidenciais. Entendemos que as ferramentas legislativas à disposição do presidente, seu número de aliados no parlamento, e o cenário nacional em que governa constituem os mais adequados fatores para compreender as taxas de sucesso para matérias com a temática da pandemia de COVID-19 para o Brasil e para o Peru.

**Palavras-chave:** Brasil; Peru; Bicameralismo; Unicameralismo; Poder Executivo; Poder Legislativo; COVID-19; Taxa de Sucesso do Poder Executivo; Pandemia.

## ABSTRACT

This research seeks to answer the question: did the condition of a parliament being bicameral or unicameral affect the success rates of Brazilian and Peruvian executives for bills related to the COVID-19 pandemic during one pandemic year? To this end, we review the literature on bicameral and unicameral systems and analyze the Brazilian and Peruvian historical contexts. We examined the political system of both countries, the legislative tools at the president's disposal, and how they legislated the pandemic from March 1, 2020, to March 31, 2021. We calculated success rates for the period and concluded that the number of houses of parliament was not a decisive factor in changing presidential success rates. We understand that the legislative tools at the president's disposal, the number of allies in parliament, and the national scenario in which he governs are the most adequate factors to understand the success rates for bills related to the COVID-19 pandemic for Brazil and Peru.

**Keywords:** Brazil; Peru; Bicameralism; Unicameralism; Executive Branch; Legislative Branch; COVID-19; Executive Branch Success Rate; Pandemic.

## RESUMEN

Esta investigación pretende responder a la pregunta: ¿la condición de que un parlamento sea bicameral o unicameral afectó a las tasas de éxito de los ejecutivos brasileño y peruano en proyectos relacionados con la pandemia de COVID-19 durante un año pandémico? Con este fin, revisamos la literatura sobre los sistemas bicamerales y unicamerales y analizamos los contextos históricos brasileño y peruano. Examinamos el sistema político de ambos países, las herramientas legislativas a disposición del presidente y cómo legislaron sobre la pandemia en el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de marzo de 2021. Calculamos las tasas de éxito para el período y concluimos que el número de cámaras del parlamento no fue un factor decisivo para alterar las tasas de éxito presidencial. Entendemos que las herramientas legislativas de las que dispone el presidente, el número de aliados en el parlamento y el escenario nacional en el que gobierna son los factores más apropiados para entender las tasas de éxito de los temas relacionados con la pandemia de COVID-19 en Brasil y Perú.

**Palabras clave:** Brasil; Perú; Bicameralismo; Unicameralismo; Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; COVID-19; Porcentaje de Éxito del Poder Ejecutivo; Pandemia.

## RÉSUMÉ

Cette recherche a pour but de répondre à la question suivante: la condition de bicamérisme ou de monocamérisme d'un parlement a-t-elle affecté les taux de réussite des exécutifs brésilien et péruvien pour les projets liés à la pandémie de COVID-19 au cours d'une année pandémique? À cette fin, nous passons en revue la littérature sur les systèmes bicaméraux et monocaméraux et analysons les contextes historiques brésilien et péruvien. Nous avons examiné le système politique des deux pays, les outils législatifs à la disposition du président et la manière dont ils ont légiféré sur la pandémie au cours de la période allant du 1er mars 2020 au 31 mars 2021. Nous avons calculé les taux de réussite pour la période et conclu que le nombre de chambres du parlement n'était pas un facteur décisif dans la modification des taux de réussite présidentielle. Nous comprenons que les outils législatifs dont dispose le président, le nombre d'alliés au parlement et le scénario national dans lequel il gouverne sont les facteurs les plus appropriés pour comprendre les taux de réussite des questions liées à la pandémie de COVID-19 au Brésil et au Pérou.

**Mots-clés:** Brésil; Pérou; Bicamérisme; Monocamérisme; Pouvoir Exécutif; Pouvoir Législatif; COVID-19; Taux de Réussite de l'Exécutif; Pandémie.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- CF** – Constituição Federal
- CMO** – Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (do Brasil)
- DOU** – Diário Oficial da União
- EC** – Emenda Constitucional
- EUA** – Estados Unidos da América do Norte
- GO** – Estado de Goiás
- MCN** – Mensagem ao Congresso Nacional
- MP** – Medida Provisória
- MSF** – Mensagem ao Senado Federal
- PDC** – Projeto de Decreto Legislativo da Câmara
- PDL** – Projeto de Decreto Legislativo
- PEC** – Proposta de Emenda à Constituição
- PL** – Projeto de Lei
- PLN** – Projeto de Lei do Congresso Nacional
- PLP** – Projeto de Lei Complementar
- PLV** – Projeto de Lei de Conversão
- PRC** – Projeto de Resolução da Câmara
- PSL** – Partido Social Liberal (do Brasil)
- QO** – Questão de Ordem
- RCCN** - Regimento Comum do Congresso Nacional
- RICD** – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
- RISF** – Regimento Interno do Senado Federal
- SDR** – Sistema de Deliberação Remoto
- SEPEL-SGM** – Serviço de Pesquisa Legislativa da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal do Brasil
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- VET** – Vetos

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1** – Taxas de sucesso apresentadas por Presidentes brasileiros, de Sarney à Lula, conforme consta em LIMONGI, 2006.

**Tabela 2** – Taxas de dominância apresentadas por Presidentes brasileiros, de Sarney à Lula, conforme consta em LIMONGI, 2006.

**Tabela 3** – Relação de Presidentes da República do Peru, de 2000 à 2022, expostos os nomes dos Presidentes e a respectiva duração de seus mandatos.

**Tabela 4** – Relação de Medidas Provisórias editadas pelo Presidente Jair Bolsonaro que representaram sucesso para a agenda do Executivo, possuem relevância para a temática da pandemia de COVID-19 e que foram editadas de 01/03/2020 à 31/03/2021.

**Tabela 5** – Relação de Medidas Provisórias editadas pelo Presidente Jair Bolsonaro que representaram fracasso para a agenda do Executivo, possuem relevância para a temática da pandemia de COVID-19 e que foram editadas de 01/03/2020 à 31/03/2021.

**Tabela 6** – Matérias legislativas, excetuadas as Medidas Provisórias, apresentadas pelo Presidente brasileiro que possuem relevância para a temática da pandemia de COVID-19 e que foram editadas de 01/03/2020 à 31/03/2021.

**Tabela 7** – Relação de vetos totais ou parciais, mantidos ou rejeitados, originalmente interpostos a trechos de interesse do Presidente/Governo contidos em Medidas Provisórias que possuem relevância para a temática da pandemia de COVID-19 e que foram editadas de 01/03/2020 à 31/03/2021.

**Tabela 8** – Relação de projetos de autoria do Presidente peruano que possuem relevância para a temática da pandemia de COVID-19 e que foram apresentados de 01/03/2020 à 31/03/2021.

**Tabela 9** – Taxas de sucesso calculadas para o Brasil e Peru.

**Tabela 10** – Relação entre o tamanho do partido da base aliada ao chefe do Executivo no parlamento e a taxa esperada de sucesso do chefe do Executivo, utilizando a tecnologia de distribuição binomial e simulações Monte Carlo, em que se simulam milhares de votações nominais para o legislativo, com diferentes tamanhos para o partido aliado ao chefe do Executivo, com variadas taxas de sucesso, conforme conta em SAIEGH, 2009.

# Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>Bicameralismo e Unicameralismo</b>	<b>19</b>
2.1	Características do Bicameralismo e do Unicameralismo . . . . .	19
2.2	Vantagens e Desvantagens do Bicameralismo . . . . .	24
2.3	Vantagens e Desvantagens do Unicameralismo . . . . .	30
<b>3</b>	<b>Contexto Histórico Brasileiro</b>	<b>33</b>
3.1	Governo Bolsonaro e a Pandemia de COVID-19 . . . . .	33
<b>4</b>	<b>Sistema Político Brasileiro</b>	<b>38</b>
4.1	Ferramentas Legislativas do Presidente. . . . .	38
<b>5</b>	<b>Contexto Histórico Peruano</b>	<b>51</b>
5.1	Ditadura Fujimorista (1990-2000) . . . . .	51
5.2	Governos Contemporâneos . . . . .	53
<b>6</b>	<b>Sistema Político Peruano</b>	<b>57</b>
6.1	Constituição e Regimento Interno do Congresso . . . . .	57
6.2	Ferramentas Legislativas do Presidente . . . . .	59
<b>7</b>	<b>Taxas de Sucesso Legislativo do Executivo Brasileiro</b>	<b>63</b>
<b>8</b>	<b>Taxas de Sucesso Legislativo do Executivo Peruano</b>	<b>66</b>
<b>9</b>	<b>Comparação entre Brasil e Peru</b>	<b>69</b>
<b>10</b>	<b>Metodologia</b>	<b>71</b>
<b>11</b>	<b>Resultados</b>	<b>74</b>
<b>12</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>77</b>
<b>13</b>	<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>79</b>

<b>Apêndices</b>	<b>85</b>
Apêndice A . . . . .	86
Apêndice B . . . . .	87
Apêndice C . . . . .	93
Apêndice D . . . . .	94
Apêndice E . . . . .	95
Apêndice F . . . . .	96
Apêndice G . . . . .	99



# 1 Introdução

O estudo das relações entre os poderes Executivo e Legislativo é essencial para compreender o funcionamento de democracias modernas, em especial quando estas enfrentam crises que demandam forte ação governamental. Analisar as taxas de sucesso dos Executivos frente aos Legislativos permite verificar empiricamente a força do governo para fazer valer suas agendas junto aos Congressistas, e indica sua capacidade de pautar as agendas mais relevantes nacionalmente. O presente trabalho busca entender a correlação de forças entre Executivo e Legislativo do Brasil e do Peru, no que concerne a matérias de origem do Executivo para combater a pandemia de COVID-19. Além disso, buscamos definir se o modelo de organização do parlamento (bicameral ou unicameral) é relevante - ou não - para a relação com o governo e produção legislativa sobre o tema.

Ainda, os países escolhidos, Brasil e Peru, são altamente comparáveis: situados no mesmo subcontinente, possuem histórico semelhante em pautas sociais, econômicas e políticas, com formação em muito similar, fruto do passado colonial. Na contemporaneidade, ambos se situam na periferia do sistema capitalista, passam por crises políticas e institucionais, e adotam o mesmo sistema presidencialista de governo, cada qual com suas particularidades, mas que teve de responder a cenário semelhante da pandemia. O Brasil adota o modelo bicameral em seu parlamento, enquanto o Peru adota o modelo unicameral. Isto nos permite contrapor os dois países e compará-los na busca pela resposta dos questionamentos suscitados pela pesquisa. Assim, fatores essenciais para a análise de ambos os países são seu cenário no período e a força dos agentes analisados. A transparência de dados, disponibilizados pelas Casas Legislativas de ambos os países por meio de seus respectivos sítios eletrônicos, também justifica sua escolha.

Além disso, analisaremos de forma detalhada a teoria política sobre bicameralismo e unicameralismo, a fim de embasar uma análise sobre a condição dos parlamentos analisados e se isto afeta a produção legislativa, relação com o governo, celeridade de tramitação, ou quaisquer outros aspectos relacionados com o objeto de pesquisa. Serão analisadas também a força dos presidentes das Casas, regras regimentais dos parlamentos e normas constitucionais para verificar elementos à disposição de cada Executivo que sirvam para facilitar sua pauta da agenda nacional, a exemplo das Medidas Provisórias (MP) do Executivo Brasileiro, sinônimo de grande poder e capacidade de legislar.

Visamos compreender como os sistemas unicamerais e bicamerais podem explicar

a taxa de sucesso do Executivo frente aos Legislativos nacionais em matérias sobre o combate à pandemia de COVID-19. O tema é relevante por analisar um marco na história recente da humanidade, ainda em curso, e serve para estudar a relação entre o Executivo e o Legislativo em períodos atípicos, de não normalidade, que podem romper certas regras e instituir novas em razão de contextos de anormalidade. Estudar a maior força – ou debilidade – entre bicameralismo e unicameralismo em conjunto com o cenário da pandemia nos permite analisar qual sistema proporciona um Executivo mais forte em tempos de crise, em que respostas céleres se fazem necessárias.

Buscamos contribuir para a área ao analisar um período específico e recente de produção legislativa, a fim de estudar a força do governo, sua relação com os partidos, e o papel da estrutura do Legislativo na relação. Além disso, buscamos colaborar para a compreensão da força dos Executivos nacionais frente ao legislativo durante a pandemia.

Deste modo, a pesquisa trata especificamente do estudo da relação entre o Executivo e o Legislativo do Brasil e do Peru, a fim de compreender como se deu a dinâmica de poder durante a pandemia. A análise das taxas de sucesso (relação percentual entre o número de propostas apresentadas e o número de propostas efetivamente aprovadas) do Executivo e o conteúdo das matérias busca descobrir se as agendas presidenciais para lidar com a pandemia tiveram bom caminho nos Legislativos.

Para a obtenção das taxas de sucesso das propostas dos executivos nacionais, se faz necessário analisar as propostas enviadas atinentes ao escopo da pandemia, e fazer a relação entre o que foi aprovado e o que foi rejeitado, por porcentagem. A análise de conteúdo requer a leitura de todas as propostas finalizadas, aprovadas ou rejeitadas, para identificar agendas que avançaram e agendas recusadas.

Serão analisadas as propostas enviadas pelo Executivo ao Legislativo relacionadas com a pandemia, e a coleta contemplará um ano, de 1º de março de 2020 a 31 de março de 2021. Das propostas enviadas, serão colhidos o número de matérias aprovadas e rejeitadas. O processo será feito para o Brasil e para o Peru, permitindo a comparabilidade dos dados. Os objetivos da pesquisa serão atingidos ao corretamente analisar e compilar todos os dados das matérias relevantes, justificando sua relevância, informando as taxas de sucesso do Executivo nacional.

Buscamos analisar os sistemas bicameral e unicameral, apresentando os principais pontos da teoria sobre ambos, bem como suas vantagens e desvantagens percebidas pela produ-

ção teórica. Além disso, apresentamos a presidência de Jair Bolsonaro e os impactos da Pandemia de COVID-19 em território brasileiro. Exploramos o sistema político brasileiro, além das ferramentas legislativas à disposição do Presidente seja pela Constituição seja pelos regimentos internos das Casas.

Abordamos o contexto histórico Peruano, com enfoque no século XXI, abordando a ditadura de Alberto Fujimori (1990 - 2000) que marcou o país e gerou evidente legado para a contemporaneidade. Posteriormente, trataremos dos governos que sucederam o ditador Fujimori, em análise que compreende até a presidência de Francisco Sagasti. Dado que o período de análise de taxas de sucesso deste trabalho vai até 31 de março de 2021, a presidência de Pedro Castillo, que assumiu em 28 de julho de 2021, não será considerada.

Posteriormente, trataremos do sistema político peruano, apresentando o funcionamento do Congresso da República, e as ferramentas legislativas à disposição do presidente seja pela Constituição seja pelo Regimento Interno do Congresso. Abordaremos a relação dos Executivos com os respectivos Legislativos durante a Pandemia, e apresentaremos os dados de taxa de sucesso legislativo do Executivo Brasileiro, na figura de Jair Bolsonaro. Além disso, exploraremos os dados de taxa de sucesso legislativo do Executivo Peruano, nas figuras de Martín Vizcarra (01/03/2020 – 10/11/2020), Manuel Merino (10/11/2021 – 15/11/2021) e Francisco Sagasti (16/11/2020 – 31/03/2021), de forma agregada. Compararemos Brasil e Peru sob os aspectos analisados neste trabalho, como o contexto histórico, sistema político e taxas de sucesso. Concluimos este trabalho apresentando o resumo de nossa análise sobre os eventos da pandemia nos dois países e verificaremos se, à luz das informações apresentadas, a diferença entre bicameralismo e unicameralismo se mostra decisiva para o sucesso da agenda do Executivo junto ao Legislativo.

Pesquisadores que buscam estudar a relação entre o Executivo e o Legislativo na pandemia, taxas de sucesso do Executivo, principais partidos e sua proeminência, além de impacto do bicameralismo ou unicameralismo na celeridade legislativa e força do Executivo, encontrarão neste trabalho uma relevante contribuição, em especial para o estudo do fenômeno na América Latina.

## **2 Bicameralismo e Unicameralismo**

### **2.1 Características do Bicameralismo e do Unicameralismo**

Neste capítulo, analisaremos as principais contribuições do debate teórico sobre a existência de parlamentos bicamerais e unicamerais, apresentando o histórico dos sistemas e seus traços definidores. Para tanto, inicialmente abordaremos as características do bicameralismo. Legislativo bicameral é aquele em que as leis são produzidas mediante duas câmaras distintas e autônomas entre si, e sua versão moderna teria surgido na Inglaterra, no século XIV, e foi reconfigurada para se adaptar ao federalismo nos Estados Unidos no século XVIII (ARAÚJO, 2012).

Valdés (2018) afirma que as origens do bicameralismo se dão nas vertentes social e federal. Primeiro, veio o bicameralismo social, em que cada uma das Casas do parlamento representava distintos setores da sociedade, nascendo em realidade muito anterior ao federalismo moderno, com a criação da Câmara dos comuns na Inglaterra do século XIV, operando em conjunto com a Câmara dos Lordes. O modelo inglês tornou-se um modelo utilizado por toda a Europa continental, em especial após o Congresso de Viena, que durou de 1814 a 1815 (VALDÉS, 2018).

O Modelo unicameral que predominava na Europa e caracterizava as constituições revolucionárias, como as francesas de 1791 e 1793, e a portuguesa de 1822, seria gradualmente substituído por parlamentos bicamerais. Superadas as condições históricas que tornaram possível o surgimento do bicameralismo social na Europa, a resistência de parlamentos com duas Casas perdura aos dias de hoje, não apenas em seu modelo federal. Já o nascimento do bicameralismo federal ocorre com a Constituição estadunidense, cujo Congresso apresenta uma Casa de representação popular e outra de representação territorial, e este modelo demoraria a se expandir, ocorrendo novamente apenas com a Constituição Suíça de 1848 (VALDÉS, 2018).

No século XIX, a quase totalidade dos parlamentos de Estados que surgem pelo globo surgem como bicamerais, de forma não homogênea e com diferenças entre si. Os Senados Federais surgem para garantir princípios de igualdade e de proporcionalidade na representação, além de surgir como garantia da conservação da autonomia dos estados, função que justifica sua existência (VALDÉS, 2018).

Segundo Nolte (2005), metade das democracias latino-americanas possuem parla-

mentos bicamerais, número que era maior até os anos 1990, década em que aboliu-se o sistema no Peru e na Venezuela. Além disso, os bicameralismos do continente americano encontram-se entre os mais poderosos do mundo, em razão da legitimação democrática das câmaras altas através da eleição direta dos seus membros e poderes constitucionais quase equivalentes aos das Câmaras baixas (LLANOS *et al*, 2006; NOLTE *et al*, 2005).

Citando dados do Latinobarómetro, Nolte (2005) afirma que não há grande diferença entre a avaliação de parlamentos unicamerais ou bicamerais sob o julgo das sociedades da região. Em média, parlamentos bicamerais seriam marginalmente mais confiáveis que suas alternativas unicamerais. Afirmam que a presença de duas Casas não aumenta a confiança no parlamento de modo significativo e, em média e na maioria dos países latino-americanos, os cidadãos não apreciam as vantagens de dupla representação. Os autores apresentam que, de 1996 a 2001, a confiança média no parlamento peruano foi de 27%, enquanto no Brasil foi de 22%. Afirmam também que os senados latino-americanos são fortes e são um *veto player* relevante no processo político, em que a maioria dos cidadãos latino-americanos não estariam satisfeitos com a forma que democracias funcionam em seus países (NOLTE *et al*, 2005).

A inclusão da dimensão unicameral/bicameral em determinada análise pode afetar de diversas maneiras a percepção sobre os parlamentos. Para a região, Nolte (2005) afirma que as legislaturas se encontram em desvantagem para com o Executivo no que concerne a informação, gerando assimetria que muitas vezes se origina do caráter técnico das políticas públicas, que contribuem para o domínio do Executivo, impedindo um controle efetivo por parte do parlamento. Além disso, na região, temos senados poderosos, que atuam como *veto players*, desempenhando o papel de atores institucionais que podem bloquear a adoção de políticas (LLANOS *et al*, 2006).

Um dos autores relevantes para a área é Lijphart (1984; 1999), cuja classificação para sistemas bicamerais é ponto de partida para outros autores, como Llanos (2006) e Nolte (2005). Para Lijphart (1984; 1999), o bicameralismo forma uma das medidas institucionais utilizadas para distinguir entre seu bem conhecido modelo de categorias para democracias majoritárias e de consenso. Democracias são associadas com o unicameralismo ou bicameralismo fraco, e as de consenso são associadas com bicameralismo forte. Para um bicameralismo forte, são duas as dimensões chave: assimetria e a congruência. A assimetria reflete os poderes formais da segunda casa, e a congruência foca em que grau a composição da segunda casa difere da primeira (RUSSEL, 2013).

Lijphart (1984; 1999) define três tipos de bicameralismo: forte; intermediário; e débil. Tal classificação se dá segundo o posicionamento das câmaras legislativas em torno de dois eixos: primeiro, o da simetria, ou assimetria, em que o bicameralismo é simétrico se ambas as câmaras são eleitas popularmente e possuem poderes constitucionais similares; e segundo, o da congruência ou incongruência, indicando que ambas as câmaras são incongruentes se diferem em sua composição política. Os bicameralismos fortes são ao mesmo tempo simétricos e incongruentes (LLANOS *et al*, 2006).

Russel (2013) afirma que a Casa dos Lordes inglesa foi muito influente para o desenvolvimento de teorias sobre o bicameralismo, e que a análise dos poderes formais das segundas câmaras é essencial para compreender os sistemas bicamerais, e que usualmente seus poderes estão descritos nas Constituições nacionais e são majoritariamente relacionados à legislação. Além disso, as relações bicamerais seriam largamente afetadas pelas diferenças entre os membros das Casas (RUSSEL, 2013).

A autora apresenta estudos que sugerem que as câmaras altas na América Latina, com seus poderes de veto, em clara incongruência territorial, geram um bicameralismo uniformemente forte. Um estudo detalhado do Congresso brasileiro indicou que significativamente mais leis do executivo são aprovadas quando a coalizão do presidente possui maioria no Senado do que quando não o possui, sinalizando relevância do Senado no sistema político. O poder de veto da Câmara alta sobre as decisões da Câmara baixa também é apontado como fator de relevância para o modelo bicameral (RUSSEL, 2013).

Reflexão também relevante é feita por Kalandrakis (2004), ao afirmar que a interação legislativa entre representantes de grandes e pequenos estados em uma legislatura é relevante para sua compreensão. Os grandes estados seriam sub-representados na Câmara alta, e o aumento da representação de pequenos estados poderia reduzir seus possíveis ganhos. Assim, o bicameralismo pode ser desenhado para representar de formas diferentes os pequenos e grandes estados, dado que a mais comum forma de bicameralismo envolve a hiper-representação de pequenos estados nas Casas altas, aumentando sua chance de serem incluídos na coalizão vencedora, apesar de que o aumento da representação de um grupo de estados não necessariamente aumentaria seu bem-estar. Para o autor, a barganha entre as duas Casas na definição de questões relevantes também configura aspecto central do sistema bicameral ao modificar o tipo de jogo político, dado que tal barganha não ocorre em sistemas unicamerais, que se concentram apenas em uma Casa (KALANDRAKIS, 2004).

Fortunato (2013) afirma que governos são responsáveis por mudar políticas em sistemas parlamentares, pois iniciam a maior parte da legislação, controlam recursos informacionais, e monopolizam o processo de definição de agenda legislativa, sendo possível que encontrem obstáculos para tais mudanças. A definição da agenda pelo governo encontra obstáculos substanciais em sistemas de instituições bicamerais que sistematicamente constroem a mudança de políticas, tornando a definição de agenda pelo governo mais trabalhosa quando a Casa alta possui poder de veto e quando as preferências das duas Casas divergem. Em sistemas bicamerais divididos, partidos políticos antecipam dificuldades e buscam formar coalizões governamentais que garantam maiorias regimentais (FORTUNATO *et al*, 2013).

O governo adapta sua definição de agenda e suas estratégias em determinadas condições, como quando está informado de conflitos bicamerais e certo de seus resultados. Em cenários de aumento de conflito bicameral, o governo altera suas preferências para se adequar à maioria da segunda Casa. Os sistemas apresentam instituições que gerenciam e resolvem o conflito bicameral para destravar divergências entre as duas Casas, aumentando a probabilidade de sucesso governamental na definição da agenda. As instituições bicamerais não apenas afetam como os governos são formados, mas como os governos estruturam sua agenda legislativa, sendo que os governos são capazes de incorporar requisitos bicamerais ao *policy making* do dia-a-dia. O desenho de sistemas bicamerais é, em teoria, feito para retardar o processo de *policy making* e restringir o número de alternativas a fim de reduzir a taxa de mudanças nas leis. Todavia, tal desenho pode vir a ser muito efetivo, em excesso, gerando travamentos no sistema, que são evitáveis por meio de mecanismos de resolução de conflitos (FORTUNATO *et al*, 2013). Em um sistema parlamentar, mesmo que a Câmara alta não possua força suficiente para derrubar o gabinete, pode ser decisiva no fracasso de legislação de sua iniciativa, reduzindo a longevidade do Executivo e dando poder à Casa alta (EPPNER *et al*, 2017).

Outro autor relevante é Araújo (2012), que explora a combinação institucional no bicameralismo, para ressaltar que o Senado, em razão de suas prerrogativas, é uma Casa altamente influente nas decisões do governo federal, mas sua atuação ostensiva depende de sua posição no processo, tornando necessária a consideração adequada dos elementos contextuais da estrutura da coalizão e outros aspectos da situação de decisão (ARAÚJO, 2012).

Estudos sobre o funcionamento da Câmara e do Senado devem ser feitos com análise conjunta das duas Casas para esclarecer adequadamente o funcionamento do sistema bicameral enquanto conjunto de arenas decisórias entrelaçadas, cujas decisões são encadeadas e interde-

pendentes, situadas no arcabouço do presidencialismo de coalizão vigente no país, quando analisado o caso brasileiro. O Senado e a Câmara devem ser enxergados não apenas em si mesmos, mas como estrutura legislativa bicameral inserida no arcabouço do presidencialismo de coalizão. Araújo (2012) considera o Senado não apenas como parte de uma estrutura bicameral, mas como arena inserida no estado federativo de governo presidencialista. As coalizões seriam de grande relevância ao funcionamento do governo federal e, em contexto de bicameralismo simétrico e incongruente, é indispensável considerar as características das coalizões e dos blocos partidários também na segunda Câmara, que possui grande poder propositivo e um poder de veto ainda mais notável (ARAÚJO, 2012).

Otjes (2020) afirma que a Câmara alta possui importantes funções em um sistema de governo, pois espera-se dos senadores um papel reflexivo: não é função deles simplesmente olhar para o conteúdo das políticas e legislação, mas também para seus aspectos técnicos e constitucionalidade. Além disso, espera-se que sejam mais independentes da visão do governo e de seus próprios partidos. Para exercer tal função reflexiva e examinar a qualidade da legislação, os senadores precisam se comportar de forma diferente dos seus colegas da Câmara baixa (OTJES, 2020).

Alemán (2021) afirma que, em países de regime presidencialista, câmaras altas são comumente fortes e exercem várias ações significativas nas regras, afetando a composição de uma Casa e gerando diferentes consequências para a congruência. As regras que especificam como as duas Casas decidem sobre legislação, bem como a impaciência de cada uma para chegar a uma decisão, afetam resultado de barganhas bicamerais sobre a legislação. Os autores focam primariamente na influência das prerrogativas presidenciais e na impaciência dos atores, afirmando que mesmo que as prerrogativas presidenciais garantam rápida aprovação de seus projetos, isso aumenta a chance de que os projetos recebam emendas pelo Congresso, efetivamente alterando o seu conteúdo final (ALEMÁN *et al*, 2021).

Os parlamentos bicamerais se assemelham aos unicamerais quando a segunda Câmara é desprovida de poder político ou é composta pelos mesmos métodos que a primeira. No entanto, quando as regras de composição das duas Casas são incongruentes entre si e quando as atribuições e prerrogativas políticas são distribuídas simetricamente entre elas, o sistema é efetivamente bicameral e composto por dois *veto players* institucionais, que é o caso do Brasil (ARAÚJO, 2014).

A literatura sobre os sistemas bicamerais e unicamerais percorre os principais aspec-



tos de cada sistema e nos apresenta os traços gerais de cada forma de organização. Apresentados os dois sistemas, se faz necessário analisar individualmente cada um, a fim de examinar suas possíveis vantagens e desvantagens para a organização política de um parlamento, e seus consequentes impactos na sociedade.

## **2.2 Vantagens e Desvantagens do Bicameralismo**

Dezen (2017) apresenta pontos favoráveis à adoção do bicameralismo. Entre eles, há o fato dele proporcionar um desdobramento maior da atividade legislativa, dividindo-a em duas etapas e sujeitando a futura lei à análise e decisão em ambas as Casas. Além disso, o funcionamento bicameral diminuiria a tendência ao abuso da função legislativa, gerando também maior valorização das autonomias territoriais e melhor representação dos interesses de cada território (DEZEN, 2017).

Para Dezen (2017), o bicameralismo costuma assegurar uma melhor e mais completa representação da opinião pública. A dualidade é uma garantia frente ao possível despotismo da assembleia única, e a Câmara dupla serve para que o trabalho legislativo se efetue com maiores garantias de ponderação e perfeição. O sistema de duas assembleias mitiga os conflitos entre o Legislativo e o Executivo, pois uma das câmaras – no caso a segunda - pode servir de árbitro. O sistema bicameral aproveita as personalidades de valor que não conseguem alcançar um lugar na Câmara baixa, e poderá abrigar os interesses corporativos e econômicos. O bicameralismo consolida a opinião parlamentar, e a segunda Câmara continua o controle do Executivo quando a Câmara baixa tiver sido dissolvida, nos casos em que isso ocorre (não sendo o caso do Brasil ou do Peru), podendo ainda segurar o ímpeto de um espírito arriscado de reforma (DEZEN, 2017).

No entanto, Dezen (2017) afirma que o modelo bicameral não necessariamente gera maior maturação de matérias legislativas, e que não há necessariamente uma maior valorização de posições geopolíticas e territoriais. O processo legislativo bicameral é por vezes “ineficiente, lento, formalmente vazio e ineficaz”. A opinião pública não geraria maior impacto político dado que as pressões populares que atuam em uma Casa atuam também na outra de forma quase igual. Além disso, afirma que não há uma relação demonstrável entre o produto do processo bicameral e maior qualidade da legislação (DEZEN, 2017).

Com exceção dos países em que a segunda Casa não é eleita pelo voto popular, os sistemas de duas Casas são privilegiados por terem o benefício de uma oportunidade diversificada na estrutura seus representantes ao parlamento. Assim, eles são representados de duas

formas, e essa dupla opção pode gerar efeito positivo na qualidade da democracia, pois o eleitorado possui mais oportunidades para eleger seus representantes. Dessa forma, o bicameralismo pode ser um instrumento para integrar mais grupos no processo político e pode também criar incentivos especiais para ponderar grupos em desvantagem. O bicameralismo pode também produzir efeitos colaterais negativos, dado que a opção de conferir benefícios especiais a alguns eleitores gera desvantagens para outros, ou mesmo para o eleitorado em geral (NOLTE *et al*, 2005).

Potenciais efeitos de segundas Casas são que elas podem prover a possibilidade de uma mais rica e mais completa representação, além de maior diversidade de parlamentares. Por outro lado, podem ser vistas como uma variante do modelo ideal de representação e podem levantar problemas quanto a Justiça no processo de representação dado aos diferentes componentes do corpo político. Os autores apresentam quatro justificativas básicas para a existência da Câmara alta nos sistemas bicamerais: primeiro, câmaras altas contribuem para o sistema de pesos e contrapesos, dividindo e equilibrando o poder político; segundo, o consecutivo tratamento de legislação por duas Casas independentes aumentaria a qualidade da legislação; terceiro, câmaras altas contribuem para a estabilidade em resultados legislativos, pois é mais difícil mudar o *status quo* em um sistema composto por duas Casas; e quarto, as duas Casas representam diferentes interesses políticos e regiões (NOLTE *et al*, 2005).

As duas Casas nos sistemas bicamerais latino-americanos apresentam diferentes princípios de representação, e seu desenho institucional premeditado pode produzir efeitos colaterais negativos: a região se caracteriza pelo relativamente alto nível de má representação na primeira Casa, em comparação com outras regiões do Globo (NOLTE *et al*, 2005). A câmara alta reforça a má representação no parlamento, dado que os Senados latino-americanos recebem os mais altos índices de má representação em comparação mundial, gerando distorções eleitorais. De forma geral, a representação é muito mais desproporcional na Câmara alta do que na Câmara baixa, mas o bicameralismo não seria o culpado das percepções negativas na América Latina, mas é igualmente possível que o bicameralismo não contribua para a qualidade da representação democrática (NOLTE *et al*, 2005).

Llanos (2006) afirma que pouca atenção foi dada ao bicameralismo no estudo dos trabalhos parlamentares. Um parlamento dividido em duas câmaras implica gastos supérfluos que poderiam ser mais baixos em estrutura unicameral. Mas uma segunda Câmara pode também significar um incremento da refletividade da capacidade técnica do legislativo. O maior

número de legisladores gera mais comissões, tornando necessário maior contingente de pessoal de apoio, aumentando a experiência político-profissional do Congresso. São várias as formas que a estrutura parlamentar pode afetar o cumprimento das funções do parlamento: a inclusão de uma segunda Câmara pode ser associada com questões de representação política tipicamente dos interesses de entidades territoriais em sistemas federais, mas também responde a razões de eficiência. O bicameralismo influencia o controle de qualidade entre as Casas e aumenta a informação disponível no trabalho legislativo, além de contribuir para o sistema de pesos e contrapesos, duplicando os controles do poder legislativo sobre os atos do governo, oferecendo contrapesos frente ao perigo de uma tirania da maioria ou tirania da Câmara baixa (LLANOS *et al*, 2006).

Tais características do trabalho parlamentar no sistema bicameral não devem ser necessariamente interpretadas como vantagem. A presença de duas Casas legislativas complexifica o processo de elaboração de leis na formação de maiorias de governo, provocando demoras e bloqueios. São diversas as diferenças de forma em que operam os sistemas legislativos bicamerais e unicamerais e, dado que no continente há ambos os tipos, é conveniente estudar sobre sua importância e efeitos. Na grande maioria dos parlamentos bicamerais há uma correspondência entre a jurisdição das comissões nas duas câmaras, o que facilita o trabalho legislativo e aumenta a capacidade profissional comum (LLANOS *et al*, 2006).

Os autores acreditam em uma visão em que os parlamentos latino-americanos atuam de maneira reativa e não passiva no processo legislativo, e que essa posição reativa do parlamento é um ponto em comum dos sistemas presidenciais e parlamentares, dado que tanto por distribuição de recursos entre o governo e o parlamento como pelas expectativas dos cidadãos, centradas na condução pelo governo, é difícil imaginar outro cenário. Desse modo, um parlamento proativo seria a exceção e poderia ser mesmo visto como um sintoma de crise (LLANOS *et al*, 2006).

Não são apenas as atribuições formais do processo legislativo de controle político que definem o poder do parlamento: os parlamentos reativos, de acordo com suas atribuições no processo legislativo, podem cumprir esse papel com diferentes graus de eficiência. Uma análise exaustiva dos parlamentos deve analisar o impacto na organização interna e suas capacidades técnicas no desempenho de suas funções. Parlamentos reativos em tempos normais podem jogar um papel muito ativo em tempos de crise (LLANOS *et al*, 2006).

Russel (2013) apresenta o bicameralismo como um arranjo legislativo comum que

provê clássico potencial de controle dos executivos políticos, potencial este nem sempre válido, gerando bicameralismos fortes e fracos. Em 2011, de 190 legislativos nacionais observados, 78 eram bicamerais. As legislaturas bicamerais são diversas e existem em diversos contextos políticos, provendo um dos mais óbvios potenciais institucionais para controle do poder político dos executivos (RUSSEL, 2013).

Segundas Casas facilitam a representação de grupos ou interesses que seriam de outro modo ignorados, e fazem isso não apenas ao disponibilizarem mais vagas para diferentes territórios e por outras regras, mas ao garantir voz aos grupos. Uma visão corrente de pesquisa sobre o bicameralismo foca em como a existência de uma segunda Casa promove um fórum de barganha sobre políticas e, no processo, cria a necessidade de barganhas políticas também dentro dos partidos, bem como através das maiorias nas Casas, o que seria desnecessário em uma legislatura unicameral. O autor também aponta que o bicameralismo geraria melhores políticas, atuaria com seu poder de veto, além de garantir uma cuidadosa avaliação da legislação por membros mais velhos sábios e menos apressados. O bicameralismo também pode gerar melhores políticas ao prover mais informações aos *policy makers*, controlando a tendência de moldar a legislação a passageiros pressões populares, induzindo estabilidade política. No entanto, a maioria dos benefícios do bicameralismo emergem apenas quando as composições das Casas são suficientemente distintas, e onde as Casas são iguais, mesmo a mais poderosa Câmara alta aparece como redundante (HELLER, 2007).

Segundo Heller (2007), a comparação entre congressos unicamerais e bicamerais seria difícil: raramente legislaturas trocam de um sistema para o outro, e onde isso ocorreu, há poucos dados disponíveis para revelar efeitos da mudança. Sistemas bicamerais gerariam maior número de *veto players* em comparação com os sistemas unicamerais, e tais características do *policy making* de um sistema bicameral favorece o argumento de que os jogos de veto no sistema bicameral produzem melhores resultados de políticas do que os que poderiam ser geralmente obtidos e uma legislatura unicameral (HELLER, 2007).

Se parte da racionalidade que embasa o bicameralismo for de representar vozes que seriam de outro modo ignoradas em um sistema unicameral, a Casa alta não pode ser fraca a ponto de que a Câmara baixa a ignore, o que requer um Senado com considerável poder legislativo e significativas atribuições constitucionais. Nesse sentido, o autor apresenta o argumento de Diermeier e Myerson (1999), em que o aumento no número de Casas aumenta o incentivo para cada uma criar estruturas e processos mais complexos. Em um sistema unicameral, ao con-

trário, é a preferência individual de cada legislador de delegar autoridade ao agente central que pode unilateralmente definir o custo da legislatura para aprovar legislação, conseqüentemente reduzindo estrutura e processo, no que concerne à sua complexidade. Em um sistema bicameral, o alcance de possíveis pontos de preferência ideais de um partido seria consideravelmente menor e provavelmente muito diferente do que um mesmo partido em um sistema unicameral escolheria. A organização dos partidos também seria diferente em cada sistema. O autor aponta que, mesmo que muitos dos benefícios do bicameralismo possam ser alcançados por meio de determinado desenho institucional, em uma legislatura unicameral, apenas o bicameralismo permite uma decisão quando existe um ponto de vista majoritário bem definido, e também retém o *status quo* quando múltiplas maiorias discordam. Se o bicameralismo importa, tal importância reside não em sua habilidade de garantir democracia ou nas vantagens que garante em governar estados maiores e mais plurais, mas nos detalhes da estrutura e processo legislativos (HELLER, 2007).

Para Vöhringer (1997), os quatro objetivos que justificam a existência do Senado seriam: nos estados federais, para a representação dos estados membros; nos unitários, para a representação de seções territoriais determinadas ou para o aprofundamento da descentralização territorial existente; na maioria dos estados, para o aprimoramento qualitativo na legislação mediante a participação de uma casa revisora de função conservadora, mas especializada de reflexão e acordos; uma garantia contra abusos que poderiam se produzir por uma única Câmara (VÖHRINGER, 1997).

Todo Estado federal, ao estruturar seus órgãos legislativos, busca a adequada representação de seus estados-membros. Assim, do mesmo modo que é necessária a representação da população, faz-se necessária a representação dos estados, o que torna conveniente a adoção de um sistema bicameral. O bicameralismo serve também para gerar contrapeso a eventuais abusos que podem ocorrer quando há apenas uma casa, e também para a proteção contra o risco de legislação precipitada, permitindo-se o exame por uma segunda Casa. A justificação mais própria para o bicameralismo é que ele persegue o aprimoramento qualitativo da legislação, sendo o bicameralismo a regra geral, enquanto o unicameralismo configura clara exceção nos sistemas políticos modernos (VÖHRINGER, 1997).

Para Druckman (2002), o bicameralismo importa para a política baseada em coalizões. No bicameralismo, governos teriam maior facilidade em aprovar suas políticas caso controlem simultaneamente maiorias nas duas Casas, o que inclusive contribui para sua longevi-

dade (DRUCKMAN *et al*, 2002). A criação da segunda Casa tem sido justificada e analisada à luz de suas funções no processo de produção de leis. Nesse campo, diversos teóricos têm destacado a importância do Senado como obstáculo contra decisões tirânicas a que estão propensas as câmaras únicas compostas em bases populares. Para além de sua função de contrapeso ao poder da maioria, argumenta-se que a segunda Casa aumenta a qualidade da legislação e incrementa a representação de interesses, aumentando a estabilidade das decisões políticas e protegendo-as de ataques dos legisladores (ARAÚJO, 2012).

Em comparação com a representação unicameral, a representação bicameral amplia o leque de experiências e de pontos de vista do conjunto dos legisladores, possibilitando a apreciação reiterada das matérias em decorrência das idas e voltas nos projetos entre as Casas, bem como estendem o tempo de deliberação para o amadurecimento das ideias parlamentares. Com isso, o bicameralismo cria condições mais favoráveis para deliberações bem-informadas e menos sujeitas a equívocos. Em busca da eficiência, a tramitação bicameral tende a produzir decisões com a melhor qualidade possível dentro das possibilidades políticas em cena. O autor apresenta a ideia de que a mera existência de uma segunda Casa, quaisquer sejam suas prerrogativas, é suficiente para que o desempenho da primeira se modifique para formular projetos melhores e mais representativos. Isso ocorreria pelo motivo de que os parlamentares da Câmara de origem buscam captar por antecipação as preferências e opiniões dos revisores, reduzindo as possibilidades de veto, obstrução, ou polêmicas na etapa de revisão (ARAÚJO, 2012).

Segundo Otjes (2020), a razão política para o bicameralismo concerne a distribuição de poder entre atores políticos, e é comum que as maiorias nas duas Casas tenham preferências diferentes, o que ocorre principalmente quando ambas diferem em composição, a exemplo de quando um grupo é mais bem representado em uma casa do que em outra. O bicameralismo impediria que uma pequena maioria em uma única Casa determinasse toda a legislação. Mesmo com diferentes preferências de agenda, o bicameralismo assume que ambas as Casas possuem um comum interesse na qualidade da legislação, que deve ser o foco dos senadores, que tendem a serem mais independentes do governo (OTJES, 2020).

Para Alemán (2021), a segunda Câmara se justificaria pela necessidade de promover a representação de territórios e pelas suas consequências no processo de elaboração de leis, com maior controle sobre legislação e membros mais duradouros e habilidosos, menos predispostos a realizarem súbitas e perniciosas escolhas, além de proteger a minoria de excessos da maioria. Em sistemas bicamerais fortes, como os que ocorrem nas Américas, cada casa possui poderes

de veto sobre a legislação. O sistema bicameral seria mais propenso a gerar um resultado equilibrado ao reduzir o número de alternativas que podem alterar o *status quo*, podendo aumentar a estabilidade nas políticas. Quanto mais ideologicamente distantes forem as posições das duas Casas, maior é a capacidade do bicameralismo de preservar o *status quo* (ALEMÁN *et al*, 2021).

Com seus poderes simétricos, as câmaras altas contribuem ao sistema de pesos não apenas ao dificultar a concentração de poder no Executivo, como também ao evitar o predomínio de uma maioria escassa e/ou circunstancial na outra Câmara, a qual poderia violar os direitos da minoria no processo legislativo. Os sistemas bicamerais, particularmente os simétricos, dificultam as mudanças do *status quo*, dando estabilidade à produção legislativa. O bicameralismo incentiva também um mútuo controle de qualidade entre as câmaras, em um aumento da informação disponível no trabalho legislativo (LLANOS *et al*, 2006), dando mais complexidade ao processo de elaboração de leis e a formação de maiorias de governo, além de aumentar as instâncias de controle do poder Executivo (LLANOS *et al*, 2006).

Por fim, Heller (2007) aponta que não há forma clara de avaliar os ganhos informacionais do bicameralismo comparado ao unicameralismo, dado que a maioria dos estudos fracassa em distinguir entre expectativas de comportamento e resultados sob unicameralismo, bem como sobre a congruência sob o bicameralismo (HELLER, 2007). Apresentadas as principais vantagens e desvantagens do tipo de organização bicameral, partimos para a análise das vantagens e desvantagens do unicameralismo.

### **2.3 Vantagens e Desvantagens do Unicameralismo**

Em contraponto, Dezen (2017) apresenta argumentos em favor da organização pelo unicameralismo. Para ele, o processo legislativo unicameral seria mais rápido e com menos etapas na elaboração da lei. O caráter unitário do parlamento melhoraria a representação política, gerando também maior concentração de ação e reação nas relações entre o Legislativo e o Executivo. Além disso, o unicameralismo traria maior economia de recursos por meio da eliminação de toda a estrutura de uma das Casas, reduzindo também a tendência ao conservadorismo que se verifica no sistema bicameral (DEZEN, 2017).

Outrossim, sendo a lei a expressão da vontade geral e, portanto, um conceito concreto, ela deveria receber expressão formal única, que se manifesta em uma única Casa congressional. Uma Câmara legislativa única atua com mais rapidez e de forma mais econômica, sendo mais progressista e democrática, além de mais popular. As diferenças entre o unicameralismo

e o bicameralismo devem ser também entendidas como técnicas de construção do poder legislativo aplicáveis dadas as peculiaridades de cada nação, conforme suas exigências concretas e aspirações (DEZEN, 2017).

Já Druckman (2005) afirma que, em democracias unicamerais, o governo precisa manter a confiança de apenas uma Casa (DRUCKMAN *et al*, 2005), o que pode ser visto de forma positiva ou negativa: positiva para o governo, que vê reduzido o ambiente de negociação, facilitando seu possível controle, mas negativo em termos de freios e contrapesos, dado que não haveria outra Casa para reforçar comportamentos positivos do governo. Já para Llanos (2006), a ausência de uma segunda Casa gera concentração do poder político, pois é mais difícil controlar um Congresso dividido do que um unificado (LLANOS *et al*, 2006). Para Araújo (2014), parlamentos unicamerais em tese geram menos custos para o processo decisório pois implicam em um ponto de veto a menos (ARAÚJO, 2014).

Dado o exposto, é evidente que, conforme a literatura, os pontos em favor da adoção do bicameralismo são mais numerosos nas visões dos autores analisados. Apesar dos custos necessários à manutenção do funcionamento de uma segunda câmara, bem como dos possíveis desvios que podem ocorrer na sua ideal representação, a maioria dos autores concorda que os benefícios do bicameralismo são mais numerosos que seus malefícios, e que o unicameralismo não apresenta pontos positivos suficientes, quando comparado ao bicameralismo, para justificar sua adoção, o que pode ser verificado na prevalência do modelo bicameral pelo globo. Notamos que a teoria sobre os sistemas não é suficiente para determinar qual modelo melhor funciona em determinada Nação, dado que o contexto histórico das sociedades e suas já vigentes normas sociais e políticas condicionam o sucesso ou fracasso de determinada forma de organização do parlamento. Assim, no que concerne o Brasil e o Peru, analisaremos brevemente seus contextos históricos recentes, a fim de examinar as condições em que cada modelo se estabeleceu no país e se a teoria descreve de forma acurada ou não o funcionamento dos parlamentos analisados.

É relevante notar que o Brasil, desde a independência de Portugal em 1822, sempre adotou o modelo bicameral de organização desde a composição do parlamento após a Assembleia Constituinte de 1823, mesmo que alterações pontuais tenham sido feitas ao longo dos anos. Por razões históricas, abordadas pela teoria, como a existência de entidades supranacionais em um vasto território, com diferentes comunidades regionais que demandam representação a nível nacional, o modelo se mostra bem consolidado no Brasil e não há fortes movimentos que anseiem pelo unicameralismo.



Já no Peru, que adotou o modelo bicameral também em sua primeira Constituição, em 1823, após a independência, o modelo bicameral se mostrou duradouro, existindo pela maior parte da história independente do Peru. Apenas muito recentemente, em 1993, que a nova Constituição do governo autoritário de Alberto Fujimori viria a alterar o modelo no país para o unicameralismo. Dado que o acontecimento é ainda recente em termos históricos, mais tempo deve passar para uma melhor compreensão do sistema unicameral no Peru e seus efeitos, que serão analisados posteriormente neste trabalho.

## 3 Contexto Histórico Brasileiro

### 3.1 Governo Bolsonaro e a Pandemia de COVID-19

Em razão do alastramento de nova doença pelo globo no começo de 2020, gerando enorme custo humano e econômico, a Organização Mundial da saúde declarou o estado de contaminação por COVID-19 como pandemia global em 11 de março de 2020. A promoção de crises pode ser uma alternativa de ação para governos populistas modernos. Assim, a pandemia se mostrou como oportunidade para o Presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, se diferenciar de outros políticos e estimular o conflito entre segmentos da sociedade e polarizar a opinião pública em torno de si. A adoção da estratégia pelo presidente não se deu em busca de união na sociedade para combater a ameaça de saúde pública, mas de defender posicionamentos rechaçados por órgãos nacionais e internacionais, em ponto tido como negacionista da ciência sobre a COVID-19. A partir de discurso proferido em março, em que menospreza a crise causada pela pandemia e a doença em si, o nível de sua posição tendeu a se fortalecer. (BORGES *et al*, 2021). Dado que este trabalho se propõe a analisar a relação do Executivo com o Legislativo, é necessário apresentar as medidas adotadas pelo Congresso Brasileiro para manter suas atividades mesmo sob a pressão da pandemia.

As regras são uma característica das instituições políticas, direcionando as negociações e distribuição de poder e de autoridade ao estruturar o comportamento de atores orientados, definindo o escopo das ações permitidas e usualmente fazendo parte dos atos que dizem respeito à economia interna e da vida parlamentar. Regras de decisão podem fornecer margens de manobra para a ação dos atores políticos e, por vezes, a interpretação das regras é ambígua, beneficiando o grupo de situação com maior poder (SILVA, 2021).

As regras do processo legislativo colocadas por meio dos regimentos, que são amplamente controlados pelas mesas diretoras das Casas, exercem força centrípeta poderosa e assimétrica nas decisões do legislativo. A alteração das regras pode se potencializar nos eventos gerados pela pandemia, que provocaram mudanças no processo deliberativo para evitar a paralisia do Congresso Nacional, que passou a deliberar por meio de uma plataforma remota (Sistemas de Deliberação Remota). Mudanças nas regras, mesmo em momentos de catástrofe, são idealizadas para manter os trabalhos, mas principalmente para assegurar o predomínio do controle da agenda pelos presidentes das Casas, a fim de centralizar as decisões. Mudanças oriundas de

efeitos externo à Casa legislativa, como a pandemia, alteram a operação das regras do processo legislativo e os resultados do processo decisório (SILVA, 2021).

Eventos críticos podem testar a estabilidade das regras em momentos específicos, gerando reformas seguidas de novos e longos períodos de estabilidade. Tais eventos estabelecem novos caminhos para arranjos institucionais que impõem novos fatores de resistência ou alteração no parlamento. As instituições são capazes de promover estabilidade ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda. Na incerteza do comportamento dos parlamentares, as regras atuam como elemento de coordenação das ações legislativas, por meio da concretização de acordos mais críveis e longevos, evitando custosas e repetitivas negociações com novos atores. O presidencialismo de coalizão também aumenta a certeza do processo decisório, e os partidos políticos dentro do Congresso tornam-se peças-chave no processo legislativo, que tem como atores principais os presidentes das Casas, e as negociações influenciam o conteúdo programático das decisões, criando a relevância da parceria, que deve ser bem construída pelo presidente da República, com os atores políticos. Os objetivos parlamentares são de aprovar projetos relevantes e de ter posição hierárquica relevante na Casa, além de participar de forma privilegiada da coalizão majoritária (SILVA, 2021).

O controle da agenda é central para que o partido majoritário tenha influência sobre o processo legislativo. A negociação interna do Congresso Nacional é de interesse do Presidente da República, e certa organização e equilíbrio de poder entre os partidos se torna desejável. No caso brasileiro, a cartelização das agendas pelos partidos acaba por ser uma realidade muito intermediada pelos presidentes das Casas legislativas e da República, que usam de forma ampla suas capacidades de alterar a agenda em si e disputam poderes de agenda, bem como os termos da negociação entre os poderes, determinando se a relação será de cooperação ou de conflito (SILVA, 2021).

A pandemia gerou o uso, pela primeira vez na história do parlamento brasileiro, de um sistema deliberativo remoto no Congresso Nacional. Em 17 de março de 2020, foi instituído o Ato da Comissão Diretora N° 7, do Senado federal, e aprovada a Resolução N° 14, da Câmara dos deputados, e ambas as normativas estabeleceram um sistema de deliberação remota (SDR), permitindo a votação, discussão, e apreciação de matérias por meio virtual, que dispensa a presença física dos parlamentares no Congresso Nacional. Os instrumentos de criação dos Sistemas de Deliberação Remota (SDR) foram de autoria das Mesas, sem manifestação dos parlamentares, o que mostra o elevado protagonismo dos presidentes das Casas. Além disso, não houve nenhum

questionamento formal das alterações no regimento por parte dos parlamentares (SILVA, 2021).

A primeira grande mudança do processo legislativo operado pela deliberação remota foi a suspensão das reuniões de comissões e transferência de todas as deliberações para o plenário, sujeitando todas as matérias pautadas, na prática, ao regime de urgência. Também se definiu que o tema deveria ser único para cada sessão, o que levaria o Congresso a focar em torno do problema emergencial da pandemia, não pautando simultaneamente agendas múltiplas e concomitantes. Isto fortalece a agenda do presidente, pois as matérias voltadas para o combate à pandemia naturalmente são o foco do cenário, o que aumenta consideravelmente as suas chances de serem pautadas, em conjunto com instrumentos de urgência, por exemplo. As resoluções também impediram os discursos parlamentares, tornando céleres as deliberações e diminuindo obstruções, o que favorece a apreciação de projetos que estejam na pauta, sendo muito comumente de autoria e de interesse do presidente (SILVA, 2021).

A tramitação das medidas provisórias, que demandam a criação de comissões mistas, e matérias orçamentárias, debatidas na Comissão Mista de Orçamento do Congresso (CMO) também ensejaram modificações por meio de dois atos conjuntos das mesas da Câmara e do Senado. O Ato N° 1 de 2020 dispõe sobre o regime de tramitação das medidas provisórias durante a pandemia, e a principal modificação imposta refere-se à suspensão da deliberação da comissão mista enquanto perdurar a pandemia. O parecer que seria votado nesta comissão será votado no plenário da Câmara dos deputados, contrariando determinação constitucional, mas que foi aceita inclusive pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em razão de sua excepcionalidade. Assim, a solução técnica mais viável reafirmou a predominância dos plenários em detrimento ao debate mais amplo, gerando também desequilíbrio bicameral, dado que as Medidas Provisórias sempre iniciam sua tramitação na Câmara dos deputados, sendo relevante não apenas a prerrogativa desta casa legislativa de dar a palavra final sobre as matérias, mas também de deter o monopólio das relatorias (SILVA, 2021).

O tom da urgência ficou ainda mais evidente com os prazos estipulados, tornando-os muito mais céleres do que o comum, sem precedente ou explicação convincente que justifique tal redução. O Ato N° 1 de 2020 tornava o Congresso Nacional refém das iniciativas do Executivo, sendo que a produção de governar por Medidas Provisórias já faz parte das *práxis* do poder. Além disso, as regras instituídas se aplicam a qualquer Medida Provisória, e não somente aquelas relativas à pandemia, o que beneficia ainda mais o presidente da República, que pode fortalecer qualquer agenda de seu interesse por meio de regras facilitadas de tramitação para as

Medidas Provisórias. Um ponto inicialmente não resolvido pelos SDRs foi a apreciação dos vetos presidenciais, gerando acúmulo significativo de vetos não apreciados (SILVA, 2021).

Até julho de 2020, a atividade legislativa foi bastante significativa, com aprovação de diversas matérias e com destaque para a produção do Congresso Nacional, responsável por 67% do total aprovado de normas, que contrasta com a média histórica de iniciativa do Executivo, de 80% de todas as leis. O protagonismo do legislativo na pandemia pode ser visto como um interessante teste para comprovar esse movimento recente no Congresso, que têm exigido muito mais capacidade de negociação da presidência da República, que por sua vez e de modo semelhante às duas gestões anteriores, passa por dificuldades de aprovação de projetos do Executivo e desenvoltura na agenda do Legislativo. O perfil dos temas aprovados em lei destaca o legislativo com pauta mais diversa que o Executivo, ressaltando a maior permeabilidade do Congresso para mais temas. Outro aspecto interessante é a avaliação da relação bicameral durante o uso de sistemas de deliberação remotos. Uma visão preliminar poderia colocar em dúvida a capacidade de exercício das Casas revisoras, mas Silva (2021) afirma que, na pandemia, o Senado confirmou sua função revisora relativamente à Câmara (SILVA, 2021).

Segundo o autor, um ponto negativo na relação bicameral durante a pandemia, pelo menos inicialmente, teria sido a total ausência de deliberação dos vetos presidenciais, o que resguarda o presidente da República de ter seus vetos derrubados e dá a ele maior liberdade de ação. De todo modo, o processo legislativo por meio remoto se sustentou e gerou recente protagonismo do Congresso e, ao contrário de algumas expectativas, a implantação dos SDR's não foi favorável para potencializar a influência do presidente da República no Congresso, mesmo diante da evidência de que um dos pilares do presidencialismo de coalizão é justamente a centralização decisória. Apenas na ausência de apreciação dos vetos do Executivo houve ganho de uma margem maior de manobra. Pode se argumentar que as adaptações regimentais significam avanços para manter o legislativo ativo e opinando sobre soluções para a pandemia, assegurando contraponto ao Executivo (SILVA, 2021).

Segundo Borges (2021), a presidência de Bolsonaro teria desviado de padrões prévios de relações de governo, em parte por sua postura durante a Pandemia de COVID-19. O mandatário teria passado a maior parte de seus dois primeiros anos de governo sem uma coalizão majoritária no Congresso (BORGES *et al*, 2021). Assim, o recente contexto histórico brasileiro aponta para um país em crise institucional e política, em cenário de combate à pandemia desafiador, dado que o próprio chefe do Executivo, historicamente forte no Brasil, concentrou seus

esforços em negar os efeitos da pandemia e contrariar a atuação de Organizações Internacionais, outros países, e entes federados sobre o assunto. Em cenário onde as posições do Presidente potencialmente se chocam com o Congresso Nacional, se faz necessário o exame das ferramentas do mandatário para legislar sobre a pandemia, e se suas vontades e ideologia pessoal são capazes de pautar majoritariamente a agenda, ao invés de ceder aos anseios dos congressistas de sua base aliada, a fim de manter sua sustentação.

## 4 Sistema Político Brasileiro

### 4.1 Ferramentas Legislativas do Presidente.

Elementos como as especificidades do Bicameralismo no Brasil e do funcionamento do Presidencialismo de Coalizão no país são de grande importância para a compreensão do cenário nacional, mas sua minuciosa análise excede os objetivos deste trabalho, em razão do curto intervalo temporal analisado, quando comparado ao sistema do Presidencialismo de Coalizão que vigora desde 1988, e o bicameralismo que se dá desde o Império do Brasil. Para esta pesquisa, cabe analisar os elementos gerais do bicameralismo expostos no capítulo 2 e a noção de que o Presidencialismo de Coalizão, de forma resumida e simplificada, apresenta notável garantia de poderes legislativos ao Presidente para a atuação junto à coalizão e efetivação de seus projetos junto ao Poder Legislativo, em razão de suas ferramentas legislativas.

Para a melhor compreensão do assunto, é essencial abordar quais são e como funcionam tais instrumentos legiferantes da presidência, a fim de compreender como de fato se dá seu funcionamento e utilização para a realização de determinada agenda. Para tanto, se faz necessária a detalhada apresentação dos mecanismos de processo legislativo ao alcance do Presidente da República para exercer seus interesses, por meio da análise de quatro documentos essenciais: A Constituição Federal de 1988 (CF); o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN); o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD); e o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) (OLIVEIRA, 2021).

A ampla iniciativa legislativa conferida ao Presidente gera uma sempre assoberbada pauta de atividades no parlamento (SILVA, 2021), e a produção legal no país é em grande parte controlada pelo poder Executivo, dado que 80% das leis sancionadas teriam suas proposições iniciais oriundas desse poder, tornando o Executivo o principal legislador *de jure* e *de facto* (ARAÚJO, 2013). Tais iniciativas incluem: o uso de poder de decreto constitucional e delegado; a competência para propor emenda constitucional; a iniciativa legislativa exclusiva em diferentes matérias; além da iniciativa concorrente em legislação ordinária e complementar (INÁCIO, 2006).

A preponderância do Executivo sobre o Legislativo tem origens históricas e costuma ser explicada por regras constitucionais que asseguram ao presidente da República a exclusividade na apresentação de projetos de lei relativos à organização da administração federal, em

senso estrito, e ao orçamento. A possibilidade de adoção das Medidas Provisórias, bem como o poder de solicitar urgência das matérias, contribuem para o protagonismo. Tais instrumentos são reforçados pela capacidade de centralização do processo decisório pelos líderes dos partidos da coalizão majoritária dentro do Congresso. Um conjunto de fatores interligados permite que o presidente da República altere ou até mesmo defina a agenda legislativa (ARAÚJO, 2013). A governabilidade no país é marcada pela predominância do Executivo na definição e aprovação sob o de Presidencialismo de Coalizão (GOMES, 2013).

A Constituição manteve diversos instrumentos de controle do processo legislativo nas mãos do Executivo, a exemplo de instrumentos criados durante a ditadura militar (1964-1985), que havia afetado o equilíbrio entre os poderes. A agenda se origina na quase totalidade do Executivo, sendo geralmente aprovado em regime de urgência, o que a converte em uma agenda imposta. O que torna alta a taxa de aprovação das matérias do Executivo é o fato dele possuir o monopólio de iniciativa elevado e o direito de requerer urgência legislativa, que outorga ao Presidente certas vantagens estratégicas que impactam de forma favorável na taxa de aprovação das leis (SANTOS, 2006).

Araújo (2013) afirma a predominância da tese de que a forte concentração de poderes legislativos nas mãos da presidência e a centralização do processo decisório no interior do legislativo tornam a ação dos congressistas dedicados à arena da produção de leis praticamente inócua. Para ele, o aumento das prerrogativas do Executivo não define a intensidade das preferências, que seria a verdadeira responsável pela paralisia decisória, retirando do Legislativo a capacidade de contribuir de forma efetiva para a montagem da solução da agenda política brasileira. O Executivo seria ator poderoso no presidencialismo de coalizão, mas a atuação dos parlamentares na elaboração de leis por iniciativa própria ou mediante alterações nas propostas do Presidente da República não pode ser desconsiderada (ARAÚJO, 2013).

Cavalcante (2020) afirma que somente o Presidente da República está autorizado a requerer ao Congresso Nacional que determinado projeto de lei trâmite em caráter de urgência constitucional. Pedidos de urgência que podem ser formulados pelos parlamentares estão nos respectivos regimentos das Casas, mas não na Constituição. Mesmo que a Constituição dite que o presidente pode solicitar a urgência nos projetos de lei de sua iniciativa (CF, art 64, §1), tal ato é mais do que mera solicitação: é de fato um requerimento dado embasado em prerrogativa do chefe do Executivo que o Congresso Nacional não pode recusar cumprir, exceto se ausentes os requisitos constitucionais (CAVALCANTE, 2020).



O próprio regimento interno da Câmara dos Deputados reconhece o forte poder de agenda do Presidente da República: os projetos de sua autoria estão sujeitos à tramitação especial, sendo possível a solicitação de urgência (em acordo com o art. 64 da CF) mesmo para matérias que já haviam utilizado da condição (dada a Questão de Ordem (QO) 470/2001) (FEU *et al*, 2020).

O art. 64 da CF, em seu § 1º, determina que “o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”. Já o § 2º determina que caso a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestem sobre a matéria, sucessivamente, em até 45 dias, todas as demais deliberações da respectiva Casa serão sobrestadas – ou seja, terão sua tramitação paralisada – até que seja realizada a votação, excetuadas proposições com prazos constitucionais definidos. Conforme a QO 508/2009, o fato da proposição trancar a pauta do plenário segue as mesmas regras do trancamento efetuado pelas Medidas Provisórias. Tais prazos não são contados durante os recessos do Congresso Nacional. Vale ressaltar que o trancamento se aplica ao Plenário, e não às Comissões (conforme a QO 609/2005) (FEU *et al*, 2020).

Assim, é possível evidenciar a força dos projetos de autoria do Executivo, pois apresentam meios para acelerar sua tramitação em qualquer momento (a urgência pode ser apresentada em qualquer fase da tramitação, segundo o art. 204, § 1º do RICD), prazo específico para deliberação, e travam as demais discussões quando desrespeitado seu prazo, algo que ocorre com poucos outros tipos de matéria nas Casas. (FEU *et al*, 2020).

Segundo Limongi (2009), a CF de 1988 institucionaliza e garante ao presidente o poder de controle da agenda legislativa. Os constituintes preservaram o poder conferido ao Executivo pelos militares na ditadura e, em áreas chave, o Executivo tem a prerrogativa exclusiva de propor a legislação, como sobre a tributação e orçamento. O raio de ação do Legislativo sobre as propostas do Presidente é limitado, em razão de agir apenas após feita a proposta. No entanto, controlar a iniciativa legal não garante ao Executivo a aprovação de sua agenda legislativa. Mesmo assim, a agenda do Executivo é usualmente aprovada, e as taxas de aprovação de suas medidas são altas, sendo raras as derrotas, dado que a maioria das iniciativas que se tornam lei são do Executivo, implicando em alta taxa de dominância. Não há grande divergência na eleição de prioridades por parte do Congresso e do Executivo, cujas agendas têm caráter complementar (LIMONGI *et al*, 2009).

Não há uma agenda do Executivo formulada de modo isolado e independente de todo

o Legislativo, e não existe uma agenda previamente formulada para a qual se busca obter apoio. A agenda efetivamente submetida pelo Executivo ao Legislativo é a agenda da maioria, cuja elaboração se dá no interior do governo da qual participam membros dos dois poderes. Não seria sábio do presidente enviar ao Congresso uma agenda sem perspectiva de aprovação, às cegas, e por isso o que é enviado passa por processo de provação prévia entre as bases de sustentação do governo, para prever o mais precisamente possível as chances de sucesso da proposta enviada. O início da tramitação formal é precedido por uma avaliação prévia aos parlamentares da base governista (LIMONGI *et al*, 2009).

A agenda proposta pelo Executivo deve expressar o programa e os interesses eleitorais dos diferentes partidos que participam do governo, e a antecipação da reação do legislativo é racional e politicamente motivada. É o que leva a formação do governo com a agenda política do poder Executivo, constituída por um acordo que passa pela distribuição dos ministérios entre os partidos. A agenda relevante não é da presidência, mas sim da maioria que ela congrega (LIMONGI *et al*, 2009).

O funcionamento de uma coalizão depende de sua capacidade de desenhar, a contento, as tarefas básicas do governo. Para que seja efetiva, a coalizão deve ser capaz de coordenar as ações dos dois ramos de poder e, para tanto, precisa garantir para si o controle das posições de poder e o mando no interior da hierarquia do poder Legislativo. Apoiar o governo implica bem mais do que apenas votar as propostas enviadas pelo Executivo (LIMONGI *et al*, 2009), que atua como colegislador pela iniciativa privativa de certas leis e pela prática da sanção ou do veto, alcançando maior participação na criação de direito positivo (TÁCITO, 2018).

Os poderes do Executivo induzem a cooperação parlamentar, e instrumentos como o poder de nomear e demitir, de reter e liberar recursos, de definir a agenda e de regular seu tempo são alguns dos principais instrumentos de atração dos partidos ao seio da coalizão governamental (SANTOS, 2006), mas o impacto da predominância pode ser reduzido caso maiorias não sejam alcançadas no Senado (NEIVA, 2011). O autor apresenta uma muito interessante relação de votações nominais de projetos deliberados por cada casa do Congresso Nacional dos governos Sarney até Lula 2. Os dados apontam que a Câmara realiza número maior de votações e que os níveis de consenso são maiores no Senado. A disciplina partidária também é mais alta na Câmara do que no Senado (NEIVA, 2011). No Brasil, o Executivo possui imagem histórica de principal agente da definição de agenda. Tal imagem foi limitada no governo Dilma, mas se recompôs em algum grau nos governos de Temer e Bolsonaro (PERLIN *et al*, 2019).

A capacidade para implementar uma agenda de governo dependeria das decisões estratégicas do presidente, com previsão, por meio da distribuição de cargos dos ministérios para representantes de partidos com assento nas Casas legislativas, das maiorias necessárias para aprovação da agenda, o que caracteriza o modelo. Nesse sistema, o Executivo dominaria a agenda e leva a agenda e a legislação resultante serem predominantemente de abrangência nacional pela tendência do Executivo de responder a demandas nacionais e os parlamentares sinalizaram suas preferências ao eleitorado por meio de apoio ou não à coalizão do governo (GOMES, 2013).

É importante ressaltar, conforme exposto por Limongi (2006), que a agenda do Executivo não é impermeável às vontades do Legislativo, dado que, em um sistema de coalizão, as preferências dos parlamentares também influem nas preferências do Presidente, o que dá interessante interpretação às proposições de origem no Executivo: mesmo que sejam formalmente de autoria do presidente, as proposições podem ter sido elaboradas em conjunto com a base (GOMES, 2013). O poder de agenda refere-se à capacidade de determinados agentes influenciarem ou determinarem as alternativas consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos, a partir dos quais tais alternativas se convertem em decisões políticas (INÁCIO, 2006). Limongi (2006) afirma que o Presidente controla a produção legal e possui altas taxas de sucesso na aprovação de suas proposições. Além disso, em geral, o Congresso brasileiro coopera com o Executivo. A dominância e o sucesso legislativo do governo resultariam do apoio consciente dos partidos que dele participam. Para ele, é essencial a um sistema presidencialista que o Presidente possua poderes legislativos, atuando como legislador, apesar de não possuir assento no parlamento. Em geral, tais poderes devem ser consideráveis, e no Brasil são fortes (LIMONGI, 2006).

Para verificar a força do Presidente na arena legislativa, é simples utilizar a medida de taxa de sucesso, que consiste em medir a capacidade do Executivo de aprovar as propostas que envia ao Legislativo. Outro modo possível de medir se dá por meio da taxa de dominância, que consiste em medir quanto das leis promulgadas no país são de autoria do executivo (LIMONGI, 2006). Tal medida não será explorada neste trabalho dado nosso enfoque entre Executivo e Legislativo no embate de produção legislativa dentro do parlamento, dispensando outros atores eventualmente legiferantes. Na análise do caso brasileiro, observado o período de outubro de 1988 a dezembro de 2004, a taxa de dominância do Executivo foi de 85,6%, dando claro protagonismo ao Executivo nas mudanças legais no país, em que derrotas são raras e diminutas (LIMONGI, 2006). Os dados compilados de Limongi (2006) constam na Tabela 1 e na

Tabela 2, apresentadas abaixo:

**TABELA I - Taxas de Sucesso**

Presidente	Taxa (em %)
José Sarney	71,3
Fernando Collor	65
Itamar Franco	66
Fernando Henrique Cardoso I	73
Fernando Henrique Cardoso II	70,4
Lula I (Até dez/2004)	79,8
Média do Período	70,7

Fonte: Limongi, 2006.

**TABELA II - Taxas de Dominância**

Presidente	Taxa (em %)
José Sarney	77,9
Fernando Collor	76,5
Itamar Franco	91
Fernando Henrique Cardoso I	84,6
Fernando Henrique Cardoso II	84,4
Lula I (Até dez/2004)	95,6
Média do Período	85,6

Fonte: Limongi, 2006.

Os dados manifestam a realidade de que o Legislativo não se apresenta como opositor do governo em sua atividade legislativa, e sim como aliado na aprovação da agenda. Tal realidade se manifesta vividamente sob a Constituição Federal (CF) de 1988, que reforçou consideravelmente os poderes presidenciais, em comparação com a CF de 1946, que legou taxas de sucesso e de dominância bem menores aos presidentes do período, observados os governos de Dutra até Goulart, com média de 29,5% de sucesso e 38,5% de dominância (LIMONGI, 2006).

Apesar de fortes, os poderes conferidos ao presidente pela CF de 1988 não garantem a atuação unilateral no governo, sendo necessária a interlocução com o parlamento, que atua como instância relevante na maioria dos processos, sendo necessário ao presidente o apoio

da maioria para legislar. Sem maioria, é impossível ao presidente governar. Em razão dos poderes presidenciais, considerado o veto, conclui-se que o legislativo não é capaz de aprovar uma agenda alternativa à do Executivo de forma consistente (LIMONGI, 2006).

O sistema pós 1988 prevê um Executivo com vários recursos de poder, como mecanismos que facilitam o controle da agenda do Legislativo, mas que define o poder legislativo como local de negociação para a aprovação das leis, dando amplo poder de iniciativa ao presidente, sendo, no entanto, certo de que ele precisa de apoio legislativo para governar, por meio da negociação e da formação de maiorias, em cenário marcado pelo multipartidarismo. Outro fator que corrobora para a força do Executivo é a organização de poder dentro da Câmara dos Deputados, essencial por ser a Casa onde se iniciam as propostas de autoria do presidente. Como o poder se concentra nas lideranças e na mesa, a maioria dos parlamentares ficam sem poder e/ou posição de hierarquia, para influir decisivamente no processo decisório (RENNÓ, 2006).

O Executivo também exerce por vezes a função legislativa, de forma atípica, quando legisla ao expedir medidas provisórias (CF, art. 62; art. 84, XXVI), elabora leis delegadas (CF, art. 68,) ou edita decretos autônomos (CF, art. 84, VI). Para efeitos deste trabalho, será enfatizada a Medida Provisória enquanto ferramenta do presidente para pautar sua agenda durante a pandemia de COVID-19 (OLIVEIRA, 2021).

As leis delegadas, que se dão pela instituição da delegação, ocorrem quando competências do Legislativo são passadas ao presidente por meio de sua inicial provocação ao Congresso, em caráter restrito, específico e temporário, não ultrapassando a legislatura em que ocorra. A delegação não é garantida ao presidente, dado que cabe ao Congresso decidir se a concederá e em quais termos. Todavia, apesar de constituir um mecanismo de atuação legislativa por parte do presidente, seu uso se apresenta mais limitado e difícil. Enquanto a delegação requer prévia autorização e se limita a tema específico, a medida provisória se vê livre de tais amarras. Consequentemente, enquanto a delegação foi utilizada apenas duas vezes desde a promulgação da nova constituição (ambas em agosto de 1992), as medidas provisórias já foram utilizadas mais de mil vezes (CARNEIRO *et al*, 2019). As leis delegadas se apresentam como instrumento de menor relevância prática por estar em desuso, dado que o Presidente da República pode expedir medidas provisórias com força de lei independentemente de solicitar e receber delegação legislativa. Assim, não há razão para o chefe do Executivo solicitar ao Congresso autorização para legislar (OLIVEIRA, 2021).

Apresentados os aspectos gerais dos mecanismos de força legislativa do Presidente e

mecanismos menos relevantes, apresentaremos em detalhe o mais importante dos instrumentos: as Medidas Provisórias. Elas possuem caráter extraordinário para atender a necessidades que não possam aguardar os trâmites do processo legislativo ordinário, em razão de sua urgência e relevância (TÁCITO, 2018).

As medidas provisórias são atos normativos primários de natureza executiva, dotados de condição jurídica de lei ordinária, com eficácia imediata na edição e a termo limitadas a sessenta dias na primeira reedição e a uma única reedição por mais 60 dias. É uma espécie normativa de natureza infraconstitucional dotada de força e eficácia legais (DEZEN, 2017). Por meio das medidas provisórias, é possível que os presidentes legislem praticamente à margem do Congresso, de forma pouco modificada em seu conteúdo em clara mostra de capacidade legiferante do presidente (GOMES, 2013).

Elas possuem força de lei e são imediatamente submetidas ao Congresso Nacional quando de sua publicação, perdendo sua eficácia caso não sejam convertidas em lei (Projeto de Lei de Conversão - PLV) em até 30 dias contados da data de publicação. A Medida Provisória foi adotada para substituir o sistema de decretos-lei presente em Constituições predecessoras, e representa o processo legislativo que parte da Presidência. No entanto, há algumas diferenças entre o sistema de decretos-lei e o de Medidas Provisórias. Na Constituição de 1967, a competência do presidente para edição dos decretos era limitada no que concernia: a segurança nacional; as finanças públicas, como normas tributárias; e criação de remuneração para cargos públicos. Para as Medidas Provisórias, não há qualquer restrição quanto à natureza da matéria, excetuadas as cláusulas pétreas (TÁCITO, 2018).

A CF inspirou-se no modelo constitucional italiano, adotando a instituição das Medidas Provisórias, que substituem os decretos-lei e integram o processo legislativo. Em seu art. 62, a Carta estabelece que a medida é editada pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência. A redação do artigo reproduz de forma muito similar o art. 77, 2ª parte, da Constituição Italiana de 1948 (TÁCITO, 2018).

Além disso, no sistema de decretos-lei, a não manifestação do Congresso após decorrido o prazo acarretava em confirmação tácita, o que não ocorre com as Medidas Provisórias: a não confirmação no prazo implica em rejeição. Medidas Provisórias podem ser emendadas pelo Congresso Nacional, enquanto os decretos-lei não podiam. Ausente a manifestação do Congresso Nacional, a Medida Provisória extinta por ausência de votação definitiva pode ser renovada pelo Presidente. Na prática, as medidas provisórias são centrais ao sistema político

brasileiro em razão do frequente uso feitos pelos presidentes ao longo dos anos (TÁCITO, 2018).

A nova Constituição é mais restritiva no que concerne à eficácia das Medidas Provisórias, dado que a não manifestação do Congresso implica em sua rejeição, o que não ocorria com os decretos-lei, mas garante ampla liberdade ao chefe do Executivo para a edição do ato emergencial, pois se abandona uma qualificação específica na Constituição, não havendo limites em razão da matéria a iniciativa do presidente se faz ampla, podendo ser exercida em qualquer das áreas de competência legislativa da União. Tal liberdade de editar atos, seja qual for a área, representa a grande força do chefe do Executivo para pautar sua agenda. A restrição que se aplica às Medidas Provisórias em razão da necessidade de relevância e urgência é, na prática, pouco efetiva. Todo e qualquer assunto de competência legislativa da reunião admitirá o juízo discricionário na emissão da Medida Provisória, bem como na confirmação ou não pelo Congresso Nacional. Assim, a edição de Medidas Provisórias pelos Presidentes da República usualmente excede a competência do sistema predecessor de decretos-lei (TÁCITO, 2018).

A relevância e a urgência das matérias veiculadas em Medida Provisória são avaliadas discricionariamente pelo Presidente da República, configurando ato de natureza política, em princípio imune ao exame judicial, que pode ocorrer em casos excepcionais de evidente ausência dos pressupostos. O Presidente do Senado pode impugnar total ou parcialmente as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição Federal, às leis ou ao Regimento Interno, em ato de controle de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade feito pelo próprio Presidente da Casa, podendo não receber mesmo as Medidas Provisórias. Assim, a avaliação da relevância e da urgência da matéria veiculada em Medida Provisória é discricionabilidade do Presidente da República. Ele deve, contudo, justificar o atendimento a esses requisitos constitucionais na exposição de motivos que é enviada ao Congresso Nacional juntamente com a medida. O Presidente do Senado, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, tem a prerrogativa de não aceitar apreciar o ato, caso entenda que esses dois requisitos não estão atendidos (OLIVEIRA, 2021).

Caso aprovada pelo Congresso Nacional, a Medida Provisória é convertida em lei ordinária (CF, art. 62, § 3º). (OLIVEIRA, 2021). Elas são utilizadas para a abertura de créditos adicionais extraordinários (CF, art. 167, § 3º), instrumento este relevante para alocar recursos durante a pandemia, dando força à agenda da Presidência. Todavia, é vedado às Medidas Provisórias tratar de assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49) e de temas de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, arts. 51 e

52). Assim, a Medida Provisória possui um caráter duplo: é ao mesmo tempo norma jurídica e proposição legislativa (OLIVEIRA, 2021).

O STF não admite a retirada de Medidas Provisórias (ADI 1314 MC/ DF, ADI 221 MC/DF), sob o argumento de que elas já vigoram desde a sua edição. Neste caso, a Suprema Corte entende que o Presidente da República pode editar nova Medida Provisória revogando a anterior. Hoje, apenas as Medidas Provisórias possuem prazo constitucional determinado (CF, art. 64, § 2º; RICD, art. 204, I; RISF art. 375, VIII), e no Senado constam como único caso de precedência superior à dos projetos em urgência presidencial para inclusão na Ordem do Dia, o que garante posição de destaque às medidas do Presidente, sinalizando grande força legislativa para facilitar a aprovação de suas matérias pelo Congresso (OLIVEIRA, 2021). A aprovação das medidas do Executivo é obtida por apoio sistemático no legislativo construído em bases partidárias do presidencialismo de coalizão (LIMONGI *et al*, 2009).

É evidente, pois, que as Medidas Provisórias representam um essencial instrumento utilizado por presidentes para aprovar sua agenda legislativa. Há decisiva participação do poder judiciário no processo, dado que em 2012, no julgamento da ADI 4029, o STF declarou inconstitucional a sistemática de tramitação que dispensa o parecer da comissão mista, por esta ser determinação expressa da Constituição (CF, art. 60, §9º).

Assim, determinou-se que as Medidas Provisórias deveriam passar obrigatoriamente por comissão mista antes de serem avaliadas pelos plenários da Câmara e do Senado, impactando consideravelmente o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, aumentando os custos de aprovação das medidas provisórias e o poder de barganha dos parlamentares. A alteração das regras de tramitação de Medidas Provisórias fortaleceu um sistema de comissões do Congresso e aumentaram o poder de barganha dos parlamentares, dificultando a aprovação da agenda legislativa do Executivo (PERLIN *et al*, 2019). No rito anterior, que dispensava apreciação das comissões, as MPs atuavam como instrumento de coordenação horizontal das preferências da base. A edição de MPs beneficiou tanto o Executivo, pela vantagem estratégica na negociação da agenda legislativa, quanto a base parlamentar no processo decisório. Além disso, havia prazo curto para a análise das comissões, e o governo atuava para esvaziar as reuniões dos colegiados e concentrar a análise das MPs diretamente no plenário, o que facilitou sua aprovação. O controle de relatores das MPs no rito anterior a 2012 foi o mecanismo que permitiu ao governo Dilma privilegiar sua coalizão partidária, resolvendo problemas de coordenação horizontal. Aliado ao mecanismo de concentração da tramitação em plenário, o governo pode usar as MPs como ins-



trumentos eficientes para avançar sua pauta legislativa e buscar o alinhamento de preferências na sua base de apoio (PERLIN *et al*, 2019).

A decisão do STF de 2012 desmontou os dois principais mecanismos que tornavam a MP um instrumento de coordenação: a concentração em plenário e o controle de relatorias. Assim, a agenda legislativa do Executivo fica dependente da manifestação das comissões, o que a retarda e enfraquece, ao dispersar o processo e exigir imenso trabalho por parte do governo para coordenar e mobilizar os parlamentares para efeitos de quórum e monitoramento, o que requer maior especialização dos debates e maior participação dos parlamentares, diminuindo a assimetria de informações, cuja redução em plenário, aliada à dispersão do processo decisório com maior dificuldade de mobilização e controle nas diversas comissões, tiveram como efeito a elevação do custo de aprovação das MPs para o governo, o que aumentou o poder de barganha dos parlamentares. O desarranjo dos mecanismos anteriores da MP repercutiu na relação do Executivo com o Legislativo, realizando conflitos internos da coalizão. A nova tramitação de MPs mostrou o imenso desgaste sofrido pelo governo com o novo rito, e a inclusão das comissões resultou em maior desgaste para a coalizão governista, o que levou ao aumento de dispositivos vetados por estes se mostrarem como última instância de controle do texto. O aumento no número de dispositivos vetados sugere a perda de controle do processo decisório pelo governo, e os vetos possuem grande potencial para criar mal-estar entre o presidente e os parlamentares, reforçando o desgaste na coalizão (PERLIN *et al*, 2019).

As medidas têm sido usadas à exaustão por todos os presidentes desde sua implementação, pois alteram imediatamente o *status quo* e conferem vantagens estratégicas na barganha de seu programa de governo, dado que entra em vigor quando de sua edição, cabendo ao Congresso escolher entre o *status quo* alterado pela MP e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e produzido efeitos por certo tempo. A vigência imediata altera a estrutura de escolhas disponíveis aos parlamentares antes mesmo do jogo político começar, dado que elas não são discutidas, mas avaliadas posteriormente com base em seu efeito prático no mundo real. Mesmo que uma MP tenha pouco tempo de vigência, seus efeitos geram mecanismos que favorecem a continuidade das alterações por ela promovidas, o que tende a elevar o custo de rejeição das medidas pelo Congresso, podendo forçar os parlamentares a cooperarem com a agenda do governo (PERLIN *et al*, 2019).

Além disso, a MP interfere na agenda de votações do Congresso, pois tranca a pauta de votações da casa em que estiver tramitando caso não seja apreciada até o 45º dia de vigência.

Tal recurso, instituído em 2001, por meio de Emenda Constitucional (EC) que será abordada posteriormente, foi um incentivo institucional para maior uso de instrumento, dado que aumentou o poder de agenda do presidente e a capacidade de interferir na pauta do Congresso. A estratégia presidencial para sua relação com o Legislativo leve em conta a utilização de tais medidas, de forma que elas possam reforçar uma situação de conflito ou funcionar como um instrumento de coordenação dos partidos da base (PERLIN *et al*, 2019).

A Assembleia Constituinte que gerou a CF de 1988 teria delegado ao Executivo a prerrogativa de editar Medidas Provisórias por entender que o processo legislativo ordinário do Congresso era lento e custoso. Outros enxergam a MP como um instrumento de governabilidade que atenuou os efeitos descentralizadores do sistema eleitoral, permitindo maior agregação de uma maioria de governo. Outros analisam as Medidas Provisórias como instrumento de solução de barganhas horizontais, ressaltando os mecanismos de controle dos parlamentares para evitar as perdas da delegação (PERLIN *et al*, 2019).

A Medida Provisória é vista como um instrumento de excelência para representar a dominância do Executivo, que legisla unilateralmente e se impõe sobre o parlamento. Diversas mudanças institucionais nos últimos anos alteraram as relações entre os poderes, conferindo maior protagonismo ao Congresso em razão da alteração de dinâmica decisória há muito consolidada, impactando na relação entre os poderes. Desde então, as comissões mistas ganharam protagonismo no processo decisório das Medidas Provisórias, centralizando os debates e ampliando a participação dos parlamentares. Desse modo, os mecanismos que faziam da MP importante instrumento de governabilidade no rito antigo com uma concentração da tramitação em plenário e controle das relatorias foram descontinuados após a mudança de 2012. A nova configuração do processo decisório potencializou as fissuras no interior da coalizão, aumentando o número de vetos e desgastando ainda mais a relação entre Executivo e Legislativo, aumentando o custo de aprovação das medidas e aumentou o poder de barganha dos parlamentares, o que desgasta a coalizão governamental (PERLIN *et al*, 2019).

Mesmo que a Medida Provisória devesse ser uma via de exceção reservada para conteúdos urgentes e relevantes, e de o Congresso ter capacidade institucional para demandar o atendimento aos critérios de admissão, ele tem permitido o uso ampliado dessas proposições nas mais diversas áreas da política, preferindo limitar sua prática por meio de reforma constitucional ou por interpretação do texto constitucional (GOMES, 2013). Inicialmente, as Medidas Provisórias podiam ser reeditadas sobre mesmo assunto, o que driblava o Legislativo de certo

modo. Após a EC 32/2001, acaba a possibilidade de reedição e torna obrigatória a manifestação do plenário, reduzindo a força do mecanismo para o presidente. Isso representa tensões entre o Legislativo e o Executivo, evidenciando o conflito entre os poderes (SANTOS, 2006).

A EC 32/2001 modificou consideravelmente a normatização das Medidas Provisórias. Antes, elas valiam por trinta dias, mas podiam, caso não apreciadas pelo Congresso Nacional, ser reeditadas inúmeras vezes. Após a EC, as MPs passaram a ter prazo de vigência de sessenta dias, prorrogáveis automaticamente por mais sessenta dias. Todavia, passados quarenta e cinco dias da edição sem deliberação pelo Congresso, ela passa a trancar a pauta, não podendo o Congresso deliberar sobre outro projeto antes de votar a MP. Outra modificação da EC 32/2001 foi de que o prazo da MP não corre durante os recessos do Congresso, que não mais precisa ser convocado extraordinariamente. Também se definiu que, para algumas matérias, o Presidente não pode editar Medidas Provisórias. A apreciação das MPs passou a ser feita por cada casa do Congresso de forma isolada. (CAVALCANTE, 2020). A tramitação das Medidas Provisórias é atualmente regulada pela Resolução do Congresso Nacional no 1/2002 (Resolução no 1/2002-CN), parte integrante do Regimento Comum (OLIVEIRA, 2021).

Deste modo, é evidente que o mandatário brasileiro possui, historicamente, enorme força legislativa e capacidade pautar e fazer valer sua agenda junto aos parlamentares. As medidas legiferantes à disposição do presidente brasileiro o tornam o ator central do sistema político, ao congregar poderio legislativo e atrativos aos parlamentares que integram sua base. Mesmo que o instituto das Medidas Provisórias tenha perdido parte de seu poder após as alterações supracitadas, elas ainda permanecem como a principal ferramenta do presidente e são frequentemente utilizadas. Tal capacidade legislativa se verifica nas taxas de sucesso dos mandatários brasileiros que, historicamente, apresentam taxas de sucesso relativamente altas, conforme consta nas tabelas 1 e 2. As taxas calculadas neste trabalho indicarão se as medidas de Bolsonaro para a pandemia seguem a mesma tendência histórica de força do Executivo ou se suas visões de negação da pandemia acarretaram em menor taxa de sucesso junto aos congressistas. Em seguida, no caminho de compreender os países para então analisar seus sistemas políticos, analisaremos o contexto histórico da República do Peru.

## 5 Contexto Histórico Peruano

### 5.1 Ditadura Fujimorista (1990-2000)

O fujimorismo assentou os fundamentos do Peru contemporâneo (SANTOS, 2020). Em ambiente de crise dos partidos políticos na década de 1990, Fujimori angariou uma surpreendente vitória nas eleições de 1990. Apesar de sua enorme força e popularidade no Peru, sendo mesmo considerada a mais forte do continente e de futuro promissor, a esquerda peruana, mesmo que favorita a sucessão em 1990, teve sua frente esfacelada, abrindo caminho para um até então desconhecido candidato que teve a ascensão meteórica ao final de sua campanha: Alberto Fujimori. O autor atribui a ascensão fujimorista a uma combinação entre o alarmismo, o que seria a política de Alan Garcia, e o Senderismo como geradores de impasses que levaram a direita a retomar a iniciativa no país, culminando na eleição de Fujimori (SANTOS, 2020).

Mesmo com sua vitória, os partidos tinham um amplo controle do Congresso e seguiam certos atores mais importantes do sistema político peruano, mas Fujimori optou por enfrentar os partidos e a ordem institucional, o que levou a um autogolpe em 1992 (PALACIOS, 2020). O clima de desordem gerado pela degeneração do governo aprista e acentuado pela devastação senderista criou o ambiente propício a combinação entre ditadura e neoliberalismo que marcou o regime (SANTOS, 2020). Fujimori aplicou as políticas de choque neoliberal que tinham sido propostas pelo seu adversário de campanha, Mario Vargas Llosa, de modo contrário ao que havia prometido em sua campanha. Por meio do autogolpe de 1992, Fujimori anunciou a suspensão temporária da Constituição Política de 1979 e a realização de diversas medidas de emergência, como o fechamento do Congresso e a renovação do poder judiciário, além da redação de uma nova Constituição política, que passaria a valer em 1993 (PALACIOS, 2020). Fujimori costurou uma aliança com os militares por meio da figura de Vladimiro Montesinos e a divisão do trabalho entre os dois facultou poderes ditatoriais ao presidente, enquanto as forças armadas tiveram carta branca para enfrentar a insurgência que ocorria no país (SANTOS, 2020).

Uma vez no comando, Fujimori decretou estado de emergência em todo o país, e pouco depois prorrogou o conjunto de medidas conhecido como *Fujishock* quando, em flagrante contradição com seu discurso eleitoral, implementou um radical programa neoliberal de controle de preços do setor privado e aumento dos preços da energia e de outros serviços públicos, causando imediato aumento de preços estimado entre 300% e 1000%, efetivamente incrementando

em 70% o número de pobres no Peru em apenas um dia.

Seu objetivo era de reconquistar a confiança do mercado financeiro e das instituições multilaterais, reinserindo o Peru nos circuitos financeiros internacionais. No ano seguinte, o governo implementou reformas institucionais pró-mercado, que desregulamentaram os mercados financeiro e laboral para instituir privatizações. As condições de reinserção do Peru aos circuitos financeiros internacionais seriam consolidadas a partir do chamado autogolpe, quando em 1992 Fujimori fechou o Congresso e interveio no poder judicial decretando um governo de emergência e reconstrução nacional, com essencial apoio do exército que, no dia do golpe, colocou tanques circulando pela cidade, com órgãos de imprensa sendo ocupados e líderes da oposição presos (SANTOS, 2020).

A ruptura da ordem constitucional facilitou o cenário para a ampliação de políticas de ajuste neoliberal, com uma sólida base de apoio sustentada pelo serviço de inteligência nacional, pelo empresariado e pela tecnocracia vinculada aos organismos financeiros internacionais. Do autogolpe de 1992 até a reeleição de 1995, consolida-se o autoritarismo fujimorista no poder, baseada no terreno econômico e na luta antissubversiva, em que Fujimori angariou vitórias quase pessoais/personalistas, em processo de consolidação de poder pessoal e mesmo caudilhista, em que a antipolítica seria um dos principais traços de seu governo. Com um quase extinto sistema de partidos políticos e com uma maioria fujimorista no Congresso da República, consolidou-se o poder autoritário de Fujimori, também com apoio do serviço de inteligência nacional, com fundos para o financiamento de campanhas de desprestígio a dirigentes e candidatos opositores nos meios de comunicação de sinal aberto (PALACIOS, 2020).

A imprensa foi submetida à uma combinação de cooptação e coerção, que garantiu seu alinhamento ao regime. Mas o que deu lastro social ao fujimorismo foi a estabilização da economia e o fim do conflito armado, por meio da derrota do *Sendero Luminoso*, que ocorreu devido à processos desencadeados à revelia de Fujimori, pois a decisão de passar de uma política reativa a uma política planejada no trabalho de inteligência e em políticas de colaboração com o campesinato precederam as eleições, em razão de ações senderistas no campo que precipitaram a investida a Lima (SANTOS, 2020).

O governo atribuiu para si o mérito de ter desarticulado a insurgência do Sendero Luminoso e pacificado o país, o que lhe rendeu alta aprovação em contexto de minimização das infrações fujimoristas a democracia. O regime manipulou o medo da sociedade para se autolegitimar, justificando seus mecanismos de estado de exceção mesmo com o fim do conflito.

Além da perseguição jurídica facilitada por uma draconiana legislação antiterrorista, a presidência autorizou o assassinato e o desaparecimento de professores, estudantes, camponeses e líderes operários, a pretexto da luta contra a subversão. A manutenção do estado de emergência significava que as forças armadas exerciam autoridade máxima em muitas partes do campo peruano (SANTOS, 2020).

Mesmo que os limites da política econômica fujimorista já se evidenciassem no final dos anos 1990 a queda do regime foi precipitada por motivos fundamentalmente políticos (SANTOS, 2020). As primeiras reações populares à ditadura fujimorista aconteceram a partir de 1997, lutando contra o centralismo limenho em detrimento do resto do país. Manifestações em 1998 ocorreram em razão da pretendida candidatura de Fujimori a reeleição em 2000 e, após um processo eleitoral não reconhecido internacionalmente, Fujimori foi reeleito. Escândalos de violenta disciplina utilizados pelo exército contra os soldados e documentos que comprovavam a corrupção no regime afloraram em momento de ácida contestação nas ruas, intensificadas pela reeleição (SANTOS, 2020).

Confrontado com a corrosão do aparato de poder que ergueu com um protesto nas ruas e com constrangimento dos Estados Unidos, bem como após escândalos de corrupção no governo, somados à indignação popular de uma reeleição não limpa, ele foi destituído pelo Congresso da República por incapacidade moral, mas enviou sua Renúncia por *fax*, diretamente do Japão, para onde havia fugido (SANTOS, 2020). Depois da Renúncia das duas vice-presidências, a presidência da República foi assumida pelo então presidente do Congresso, Valentín Paniagua Corazao. O final da década de ditadura fujimorista abriu a oportunidade para um período democrático que não modificou a política econômica que havia se consolidado na década de 1990 (PALACIOS, 2020).

## **5.2 Governos Contemporâneos**

Com o fim da ditadura de Fujimori e com o reestabelecimento de eleições democráticas no país, o Peru teve nove presidentes da queda de Fujimori até os dias de hoje. Seus nomes e duração dos respectivos mandatos constam na Tabela 3 (Apêndice A).

O governo de transição de Valentín Paniagua Corazao teve como principal propósito o de organizar novas eleições presidenciais para o ano de 2001. A queda do fujimorismo se deveu às mobilizações do ano 2000, mas é principalmente resultado das suas contradições internas no contexto de uma aguda crise de legitimidade, que deu lugar a protestos espontâneos

e desorganizados, e não de uma vigorosa força social ou política. As mobilizações dos anos 2000 não geraram uma vigorosa força social e surgiram principalmente das demandas por um governo democrático e ético. O processo de transformação no Peru se desenvolve em torno de demandas sociais em prol da ética governamental e da democracia, postergando importantes demandas contra as consequências do modelo econômico vigente, que se traduziu em um movimento desorganizado e espontâneo sem alternativa consolidada. Os peruanos iniciaram o segundo milênio com uma mudança em direção à institucionalidade democrática, mas com a manutenção das políticas neoliberais, com contradições que logo se manifestariam (PALACIOS, 2020).

A mesma política neoliberal foi continuada pelo governo de Alejandro Toledo, com negociação de tratado de livre comércio com os EUA e pela continuidade de políticas de privatização de empresas públicas. O modelo neoliberal consolidado com a Constituição Política de 1993 foi fortalecido com o início das negociações do tratado com os Estados Unidos que viria a ser assinado em 2007. Assim, o governo de Toledo acabou sendo uma continuidade das políticas instauradas na década fujimorista dos anos 1990. Um terço do eleitorado nacional peruano está na cidade de Lima, que acaba sendo decisiva e determina a eleição de autoridades nacionais (PALACIOS, 2020). Toledo liderou os protestos contra os abusos eleitorais cometidos pelo regime. Na eleição seguinte, Alan Garcia triunfou com estreita margem sobre Ollanta Humala, militar associado à esquerda e a Hugo Chávez (SANTOS, 2020).

Em seu segundo mandato, entre 2006 e 2010, Garcia instituiu um governo francamente neoliberal. Nas eleições seguintes, em 2011, Humala, que na campanha de 2006 assumiu postura contrária ao tratado de livre comércio com os Estados Unidos, empenhou-se em distanciar-se de Hugo Chávez, sinalizando uma identificação com o petismo brasileiro que o apoiou e assessorou em campanha vitoriosa (SANTOS, 2020). No entanto, o novo mandatário com frequência contradisse abertamente sua plataforma eleitoral, configurando uma sucessão de estelionato eleitoral, expressão extrema da hipocrisia e da ineficácia que se que caracterizam a democracia contemporânea (SANTOS, 2020).

Chamam a atenção na política peruana do período alguns paradoxos: desde o fim do regime militar, nos anos 1970, nenhum governante elegeu seu sucessor, e sempre venceu um candidato de oposição. O fenômeno acentua a corrosão da legitimidade partidária e gera politização que favorece o conservadorismo. Fujimori foi uma expressão mais radical da mentira eleitoral e manejou conscientemente essa despolitização. As mentiras de Ollanta Humala

quando estava na presidência também foram notórias. A recorrência de vitórias de uma oposição que logo renega seu discurso eleitoral sugere impedimentos para modificar as estruturas socioeconômicas legadas pelo fujimorismo. Em linhas gerais, foi construída uma economia aberta que ancora sua inserção internacional na exportação de minerais, potenciada por investimentos estrangeiros atraídos por baixas exigências fiscais trabalhistas e ambientais. O crescimento econômico peruano é resultado da extraordinária expansão da mineração multinacional no país. Para efeitos de comparação, em 2011, o gasto do Brasil em investigação geológica totalizou 60% do investimento peruano, embora o território brasileiro seja 7 vezes mais extenso (SANTOS, 2020).

Uma das identificações políticas mais enraizadas no eleitorado peruano é o antifujimorismo, dada a década autoritária dos anos 1990, que gerou animosidade nas classes médias e populares do país. Tal postura antifujimorista tende a optar por uma decidida oposição democrática, bem como na defesa dos direitos humanos, que veio a situação decisiva no processo eleitoral de 2011. No espectro da direita os partidos *Fuerza Popular* e *Peruanos por el Cambio* se mostram como os mais fortes. Já no espectro da esquerda, os partidos *Frente Amplio* e *Democracia Directa* são centrais no cenário político peruano contemporâneo, marcado por instabilidade e certo autoritarismo, além de corrupção, impunidade, destituições do tribunal constitucional, estado de emergência e protestos sociais (PALACIOS, 2020). O estreitamento do horizonte político no país foi evidenciado pelas candidaturas que se desenhavam em meados de 2015 para suceder Humala, o que ocorreria no pleito de 2016. Em contexto em que o então presidente mostrava baixos índices de aprovação, perfilaram-se três candidaturas competitivas: Alan Garcia, Keiko Fujimori (filha do ex-ditador Fujimori) e Pedro Pablo Kuczynski (SANTOS, 2020).

Em 2017, o então presidente da República, Pedro Pablo Kuczynski, assinou uma resolução Suprema de indulto e direito de graça ao ex-ditador Alberto Fujimori, após um setor da bancada fujimorista encabeçado por Kinji Fujimori, do partido *Fuerza Popular*, dar alívio ao presidente do seu processo de vacância em tramitação no Congresso, prolongando sua permanência no cargo. No entanto, em 23 de março de 2018, Kuczynski renunciou à presidência da República após a difusão de alguns vídeos em que se tornou pública a compra de votos para não ser destituído pelo Congresso da República. Após sua Renúncia, assumiu o vice-presidente Martín Alberto Vizcarra Cornerjo, que inicialmente manteve sólida aprovação da população, bem como estabilidade política, que se sustentou em discurso de luta frontal contra a corrupção



e contra outros agrupamentos políticos, como o *Partido Aprista* Peruano e o partido fujimorista *Fuerza Popular*, bem como à maioria dos representantes do Congresso. A raiz de sua aprovação cidadão teve como pilar o apoio da equipe de procuradores que investigavam os delitos de corrupção de funcionários envolvidos em casos relacionados à empreiteira brasileira Odebrecht e casos semelhantes (PALACIOS, 2020).

O núcleo de apoio se consolidou no discurso presidencial em que Vizcarra anunciou um referendo que buscava aprovar a não reeleição de congressistas, a reforma do sistema de justiça e o financiamento público de partidos políticos, medidas que foram aprovadas pela população em 9 de dezembro de 2018. Com força na capital do país, o discurso político focado na política institucional e no comportamento ético do governo foi bem canalizado por Vizcarra, que manteve também políticas de desgaste liberais, como a aprovação da política nacional de competitividade e produtividade, que eliminou direitos trabalhistas e provocou o estado de emergência, suspendendo as garantias de cidadãos no corredor mineiro das regiões do sul (PALACIOS, 2020).

Verificamos que o contexto peruano é marcado por instabilidades políticas e crises institucionais, em especial durante o período que compreende a segunda metade do século XX até os dias atuais. A violência no campo, em especial nos levantes rurais protagonizados pelo Sendero Luminoso, colocou a capital Lima contra o restante do país e desencadeou processos de insatisfação popular com a política nacional, eventualmente levando à eleição de Fujimori. Após o autogolpe de 1992, o sistema bicameral vigente no Peru desde 1823 seria alterado para o unicameral, alterando profundamente as regras do jogo político e a própria organização do Estado peruano, dado que a nova Carta de 1993 deu ao Presidente mais poderes do que os já consideráveis que ele antes tinha sob a antiga Constituição. Em seguida, analisaremos os documentos políticos centrais do Peru e o instituto do unicameralismo no país, para proceder com o cálculo das taxas de sucesso dos presidentes compreendidos pelo período analisado nesta pesquisa.

## 6 Sistema Político Peruano

### 6.1 Constituição e Regimento Interno do Congresso

Exposto o contexto histórico do Peru, se faz necessária a análise de sua estrutura política para compreender como se dá o funcionamento de seu Congresso unicameral e suas relações com o Executivo, bem como quais seriam os poderes da presidência para executar sua agenda legislativa.

Santos afirma que, no Peru, foram identificados presidentes com escasso apoio legislativo, mas dotados de consideráveis poderes de agenda como, por exemplo, o poder de decreto, que se assemelharia às Medidas Provisórias do Brasil. Governos minoritários ocorreram no país, baseados em gabinetes unipartidários e sem maioria no Congresso. Há condições estruturais para uma relação conflituosa entre o Presidente e o Congresso, gerando escasso apoio legislativo, que é compensado pelo considerável poder de agenda do presidente (SANTOS, 2006). No entanto, o Congresso da República peruana pode discutir e aprovar o processo de vacância presidencial, mecanismo que confere força perante o Executivo, levando o presidente a precisar estabelecer uma boa relação com o Congresso (PALACIOS, 2020). O aprofundamento da análise do sistema político peruano, com enfoque no Executivo e no Legislativo, nos leva à análise de dois documentos essenciais: a Constituição de 1993; e o Regimento Interno do Congresso.

A corrente Constituição foi promulgada no dia 29 de dezembro de 1993 e difere da antiga Constituição – de 1979 – ao garantir maior poder ao Presidente, ao permitir: a reeleição; a extinção do Congresso bicameral e estabelecimento de um com apenas uma Câmara, com número reduzido de parlamentares (antes 240, sem a Câmara Alta, e hoje 130 no total); reforço dos poderes de veto; e obrigatoriedade de aprovação prévia pelo Ministro da Economia e Finanças de leis orçamentárias. Enquanto a Constituição de 1979 permitia ao Presidente dissolver o Congresso após este censurar membros de seu gabinete de ministros por 3 vezes, a nova Constituição o permite em apenas duas censuras. Além disso, a Carta de 1993 permite ao presidente emitir decretos (decretos de urgência) após informar previamente ao Congresso sua intenção de fazê-lo. Caso dissolvido o Congresso pelo Presidente, é garantido a ele governar até realizada nova eleição, que deve ocorrer dentro de 4 meses, em que uma Comissão Permanente do Congresso não sofre os efeitos da dissolução e permanece ativa até a conclusão do processo eleitoral. Quando Fujimori foi removido do cargo, a Constituição foi emendada para proibir a

reeleição presidencial imediata, o que o ocorria na Carta predecessora. Assim, quem termina seu mandato pode voltar a se candidatar após transcorrido novo mandato de outro mandatário. A nova Constituição manteve o mandato presidencial em 5 anos.

Aprofundaremos nossa análise da Constituição. Em seu art. 104, ela define que o Congresso pode delegar ao Executivo a faculdade de legislar, mediante decreto legislativo, sobre matéria específica e por prazo determinado, estabelecido pela lei que o autoriza. São indelegáveis as matérias de atribuição da comissão permanente. No art. 118, inciso 19, define-se que, dentre as prerrogativas do Presidente, cabe a ele ditar medidas extraordinárias, mediante decretos de urgência com força de lei, em matéria econômica e financeira, quando assim requerer o interesse nacional, devendo prestar contas posteriormente ao Congresso, que pode modificar ou rejeitar tais decretos. O art. 119 define que a direção e gestão dos serviços públicos estão reservadas ao Conselho de Ministros, e a cada um em específico para a sua pasta específica. É relevante notar que, segundo o art. 120, é nulo qualquer ato do Presidente que careça de aprovação ministerial. Isso aponta para uma necessidade do Presidente de manter boa relação com seus ministros e seguir uma agenda acordada entre as partes, a fim de manter a coesão do governo.

O art. 121 define o Conselho de Ministros, que é o órgão que representa os ministros reunidos. Ele tem presidente próprio, mas é presidido pelo Presidente da República quando este convoca o conselho ou assiste a suas sessões. Já no art. 122, se estabelece que o Presidente da República nomeia e remove o Presidente do Conselho e os demais ministros, em acordo com as partes. O art. 123 define que, depois do Presidente da República, o Presidente do Conselho é o porta-voz autorizado do governo, que coordena as funções dos demais ministros, aprova decretos legislativos, de urgência, entre outros. O art. 125 estabelece que o Conselho de Ministros deve aprovar os projetos de lei que o Presidente submete ao Congresso e aprovar os decretos legislativos e de urgência emitidos pelo Presidente, bem como demais projetos, decretos e resoluções. O art. 133 define que o Presidente do Conselho pode apresentar ao Congresso um voto de confiança em nome do Conselho de Ministros. Se a confiança for recusada, ou se for censurado, se renunciar ou se for removido pelo Presidente da República, ocorre a crise total do gabinete.

Ainda se faz necessária a análise do regimento interno do Congresso Peruano, para verificar a forma que o documento lida com as proposições do Presidente e como lidou com as restrições impostas pela pandemia de COVID-19. Inicialmente, já pontuamos os artigos mais

relevantes para o escopo deste trabalho: art. 27-A; arts. 42 a 46; art. 51-A; art. 79; art. 81; e arts. 82 a 92.

O art.27-A estabeleceu, frente à pandemia, o funcionamento virtual do Congresso. Para circunstâncias graves que impeçam o normal funcionamento da Casa, alguns órgãos poderão se reunir virtualmente, conforme o disposto no art. 51-A. Para verificação de quórum e votações, é permitido ao porta-voz que emita o voto nominal em nome dos membros de seu grupo parlamentar. O art. 51-A estabeleceu o acordo para a realização de sessões virtuais do plenário e outros órgãos, instituindo que o Presidente do Congresso, em acordo com os representantes de três quartos dos congressistas, pode disponibilizar as sessões virtuais para o plenário e demais órgãos da organização parlamentar.

De forma semelhante ao Brasil, o Congresso Peruano estabeleceu medidas de deliberação remota para resguardar a vida dos parlamentares. Os artigos, incorporados ao regimento por meio de resoluções, determinam que as ferramentas utilizadas devem garantir a publicidade dos trabalhos, salvo quando a natureza deles for secreta, bem como garantir os direitos básicos, como representação e voto, dos parlamentares. Não há uma exposição detalhada de regras de tramitação alternativas para o período, o que nos leva assumir que elas permaneceram largamente inalteradas. Agora, trataremos da organização do Congresso e do tratamento dado às medidas do Presidente.

O art. 42 define que a Comissão permanente do Congresso exerce suas funções no funcionamento ordinário da Casa, nos recessos, e o período entre a dissolução de um Congresso e posse de um novo. É presidida pelo Presidente do Congresso e é composta por vinte congressistas eleitos em plenário, com proporcionalidade dos representantes dos grupos parlamentares. Os vice-presidentes da Comissão Permanente são os vice-presidentes do Congresso. O art. 45 estabelece que a dissolução do Congresso pelo Presidente da República, conforme o art. 134, não afeta a Comissão.

## **6.2 Ferramentas Legislativas do Presidente**

No art. 134, está exposto que o Presidente pode dissolver o Congresso caso este censure ou apresente voto de desconfiança a dois Conselhos de Ministros. O decreto de dissolução contém a convocatória de eleição para um novo Congresso, que deve ser realizada dentro de 4 meses sob as regras eleitorais vigentes, que seguem inalteráveis neste período. O Presidente não pode dissolver o Congresso em seu último ano de mandato legislativo e, mesmo quando ele for

dissolvido, permanecerá uma comissão permanente, indissolúvel. Sob estado de sítio, também é proibida a dissolução do Congresso e, além da dissolução, não há outras formas de revogação do mandato parlamentar.

No art. 135, a Constituição estabelece que o novo Congresso, fruto de uma prévia dissolução, pode censurar o Conselho de Ministros ou negar-lhe questão de confiança depois que o Presidente do Conselho tenha exposto perante o Congresso os atos do poder Executivo que ocorreram durante o período eleitoral, em que não havia Congresso eleito além da Comissão Permanente. No período, o Executivo legisla mediante decretos de urgência, que são analisados pela Comissão Permanente, que os leva para deliberação do Congresso quando de sua instalação.

A análise dos dispositivos constitucionais nos permite verificar que o presidente peruano possui consideráveis poderes legislativos para avançar sua agenda e exercer força sobre o Congresso. Assim como no Brasil, sob as Medidas Provisórias, o presidente peruano possui o poder de emitir decretos de urgência. Além disso, ele possui o poder de dissolver o Congresso em dois casos de censura aos seus ministros, obrigando o Congresso a não recusar erráticamente suas indicações, o que não ocorre no Brasil: caso o Senado recuse autoridades indicadas pelo Presidente brasileiro, este não poderá eventualmente dissolver o Congresso em represália de forma legal. É notável que o Presidente peruano passa por controles seja do Congresso seja de seu Conselho de Ministros, mas tal controle não o impede de exercer suas prerrogativas.

Retornamos à análise do Regimento Interno do Congresso Peruano. O art. 76 define regras para a apresentação de projetos de lei. As proposições apresentadas pelo Presidente da República devem estar referendadas pelo Presidente do Conselho de Ministros, ou pelos ministros responsáveis pelas pastas a que o projeto se refere. Podem versar sobre qualquer assunto, e é de atribuição exclusiva do presidente a iniciativa em matéria orçamentária e financeira, legislação delegada, entre outros. Os projetos de lei podem ser alvo de pedido de urgência pelo próprio presidente, quando elaborados sob o art. 105 da Constituição.

O art. 79 estabelece que os autógrafos de projetos de lei aprovados pelo Congresso são enviados para promulgação pelo presidente em até 15 dias úteis. Caso ele tenha observações a fazer sobre todo o projeto ou sobre parte dele, deve retorná-lo ao Congresso dentro dos 15 dias. As observações tramitam como qualquer outra proposição, tramitando no mesmo expediente da lei observada, e a reconsideração pelo Congresso, para acatar as observações do Presidente, requer o voto favorável de maioria simples dos congressistas. Caso o Presidente não tenha observações a fazer e não promulgar a lei dentro do prazo, ela é enviada para promulga-

ção pelo Presidente do Congresso. O art. 81 define regras de aprovação de matérias que não versem sobre assunto comum. Para leis de reforma da Constituição, há dois caminhos possíveis para aprovação: voto favorável de maioria simples dos congressistas, seguida de aprovação por referendo nacional; ou aprovação em dois turnos sucessivos por ao menos dois terços do parlamento. A lei aprovada por qualquer um dos dois meios não pode ser modificada pelo Presidente da República.

O art. 90 estabelece os procedimentos de controle sobre a legislação delegada. O Congresso controla os decretos legislativos expedidos pelo presidente no uso das faculdades determinadas pelo art. 104. O presidente deve prestar contas ao Congresso ou à Comissão Permanente dos decretos que dita no uso de faculdades legislativas dentro de três dias de sua publicação. O congresso pode revogar o decreto caso entenda que ele extrapole a delegação outorgada, ou modificá-lo para que nela se encaixe. Já o art. 91 estabelece os mecanismos de controle sobre decreto de urgência. O Congresso exerce controle sobre os decretos de urgência emitidos pelo presidente no uso das faculdades a ele conferidas pelo inciso 19 do art. 118. Dentro de 24 horas após a publicação do decreto, o presidente se manifestará ao Congresso ou à Comissão Permanente por escrito, anexando cópia do decreto. Recebido o ofício, o Presidente do Congresso o enviará ao Presidente da Comissão de Constituição para análise inicial, que deve ocorrer em prazo improrrogável de 15 dias úteis. A comissão reporta ao Conselho Diretor do cumprimento de sua atribuição dois dias úteis após aprovado. Então, o Presidente do Congresso informa obrigatoriamente o plenário e determina a publicação do decreto. A Comissão então analisará se o decreto versa sobre as matérias dispostas no inciso 19 do art. 118, e aprova ou rejeita o decreto. Se o Plenário aprova o parecer da comissão, o Presidente do Congresso deve promulgá-lo. É evidente que o poder conferido ao Presidente por meio dos decretos de urgência é considerável, e esperado que haja um freio ao uso desse poder: em última instância, cabe ao Congresso a manutenção ou rejeição do decreto. De todo modo, tal mecanismo em si e o poder de pautar a agenda do Congresso, muito similarmente ao que ocorre no Brasil, no que concerne a força sobre a pauta e centralidade do debate no Congresso, se repetem no caso Peruano.

Em artigo que busca determinar o grau de sucesso legislativo de diferentes presidentes de quatorze países da América Latina, Monteiro apresenta que, para o segundo governo de Fujimori (1995 - 2000), a taxa de sucesso legislativo foi de 77,8%. Já para o governo de Toledo (2000 – 2003), foi de 66,1% (MONTEIRO *et al*, 2009). Anderson afirma que países de regimes tradicionalmente unitários, como Peru, estão se movendo no sentido de conferir significativos

poderes aos governos regionais eleitos (ANDERSON, 2009), o que pode indicar a descentralização do poder presidencial em favor dos governos regionais, de modo similar ao que ocorreu no Brasil o caso da pandemia: governos estaduais puderam atuar de forma independente e mesmo oposta à União para estabelecer medidas restritivas.

Notamos que as taxas de sucesso apresentadas para os mandatários peruanos são percentualmente semelhantes ao que ocorre no Brasil, conforme apresentado na tabela 1. O presidente possui ferramentas constitucionais e regimentais fortes ao seu dispor para favorecer o sucesso de sua agenda legislativa, apesar de o controle do Congresso sobre seu governo ser maior, em comparação com o caso brasileiro. Evidenciadas as medidas que garantem ao presidente peruano considerável poder legislativo, de forma análoga ao que se verifica nos regimes presidenciais da região, partimos para o cálculo e análise das taxas de sucesso das medidas dos presidentes brasileiro e peruano.

## 7 Taxas de Sucesso Legislativo do Executivo Brasileiro

Para a elaboração de nossa taxa de sucesso, será calculado o número de propostas do chefe do Executivo aprovadas na Câmara baixa, o número de propostas do chefe do Executivo aprovadas na Câmara alta, e o consequente número de proposições enviadas à sanção que foram sancionadas. As matérias medidas são tematicamente limitadas ao escopo desse trabalho, e não analisam o universo de matérias aprovadas e rejeitadas no período sobre outros assuntos (SAIEGH, 2009).

Para fins de comparação histórica, segundo Santos, no período pós 1988, em razão das amplas prerrogativas de poder legislativo atribuídas ao presidente, as taxas de sucesso obtíveis na CF de 1946 foram não apenas superadas, mas estabilizadas: taxas de 30% de sucesso legislativo tornaram-se usualmente maiores de 60%, sendo também a maior disciplina partidária neste período. As taxas de sucesso de matérias em que o Executivo possui monopólio de iniciativa é altíssima, e o direito de requerer urgência corrobora para o sucesso ao estipular prazos de deliberação, que reduzem a influência e outros fatores, além de pular as comissões, indo direto ao plenário, e reduzir o tempo de análise das matérias iniciadas na câmara, em cenário onde as urgências do Executivo tomam o tempo e os esforços da casa (SANTOS, 2006).

Dentro do período analisado, foram apresentadas 120 medidas provisórias pelo governo. A primeira, MP 922/2020, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 02/03/2020, e a última, MP 1041/2021, foi publicada no DOU em 31/03/2021. Isso representa um extensivo uso das medidas, com média de 9,23 por mês, e confirma o alto uso do mecanismo pelo Executivo para avançar sua agenda pelo Congresso. Pontuamos, no entanto, que das 120 medidas provisórias do período, 46 tratam de abertura de crédito extraordinário. Dado que o crédito é realizado quando da emissão da MP, e que a análise do Congresso, positiva ou negativa, não desfaz o ato, seria incorreto contabilizar as vigências encerradas decorrentes como fracasso do governo. O ato do Presidente do Congresso, ao fim do período de vigência da MP, regula eventuais pendências de seu uso para pacificar o direito, mas não invalida o crédito. Deste modo, não serão contabilizadas para a taxa de sucesso as Medidas Provisórias para a abertura de crédito extraordinário, tenham elas relação ou não com a pandemia. Assim, nos resta a análise de 74 MPs.

Das Medidas Provisórias consideradas, 45 possuem relação com a pandemia e se enquadram no escopo deste trabalho. Destas, 84,44% (38 MPs) foram mantidas, mesmo que



com modificações pelo Congresso, e 15,56% (7 MPs) perderam sua eficácia. Isso representa, para as medidas Provisórias, uma taxa de sucesso de 84,44%.

As medidas provisórias consideradas relevantes para o escopo deste trabalho, conforme texto da ementa e sua relação direta com o objeto da pesquisa, e que foram de sucesso para o governo são apresentadas na Tabela 4 (Apêndice B).

Fazemos uma observação sobre a MP 950: mesmo que ela tenha perdido sua eficácia, não deixou de produzir efeitos enquanto vigente, efetivamente isentando a conta de luz para consumidores de baixa renda por algum período. O então líder do governo na Câmara, deputado Vitor Hugo (PSL-GO), afirmou que a MP havia cumprido seus objetivos de apoiar os consumidores durante a pandemia<sup>1</sup>. Assim, interpretamos o resultado final como sucesso para o governo, apesar da não conversão em lei ao final do processo. As medidas provisórias consideradas relevantes para o escopo do trabalho e que representaram derrota para o governo são apresentadas na Tabela 5 (Apêndice C).

Para a Câmara dos Deputados, pesquisamos por todas as proposições de autoria do Executivo, apresentadas durante o período de análise deste trabalho, que sejam dos seguintes tipos: Projeto de Lei (PL); Projeto de Lei Complementar (PLP); Projeto de Resolução da Câmara (PRC); Projeto de Decreto Legislativo da Câmara (PDC); Proposta de Emenda à Constituição (PEC); Medida Provisória (MP), que foi exposta acima e não será repetida; Projeto de Lei de Conversão (PLV); e Projeto de Decreto Legislativo (PDL). As informações foram fornecidas pela ouvidoria da Câmara dos Deputados, provocada por pedido de informação elaborado pelo autor por meio virtual. Foram identificadas 140 proposições no total e, excetuadas as Medidas Provisórias, têm-se o número de 20 proposições. Destas, 3 possuem relação com a pandemia e se enquadram no escopo deste trabalho, e as apresentamos na Tabela 6 (Apêndice D).

Deste modo, nenhuma das três proposições de autoria do Presidente da República que possuem relação com a temática da pandemia avançaram no Congresso. Assim, não contabilizaremos nenhuma delas para a taxa de sucesso, por serem nulas para tal finalidade, sendo a taxa de sucesso composta exclusivamente pelas Medidas Provisórias. Dado que, conforme explorado no capítulo sobre o sistema político brasileiro, o bicameralismo adota o modelo de *navette*, em que um projeto deve ser deliberado pelas duas Casas para tornar-se lei, não teremos, no Senado, proposições do Executivo que não as MPs, dado que os projetos supracitados sequer foram aprovados pela Câmara para seguirem ao Senado.

---

<sup>1</sup>Ver: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/06/perde-validade-mp-que-isentou-conta-de-luz-de-consumidor-de-baixa-renda> >. Acesso em 17/12/2021.

Para o Senado Federal, foi realizado pedido de informação à ouvidoria com os mesmos parâmetros utilizados no pedido à ouvidoria da Câmara dos Deputados. O Serviço de Pesquisa Legislativa (SEPEL-SGM) do Senado forneceu planilha digital Excel com 352 proposições. Excetuadas as Medidas Provisórias (120 itens), restam 232 proposições, compostas dos seguintes tipos legislativos: Mensagem ao Congresso Nacional (MCN); Mensagem ao Senado Federal (MSF); Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN); e Vetos (VET). Dado que as mensagens não são capazes de virarem lei, elas também foram excluídas da seleção, nos deixando com 43 Projetos de Lei do Congresso Nacional e 69 Vetos. Dado que os Projetos de Lei do Congresso Nacional alteram o orçamento fiscal da União, não sendo utilizados para propor uma agenda por si, mas auxiliando outros tipos legislativos mais propositivos, como as Medidas Provisórias, eles também foram excluídos da seleção. Dos 69 Vetos, 23 vetaram dispositivos de Projetos de Lei de Conversão (que são oriundos de Medidas Provisórias) e, destes 23, o total de 13 Vetos foram apostos às MP's mencionadas na análise da taxa de sucesso, conforme consta na Tabela 7 (Apêndice E).

De 13 Vetos, no total de 110 dispositivos entre vetos totais e parciais, o Presidente conseguiu manter 83,64% (92), com a rejeição de apenas 16,36% (18). Isso representa alta taxa de manutenção dos vetos presidenciais, indicando que, quando sua agenda não foi aprovada da forma como desejado durante a tramitação regular das proposições, a fase dos vetos foi eficiente em reestabelecer a vontade do Executivo.

Deste modo, para o Executivo brasileiro, temos duas taxas de sucesso: 84,44% para as Medidas Provisórias e 83,64% para os vetos. Ambas estão acima de 80%, indicando o sucesso legislativo do presidente brasileiro, dado que manteve, em comparação com governos anteriores, taxas de sucesso igualmente elevadas.

## 8 Taxas de Sucesso Legislativo do Executivo Peruano

Para a análise das taxas de sucesso do Executivo Peruano, faremos o exame das taxas individuais de duas categorias: dos Decretos de Urgência, expedidos pelo Presidente e com força imediata de lei; e os demais tipos legislativos, em que se enquadram as leis delegadas.

No período de análise deste trabalho, o Executivo Peruano instituiu 157 Decretos de Urgência. O primeiro, Decreto 025/2020, publicado no Diário Oficial *El Peruano* em 11/03/2020, e o último, Decreto 034/2021, publicado no Diário Oficial *El Peruano* em 31/03/2021. Destes, 150 Decretos possuem relação com a pandemia e se enquadram no escopo deste trabalho. Os dados foram obtidos por meio do site do Congresso da República Peruana<sup>2</sup>.

Todavia, o cálculo da taxa de sucesso para o período apresenta uma dificuldade. Conforme consta nos documentos de tramitação do primeiro Decreto considerado na série (025/2020), ele e os demais Decretos foram emitidos antes da instalação do Congresso Complementar de 2020-2021 e, dado que o Congresso se encontrava em *Interregno Parlamentário* desde 30/09/2019, a análise das proposições demorou: quando o Congresso é dissolvido e está inoperante, as medidas expedidas pelo Presidente são analisadas no retorno do Congresso. No entanto, as deliberações em definitivo sobre os Decretos vieram apenas mais de um ano depois (no exemplo do Decreto 025/2020, em 09/12/2021). Deste modo, mesmo que eventualmente rejeitados os Decretos Presidenciais, eles estiveram vigentes pelo tempo necessário para produzir os efeitos pretendidos, de forma positiva para o Presidente. Assim, na prática, a taxa de sucesso presidencial para os Decretos de Urgência que versavam sobre a pandemia é de 100%, dado que todos produziram os efeitos desejados sem contestação pelo Congresso, que não estava funcionando no período e viria a analisar os Decretos apenas muito tempo depois, quase que apenas para cancelá-los, em caráter de formalidade.

Conforme consta na tramitação de alguns Decretos (como o 011/2021), no dia 13/09/2021, por meio de Ofício, o Oficial Maior do Congresso comunicou o Acordo 054/2021, a respeito da tramitação dos instrumentos processuais de controle parlamentar sobre os atos do Presidente da República. O documento estabelece maior tolerância de tempo para as deliberações necessárias. Para os Decretos Legislativos, estabelece continuar, no período parlamentar então vigente, o trâmite processual de controle dos instrumentos do Presidente da República informados até o fim do antigo período parlamentar de 2016-2021. Os relatórios produzidos pela Comissão

---

<sup>2</sup>Ver: <<https://www.congreso.gob.pe/decretos-urgencia/2019-2021>>. Acesso em 22/12/2021.

de Constituição e Regramento durante o antigo período parlamentar deveriam retornar à comissão para nova avaliação e deliberação. O mesmo ocorreu para os Decretos de Urgência, em que deveriam ser ainda seguidos os acordos firmados pelo Conselho Diretor em 09/06/2020 e 20/07/2021 sobre os Decretos emitidos durante o interregno parlamentar, para que as comissões relevantes examinem os decretos e decidam por sua conformidade ou recomendar sua revogação ou modificação. Os relatórios produzidos anteriormente durante o antigo período parlamentar deveriam retornar às comissões relevantes para nova avaliação e deliberação.

Assim, é evidente que o Executivo agiu de forma mais livre, sem o efetivo controle pelo parlamento, durante a pandemia e na edição das medidas que julgou necessário no período. Mesmo que o controle parlamentar seja feito para revogar as medidas, os efeitos desejados já tiveram tempo o suficiente, mais de um ano, para gerar os efeitos desejados, e podem muitas vezes já ter perdido seu objeto inicial. Assim, consideramos a taxa de sucesso do Executivo por meio de seus Decretos de Urgência como de 100%, com a ressalva de que tal taxa se deu não por uma possível fraqueza do parlamento, mas por sua inação *de facto*, em razão de não estar em funcionamento, sendo a tramitação das proposições regidas pelos arts. 90 e 135 da Constituição Peruana.

Ainda no período de análise, quando examinados os demais tipos legislativos, constatamos que o Executivo foi autor de 53 projetos enviados ao Congresso. O primeiro, Projeto 04895, publicado no Diário Oficial *El Peruano* em 26/03/2020, e o último, Projeto 07444, publicado no Diário Oficial *El Peruano* em 31/03/2021. Destes, 12 projetos possuem relação com a pandemia e se enquadram no escopo deste trabalho. Os dados foram obtidos por meio do site do Congresso da República Peruana<sup>3</sup>. Dos 12 projetos, 10 viraram lei, 2 ainda estão em tramitação e nenhum foi rejeitado. Os dados são apresentados na Tabela 8 (Apêndice F).

Desse modo, com o total de 12 proposições apresentadas, a taxa de sucesso do Executivo é de 83,33% (10), sem nenhum item reprovado. Isso representa bom sucesso legislativo do Presidente Peruano, que se utilizou de projetos comuns para aprovar sua agenda, o que não ocorreu com o Presidente brasileiro. Mesmo que a Constituição preveja a possibilidade de o Presidente requerer urgência para a avaliação de seus projetos, isto não ocorreu dentro do período analisado: o último pedido de urgência anterior ocorreu em 19/10/2017, com o projeto 02031/2017.

No entanto, apesar das altas taxas de sucesso legislativo, dado o *impeachment* de

---

<sup>3</sup>Ver: <<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/Local%20Por%20Proponente?OpenView&Start=1&Count=500&Expand=12#12>>. Acesso em 22/12/2021.

Vizcarra em 09/11/2020, sucedido por Merino, que renunciou após apenas 5 dias no cargo (10/11/2020 – 15/11/2020), com a posterior eleição pelo Congresso de Sagasti, que ficaria por menos de um ano até a posse de Castillo, que já enfrentou tentativa de processo de *impeachment* em dezembro de 2021<sup>4</sup>, é seguro dizer que a situação do Presidente no Peru não é confortável, em clima de constante tensão com o Congresso. A capacidade do Presidente dissolver o Congresso após duas censuras a seus ministros encontra poder equivalente no parlamento que, por ser unicameral, constitui a única instância necessária para aprovar o impedimento do Presidente. Isso indica que os Presidentes peruanos apresentaram altas taxas de sucesso legislativo, sugerindo a força do Presidente em fazer valer sua agenda.

---

<sup>4</sup>Ver: < <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/congresso-do-peru-rejeita-abertura-de-impeachment-contra-pedro-castillo/>>. Acesso em 22/12/2021.

## 9 Comparação entre Brasil e Peru

Llanos (2006) busca analisar o papel dos parlamentos latino-americanos nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas e toma como ponto de partida a caracterização dos parlamentos da região como legislaturas reativas, reconhecendo que, por um lado, a iniciativa legislativa recai em geral ao presidente. Destaca-se, aqui, a multifuncionalidade dos parlamentos, por sua participação na elaboração das leis e pelo desempenho de funções do controle político. O contexto que envolve o trabalho parlamentar nas últimas décadas na América Latina se caracterizou por avanços unilaterais do poder Executivo, a fim de incrementar suas atribuições constitucionais para intervir no processo legislativo, o que não acarreta necessariamente em um legislativo impotente ou inoperante (LLANOS *et al*, 2006).

A tendência de constituições hiper presidencialistas se observava na região, fortalecendo os poderes legislativos do presidente. Tal tendência foi reforçada pelas mudanças constitucionais que ocorreram a partir de 1978, dado o número crescente mesmo que minoritário, de constituições que outorgaram aos presidentes a capacidade de emitir decretos de conteúdo legislativo como o Brasil em 1988 e o Peru em 1993. Nos anos de 1980 e 1990, o contexto de crise econômica no subcontinente levou a crises, as quais os governos buscaram responder com a implementação de ambiciosos programas de reformas neoliberais, reduzindo o papel do Estado na economia e fortalecendo o mercado, contrariando um estilo democrático de adoção de políticas e reduzindo a possibilidade de participação de atores sociais e políticos. A adoção de tais reformas e fortalecimento do poder dos presidentes geraram abusos de recursos de exceção para levar reformas adiante, por meio de decisões de cunho legislativo de maneira unilateral (LLANOS *et al*, 2006).

Segundo Llanos (2006), o poder Executivo implementou suas políticas pela usurpação de poderes legislativos dos parlamentos, reduzindo o processo político a eleições, decretos e eventuais protestos. Este mesmo processo foi também visto como uma preferência do legislativo, na figura das maiorias parlamentares, pelas medidas dos presidentes na figura dos poderes de agenda, como definido por Limongi e Figueiredo (1998; 2004), que seriam os meios para determinar as propostas consideradas pelo Congresso, e quando o são, evidenciando a capacidade do Executivo de influir de maneira direta no trabalho legislativo e mitigar os efeitos da separação de poderes, induzindo aos parlamentares a cooperar (LLANOS *et al*, 2006). Muitas vezes, a ação percebida como unilateral é na verdade repleta de negociações com o Congresso, pois o

governo dificilmente governa estritamente por decreto sem restrições. Em casos concretos de conflitos e negociações ocorridos entre o presidente e o Congresso, este pode reagir, forçando negociações e modificações nas políticas, inclusive as obstruindo. O parlamento conta com poderes de iniciativa, materializados na possibilidade de introduzir legislação de sua própria autoria, e poderes de reação, materializados na capacidade de reagir a iniciativas acionadas pelo governo, sendo possível aprovar, rejeitar, modificar ou obstruir. Para a autora, Brasil e Peru formam parte de um grupo de países com presidentes fortes (LLANOS *et al*, 2006).

A falta de maiorias seria própria dos presidencialismos em geral. Os autores apresentam um estudo comparativo de democracias presidenciais, em que os presidentes não contavam com maioria no parlamento em mais da metade dos casos, sendo essa porcentagem maior em sistemas bicamerais do que unicamerais. Isso mostra que, no momento de avaliar as capacidades do parlamento, a estrutura dele, seja unicameral ou bicameral, aparece como fator importante, mas não necessariamente decisivo (LLANOS *et al*, 2006). Já Araújo aponta para estudos que colocam o bicameralismo brasileiro entre os mais fortes na América Latina e no mundo todo (ARAÚJO, 2012). Alemán (2021) afirma que a prerrogativa presidencial de declarar uma lei urgente para tramitação ocorre no Brasil e no Peru, e permite aos presidentes alterar a agenda congressual e compele as Casas a analisar projetos específicos (ALEMÁN *et al*, 2021).

No entanto, conforme apresenta o site do Congresso Peruano, a urgência para as proposições não foi solicitada pelo Executivo durante o período analisado neste trabalho, sendo seu último uso registrado em 2017. A pesquisa na área de estudos legislativos é intrinsecamente comparativa, sob a premissa de que os contextos institucionais afetam os resultados, com a necessidade de que essas conexões causais sejam avaliadas por variações, instituições e resultados entre os objetos. Há uma ampla gama de comparações ainda não realizadas, em especial na América Latina, onde mesmo o estudo individual de casos é pouco explorado e se debruça sobre recentes períodos históricos, dos anos 1980 aos dias de hoje. Apesar de o Brasil ser um dos casos mais estudados da América Latina, comparações com seus vizinhos ainda carecem de realização (INÁCIO *et al*, 2009). Este trabalho contribui para a compreensão das relações entre os poderes durante períodos de crise, em processo recente e ainda em curso, explorando as especificidades dos sistemas políticos brasileiro e peruano, e em como seus contextos históricos, aliados às normas constitucionais e regras regimentais, moldam a arena decisória para responder a desafios que perpassam a arena política.

## 10 Metodologia

Nesta seção da monografia, iremos explicitar o passo-a-passo metodológico utilizado no tratamento dos dados, que orientou a análise para comparar de forma clara as taxas de sucesso entre Brasil e Peru. Afinal, é necessário que os dados expostos sejam operacionalizados enquanto fato gerador da conclusão e gerem a resposta para a pergunta de pesquisa. Para analisar os dados obtidos junto aos parlamentos nacionais do Brasil e do Peru, utilizamos o método e reflexões contidas no texto de Saiegh (2009).

Saiegh (2009) foca na capacidade dos chefes do Executivo de aprovar políticas por meio de maiorias legislativas, mas afirma que pouco se sabe sobre até que ponto eles podem produzir tais mudanças por decretos com força de lei. Tal ponto nos parece mais claro na atualidade: nos parece que, pelo menos para o caso brasileiro, é certo que ampla mudança pode ser obtida por meio das medidas provisórias, decretos com força de lei. Tal instituto, analisado seu equivalente no caso Peruano, também apresentou bons resultados quando analisada a taxa de sucesso.

Ele ainda afirma que a falta de um padrão adequado para avaliar o desempenho relativo dos chefes do Executivo, a fim de julgar seu papel enquanto legislador, é problema central da área. Ele afirma que é necessária uma expectativa razoável sobre como deveria ser tal desempenho de determinado chefe, e que a expectativa deve basear-se em suas habilidades e no contexto em que opera.

Saiegh (2009) busca introduzir padrões para comparar o desempenho real de chefes do Executivo em todo o mundo, baseado na noção de que variações nas taxas de sucesso legislativo ocorrem em razão de diferenças de incerteza, e não em diferenças de poder. Uma avaliação empírica do desempenho estatutário dos chefes dos executivos deve necessariamente levar em consideração a incerteza sobre as preferências dos legisladores. Em situação de plena informação, as taxas de aprovação sempre seriam 100%, dado que o proponente sempre poderia ajustar estrategicamente sua proposta para se adequar ao ponto ideal do legislador central. A taxa de sucesso de 100% obtida pelo presidente peruano e apresentada anteriormente pode ser interpretada por ela linha: ao saber que o parlamento estaria inoperante e, conseqüentemente, temporariamente impossibilitado de frear sua atuação legislativa, o presidente sabia que não teria obstáculos no curto prazo, e que sua estratégia proposta se adequava ao cenário ideal que enfrentou.



Ele explora a relação entre o tamanho do partido da base aliada no parlamento e a taxa esperada de sucesso do chefe do Executivo utilizando a tecnologia de distribuição binomial e simulações Monte Carlo. O modelo simula milhares de votações nominais para o legislativo com determinado número de membros, usando diferentes tamanhos para o partido do chefe do Executivo, obtendo taxas de aprovação variados conforme os valores iniciais. A Tabela 10 (Apêndice H), que apresenta o resultado das simulações, serve de insumo para esta pesquisa e orienta nossa análise.

Em todos os casos, os valores esperados são muito semelhantes aos valores reais, o que, de acordo com o autor, permite avaliar o desempenho real do chefe do Executivo em todo o mundo. Por meio da Tabela 10, Saiegh (2009) afirma que é possível realizar a efetiva comparação de acordo com a parcela de representantes do partido do chefe do Executivo. Os resultados do autor sugerem que o padrão que devemos utilizar para julgar o nível de sucesso de um chefe do Executivo específico não pode ser concebido de forma isolada das condições sob as quais ele opera. Isso é evidente em nossa pesquisa: qualquer análise dos dados sobre as taxas de sucesso requer um exame dos antecedentes históricos do país, das suas regras de operação legal e do cenário político pelo qual passa a Nação analisada. O desempenho do chefe do Executivo deve ser analisado à luz das ferramentas de que dispõe a seu favor, das suas capacidades, mas também do cenário político de seu país, fator este que nunca está sob seu inteiro controle, o que efetivamente altera as condições de atuação do presidente e influencia suas taxas de sucesso ou de insucesso.

Classificar um chefe de Executivo como bem-sucedido requer cautela, pois eventualmente eles operaram em condições excepcionais, a exemplo de regimes de transição. Tal situação pode ser exemplificada pela situação do Peru. A extraordinária taxa de sucesso de 100% identificada para determinado tipo de proposições apenas ocorreu em razão da situação do parlamento, que estava dissolvido e apenas posteriormente analisaria as medidas do presidente, algo que ainda não concluiu até a conclusão deste trabalho. A alta taxa de sucesso, mesmo que possa em parte ser explicada pelo desenho institucional e político peruano, bem como pelas capacidades pessoais dos mandatários responsáveis, é claramente uma consequência da situação do parlamento do país e da liberdade que tal cenário conferiu ao Presidente peruano. Tal excepcionalidade do cenário atua pela combinação das habilidades específicas do mandatário com o espírito do momento, que impulsiona os seus desempenhos pessoais.

Logo, afirmar categoricamente que um presidente, por possuir um elevado percen-

tual de taxa de sucesso, é um mandatário forte, se torna falho e sem sustentação. Mesmo que sejam sinônimos, e que em cenários normais possa ser verdade, é necessário sempre analisar por completo o cenário em que se deu determinada taxa de sucesso, a fim de analisar os fatores sob controle do presidente e os que escapam de seu controle, podendo mesmo o prejudicar. A taxa de sucesso em si, ausentes outros fatores explicativos, constitui um fator incompleto para mensurar a força de um presidente. Para tanto, neste trabalho, buscamos apresentar os fatores correlacionados ao percentual da taxa de sucesso. Dado que obtemos um percentual acima de 80% para todos os cenários calculados nos dois países, entendemos que as taxas de sucesso dos mandatários foram altas, o que não quer dizer necessariamente que eles são fortes. Para os casos brasileiro e peruano analisados em específico, entendemos também que os Presidentes, apesar das sempre presentes debilidades que um mandatário apresenta, são fortes, dado que a razão das taxas de sucesso não se deu unicamente pelo cenário, mas apesar as crises nacionais vividas e pelas maiorias controladas nos respectivos parlamentos.

Uma implicação importante dos resultados de Saiegh é que qualquer modelo razoável de relações Executivo-Legislativo deve incorporar o fator “informação incompleta” como parte da análise. Os resultados sugerem que buscar lidar com a questão de quão bem-sucedido esperamos que os chefes do Executivo tenham sido nas suas relações com seus legislativos respectivos, utilizando uma abordagem única para todos, provavelmente produzirá respostas equivocadas. Em alguns casos de países, como no modelo parlamentarista de *Westminster*, não é incomum que os chefes do Executivo consigam aprovar quase todas suas propostas, mas alguns chefes tendem a ter pontuações resumidas muito mais baixas e dependentes de quanta habilidade política tenham individualmente, o que pode ser visualizado nos casos brasileiro e peruano.

## 11 Resultados

Primeiramente, é relevante comparar as taxas de sucesso dos Executivos brasileiro e peruano. Apresentamos as taxas de ambos os países na Tabela 9, reproduzida abaixo:

**TABELA 9 - Taxas de Sucesso Calculadas**

País e Mecanismo Avaliado	Taxa de Sucesso (em %)
Brasil – Medidas Provisórias	84,44
Brasil – Vetos Mantidos	83,64
Peru – Decretos de Urgência	100
Peru – Projetos de Lei	83,33

Fonte: Elaboração Própria.

Para o Brasil, elaboramos duas taxas de sucesso, para a aprovação das Medidas Provisórias, e para a manutenção dos vetos a elas interpostos, a fim de impedir as alterações no texto feitas pelo Congresso por meio de Projeto de Lei de Conversão. Assim, para o Executivo, temos a taxa de sucesso de 84,44% para as Medidas Provisórias e 83,64% para os vetos. Já para o caso peruano, consideradas as ressalvas feitas em relação ao sucesso presidencial em razão da ausência temporária do controle do Congresso, as taxas de sucesso foram de 83,33% para os projetos ordinários e 100% para os Decretos de Urgência. Ambos os Presidentes apresentaram taxas de sucesso acima de 80%, indicando considerável sucesso da iniciativa legislativa do Executivo em ambos os países.

Tendo em vista as informações e dados supracitados ao longo da pesquisa, é possível realizar algumas conclusões quanto aos cenários analisados no Brasil e no Peru. Os dados indicam que o fato de um parlamento ser bicameral ou unicameral, pelo menos no que concerne a análise da agenda legislativa do Executivo e suas chances de aprovação, não parece ser decisivo para o resultado. Parte da literatura assume que uma Casa a mais tornaria o processo mais lento e mais difícil de gerar sucesso, mas os poderes presidenciais, nos dois casos, tornam curta a tramitação dos projetos que possuem interesse do Executivo e a maioria do que foi proposto obteve aprovação pelo parlamento.

Quando determinada matéria é de interesse presidencial, os mecanismos de acelerar a tramitação (urgência e medida provisória no Brasil; decreto executivo no Peru) driblam muitos dos freios estruturais do parlamento e tornam pouco relevante o número de Casas. Assim, os

poderes presidenciais para legislar e pautar o Congresso são mais relevantes para as taxas de sucesso do Executivo do que o desenho institucional do número de Casas do parlamento.

Ambos os países atribuem considerável poder de agenda ao presidente, em fenômeno análogo ao que ocorre nos demais países da América Latina. Nos parece decisivo, para tanto, o instituto do presidencialismo na região, que historicamente confere protagonismo ao Presidente. Assim, tanto o Brasil quanto o Peru, bem como seus vizinhos, dão fortes poderes legislativos ao Presidente. O uso dos poderes varia de país para país. Por exemplo, enquanto no Brasil a lei delegada foi utilizada apenas duas vezes desde sua implantação pela Constituição de 1988, o instituto parece ser muito mais relevante no Peru: no início da pandemia, o Congresso Peruano autorizou o Presidente, por meio de lei delegada, a emitir Decretos Legislativos para tratar da pandemia e do que fosse necessário para combatê-la<sup>5</sup>. Assim, a maioria das medidas presidenciais se deu por este meio, e não pelos decretos executivos, possível similar peruano ao instituto das Medidas Provisórias brasileiras.

Isso pode se dar em razão do menor poder dos decretos executivos, quando comparados com as Medidas Provisórias: a Constituição Peruana, em seu art. 118, inciso 19, define que as medidas extraordinárias tratadas pelo decreto de urgência devem versar sobre matéria econômica e financeira. Tal restrição temática não aparece nos requisitos da edição de Medidas Provisórias no Brasil. Apesar de tal limitação contida no texto, é evidente que o Presidente de cada país possui rotas alternativas, e próprias ao seu respectivo cenário nacional, para atuar de forma mais eficiente e exitosa. O fato de os decretos de urgência peruanos possuírem, conforme a letra da Constituição, menos alcance que as Medidas Provisórias do Brasil, não significa que o chefe do Executivo peruano não possua outros meios igualmente poderosos de fazer valer sua agenda junto ao parlamento. Isto se exemplifica no instituto das leis delegadas peruanas, cujo equivalente brasileiro é quase nulo, mas que deu ao presidente ampla capacidade de ação na pandemia.

Assim, voltamos para nossa pergunta norteadora: a condição de um parlamento ser bicameral ou unicameral afetou as taxas de sucesso dos executivos brasileiro e peruano para matérias relacionadas à pandemia de COVID-19 durante um ano de pandemia? Nossa pesquisa não encontrou indícios de que a quantidade de Casas do parlamento influencia na taxa de sucesso presidencial. O número de Casas não se mostrou fator relevante para aumentar o diminuir o sucesso do presidente. No entanto, fatores como as ferramentas legislativas, o número de

---

<sup>5</sup>Ver: <<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/0d0dc7078ec9925a052578e100829cc8/925e17e3f2f1d62f052585370050deef?OpenDocument>>. Acesso em 15/12/2021.

parlamentares aliados e o cenário político nacional se mostraram mais relevantes e explicativos das possíveis variações das taxas de sucesso presidencial para as matérias com a temática da pandemia de COVID-19.

## 12 Considerações Finais

Apresentados os resultados da pesquisa e feitas as análises, estas considerações finais buscam apresentar um balanço do trabalho e as agendas de pesquisa correlatas, bem como possíveis caminhos para estudar o objeto que não foram aqui explorados.

Nossa pesquisa buscou apresentar os institutos do bicameralismo e do unicameralismo, com suas características e especificidades. A análise dos casos brasileiro e peruano busca trazer a discussão sobre os sistemas e seus impactos sobre taxas de sucesso presidenciais para a América Latina, relacionando o cenário nacional brasileiro com vizinho em situação semelhante na região: o Peru. As semelhanças entre os dois países, já apresentadas na introdução desta pesquisa, mostram como a comparação é benéfica para uma melhor compreensão do cenário político na região durante a pandemia. A aplicação deste estudo para outros países da região pode ampliar a visão sobre o assunto, permitindo maior comparabilidade entre os países da região e dando uma melhor visão sobre a política regional em si, com um panorama mais preciso sobre governo e pandemia.

As análises das taxas de sucesso do chefe do Executivo ajuda a compreender a força de determinado mandatário e a sua relação com seu respectivo parlamento, dando importante noção sobre a dinâmica de poder em determinada nação. Combinar este mecanismo de análise com o cenário da pandemia de COVID-19 auxilia a compreender este evento marcante, e ainda em curso na história, que se mostrou decisivo para testar as relações entre mandatários e seus parlamentos. A pesquisa buscou explorar este tema recente por meio de ferramenta de análise já consolidada, contribuindo para o estudo do tema.

O trabalho analisou as taxas de sucesso para matérias relacionadas à pandemia e evidenciou o sucesso dos mandatários brasileiro e peruano na aprovação de suas medidas para combate à pandemia e gestão da decorrente crise. Com as devidas ressalvas feitas para cada caso, em especial o peruano, as taxas de sucesso foram maiores que 80% em todos os casos analisados e reforçam a ideia de que presidentes latino-americanos costumam ser fortes. O motivo de tal sucesso não foi percebido em razão do número de Casas de um parlamento, mas de outros fatores explicitados nos resultados desta pesquisa. Assim, a pesquisa evidencia as razões de ser do objeto estudado e apresenta possíveis interpretações de suas causas.

Mesmo que completa no que se propõe, esta pesquisa não esgota o tema nem analisa todas as possíveis formas de abordar o assunto. Aprofundar o estudo sobre os partidos e

seus membros é uma linha de pesquisa não explorada neste trabalho, mas que pode trazer importantes respostas para a área e constitui importante objeto de pesquisa. Estudar o papel dos partidos, consideradas as posições individuais de seus membros e ideológicas da legenda, constitui importante caminho para melhor compreender o tema abordado nesta pesquisa, ampliando os conhecimentos sobre a relação entre o presidente e os partidos do parlamento, em especial no que concerne à pandemia de COVID-19 e áreas afins. Estudos contínuos sobre as taxas de sucesso para matérias relacionadas à pandemia, para além do período analisado neste trabalho, também contribuiriam para uma visão mais completa do tema. Instigamos a comunidade científica a pesquisar sobre o tema e contribuir para esta área de estudo tão importante para a compreensão dos sistemas políticos brasileiro e peruano e para a pandemia de COVID-19, que ainda assola o mundo.

## 13 Referências Bibliográficas

ALEMÁN, Eduardo; MIMICA, Nicolás; NAVIA, Patricio. Bicameral Lawmaking: Analysing the Choices of Revising Chambers. *Parliamentary Affairs*. Oxford, pp. 1-20, 2021.

ANDERSON, Jorge. *Federalismo – Uma Introdução*. São Paulo, Editora FGV, 2009.

ARAÚJO, Paulo. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*. Campinas, v.20, n.1, pp. 67-95, 2014.

ARAÚJO, Paulo. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*. Florianópolis, v.11, n.21, pp. 83-135, 2012.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.10, pp. 285-311, 2013.

ARAÚJO, Victor; SILVA, Thiago; VIEIRA, Marcelo. *Cabinet Rules and Power Sharing from a Comparative Perspective: Presidential and Parliamentary Democracies Reconsidered*. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 10., 2016.

BORGES, André; RENNÓ, Lucio. Brazilian Response to COVID-19: Polarization and Conflict In FERNANDEZ, Michelle; MACHADO, Carlos (orgs.). COVID-19's political challenges in Latin America. *Latin American Societies Current Challenges in Social Science*. Springer, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/978-3-030-77602-2>>. Acesso em 13/12/2021.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22/08/2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno->



da-camara-dos-deputados>. Acesso em 22/08/2021.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. *Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional*. Coleção Prática Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Constitución para la República del Perú de 1979*. Disponível em <<https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>>. Acesso em 11/12/2021.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Constitución Política del Perú*. Disponível em <<https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>>. Acesso em 22/08/2021.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Reglamento del Congreso de la República*. Disponível em <<https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/Reglamento/index.html>>. Acesso em 22/08/2021.

CONGRESSO NACIONAL DO BRASIL. *Regimento Comum do Congresso Nacional*. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>>. Acesso em 22/08/2021.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Processo Legislativo completo esquematizado em quadros*. Brasília: Alumnus, 2017.

DRUCKMAN, James; MARTIN, Lanny; THIES, Michael. Influence without Confidence: Upper Chambers and Government Formation. *Legislative Studies Quarterly*. Washington University, v.30, n.4, pp. 529-548, 2005.

DRUCKMAN, James; THIES, Michael. The Importance of Concurrence: The Impact of Bicameralism on Government Formation and Duration. *American Journal of Political Science*, v.46, n.4, pp. 760,771, 2002.

EPPNER, Sebastian; GANGHOF, Steffen. Institutional *veto players* and cabinet formation: The veto control hypothesis reconsidered. *European Journal of Political Research*, v.56, n.1, pp. 169-186, 2017.

FERNANDEZ, Michelle; MACHADO, Carlos. Comparing Cases to Understand the Political Challenges of COVID-19 in Latin America In FERNANDEZ, Michelle; MACHADO, Carlos (orgs.). COVID-19's political challenges in Latin America. *Latin American Societies Current Challenges in Social Science*. Springer, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/978-3-030-77602-2>>. Acesso em 13/12/2021.

FEU, Cristiano de Menezes; MACEDO, Paulo Sérgio Novais de; NUNES, Nilvia Caldeira; SILVA, Ruthier de Sousa. *Regimento interno facilitado da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2020.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas In INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

FORTUNATO, David; KÖNIG, Thomas; PROKSCH, Sven-Oliver. Government Agenda-Setting and Bicameral Conflict Resolution. *Political Research Quarterly*. University of Utah, v.66, n.4, pp. 938-951, 2013.

GOMES, Fabio de Barros Correia. Uma abordagem sistêmica e estratégica para analisar as interações entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa federal do Brasil. In GUI-MARÃES, André Sathler; Vieira, Fernando Sabóia. *Legislativo e democracia: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GOMES, Fábio. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencia-*

*lismo de coalizão*. Brasília: Edições Câmara, 2013.

HELLER, William. Divided Politics: Bicameralism, Parties, and Policy in Democratic Legislatures. *Annual Review of Political Science*, v. 10, pp. 245-269, 2007.

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil* (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. Estudos Legislativos no Brasil In INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KALANDRAKIS, Tasos. Bicameral Winning Coalitions and Equilibrium Federal Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*. Washington University, v.29, n.1, pp. 49-79, 2004.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil* (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Política – Revista de Ciência Política*. Universidad de Chile, v. 47, pp. 29-54, 2006.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef; SÁNCHEZ, Francisco. *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latino-americano*. Barcelona, Parlament de Catalunya, 2005.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. O Bicameralismo em Perspectiva Comparada In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil* (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MONTERO, Mercedes García; SÁEZ, Manuel Alcántara. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina. In INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

NEIVA, Pedro. Disciplina Partidária e Apoio ao Governo no Bicameralismo Brasileiro. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v. 19, n.39, pp. 183-196, 2011.

NOLTE, Detlef; SÁNCHEZ, Francisco. *Representing Different Constituencies: Electoral Rules in Bicameral Systems in Latin America and Their Impact on Political Representation*. Working papers: Global and Area Studies. Hamburgo, German Overseas Institute, 2005.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. *Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal: regras e práticas da Câmara Alta da República*. Vols. 1 e 2. Brasília: Senado Federal, 2021.

OTJES, Simon. A political arena or a chambre de réflexion? An examination of the reflective role of Dutch senators. *The Journal of Legislative Studies*. Routledge, v.26, n.4, pp. 606-627, 2020.

PALACIOS, Ricardo Jiménez. Movimentos sociais e partidos políticos nas dinâmicas da esquerda peruana: uma leitura crítica em chave territorial. In SANTOS, Roberto Santana; PITILLO, João Claudio Platenik; VILLAMAR, María del Carmen Villarreal (Orgs). *América Latina na Encruzilhada: Lawfare, Golpes e Luta de classes*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel (Orgs.). *Presidencialismo de Coalizão em Movimento*. Brasília: Edições Câmara, 2019.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil* (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

RUSSELL, Meg. Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *The Journal of Legislative Studies*. Routledge, v.19, n.3, pp. 370-391, 2013.

SAIEGH, Sebastian. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo In

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988 In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil* (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SANTOS, Fabiano. Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño. *Política – Revista de Ciência Política*. Universidad de Chile, v. 47, pp. 71-97, 2006.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. Perversão e trauma: impasses da política peruana contemporânea. In *Uma história da onda progressista sul-americana (1988-2016)*. São Paulo, Elefante, 2020.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em 22/08/2021.

SILVA, Rafael Silveira e. *Revisando as regras: adaptações e alcances do processo decisório legislativo em tempos de pandemia*. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4631>>. Acesso em 22/08/2021.

TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras: 1988*. v.7. Brasília: Senado Federal, 2018.

VALDÉS, Roberto. Senados, Representación Política y Representación Territorial: Reflexiones sobre una Extendida Confusión. *Revista de Estudos Institucionais*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, v.4, n.1, pp. 62-89, 2018.

VÖHRINGER, Arturo. El Senado en el derecho comparado. *Revista Chilena de Derecho*. Chile, v.24, n.2, pp.277-313, 1997.

# Apêndices

## APÊNDICE A

**TABELA 3 - Presidentes Peruanos e seus Mandatos**

Presidente	Duração do Mandato
Valentín Paniagua	2000 - 2001
Alejandro Toledo	2001 - 2006
Alan García	2006 - 2011
Ollanta Humala	2011-2016
Pedro Pablo Kuczynski	2016 - 2018
Martín Vizcarra	2018 - 2020
Manuel Merino	10/11/2020 - 15/11/2020
Francisco Sagasti	16/11/2020 - 28/07/2021
Pedro Castillo	28/07/2021 - Hoje

Fonte: Elaboração Própria.

## APÊNDICE B

**TABELA 4 - Medidas Provisórias de Sucesso para o Executivo**

Tipo e Número	Ementa
MPV 925	Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19.
MPV 926	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
MPV 931	Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e dá outras providências.
MPV 934	Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
MPV 936	Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus ( covid-19 ), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.
MPV 925	Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19.
MPV 926	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
MPV 931	Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e dá outras providências.



MPV 934	Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
MPV 936	Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus ( covid-19 ), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.
MPV 938	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus ( covid-19 ).
MPV 944	Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos.
MPV 945	Dispõe sobre medidas temporárias em resposta à pandemia decorrente da covid-19 no âmbito do setor portuário e sobre a cessão de pátios sob administração militar.
MPV 950	Dispõe sobre medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de coronavírus (COVID-19 ).
MPV 958	Estabelece normas para a facilitação do acesso ao crédito e mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia de coronavírus ( covid-19 ).

MPV 959	Estabelece a operacionalização do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda e do benefício emergencial mensal de que trata a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, e prorroga a vacatio legis da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que estabelece a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD.
MPV 960	Prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback , que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e tenham termo em 2020.
MPV 961	Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
MPV 974	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Saúde.
MPV 975	Institui o Programa Emergencial de Acesso a Crédito e altera a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.
MPV 982	Dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital.
MPV 986	Estabelece a forma de repasse pela União dos valores a serem aplicados pelos Poderes Executivos locais em ações emergenciais de apoio ao setor cultural durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e as regras para a restituição ou a suplementação por meio de outras fontes próprias de recursos pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal.
MPV 992	Dispõe sobre o financiamento a microempresa e empresa de pequeno e médio porte, sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias, sobre o compartilhamento de alienação fiduciária e sobre a dispensa do cumprimento de exigências de demonstração de regularidade fiscal nas operações praticadas pelo Banco Central do Brasil em decorrência do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, e altera a Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

MPV 1000	Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus ( covid-19 ) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020
MPV 1003	Autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - Covax Facility .
MPV 1005	Dispõe sobre o estabelecimento de barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas.
MPV 1006	Aumenta a margem de crédito consignado dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social durante o período da pandemia de covid-19 .
MPV 1010	Isenta os consumidores dos Municípios do Estado do Amapá abrangidos pelo estado de calamidade pública do pagamento da fatura de energia elétrica referente aos últimos trinta dias e altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.
MPV 1016	Dispõe sobre a renegociação extraordinária no âmbito do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.
MPV 1017	Define as diretrizes para a quitação e para a renegociação das dívidas relativas às debêntures emitidas por empresas e subscritas pelos fundos de investimentos regionais e para o desinvestimento, a liquidação e a extinção dos fundos.
MPV 1019	Altera a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, para dispor sobre a execução e os prazos para realização das ações emergenciais destinadas ao setor cultural.
MPV 1022	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Saúde.
MPV 1023	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada.

MPV 1024	Altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19 .
MPV 1026	Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19.
MPV 1028	Estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da COVID-19 .
MPV 1029	Altera a Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, que dispõe sobre o exercício da profissão de tripulante de aeronave, denominado aeronauta.
MPV 1033	Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, para conceder tratamento à produção de oxigênio medicinal empregado em medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública relacionados com a COVID-19.
MPV 1034	Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para majorar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devida pelas pessoas jurídicas do setor financeiro, a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para modificar a concessão da isenção relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de automóveis por pessoa com deficiência, revoga a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas, e institui crédito presumido da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social para produtos destinados ao uso em hospitais, clínicas, consultórios médicos e campanhas de vacinação.
MPV 1036	Altera a Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, para dispor sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura.

MPV 1039	Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus ( covid-19 ).
MPV 1040	Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do comércio exterior, o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos, as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, a profissão de tradutor e intérprete público, a obtenção de eletricidade e a prescrição intercorrente na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

Fonte: Congresso Nacional, elaboração própria.

## APÊNDICE C

**TABELA 5 - Medidas Provisórias de Fracasso para o Executivo**

Tipo e Número	Ementa
MPV 927	Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências.
MPV 928	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020.
MPV 933	Suspende, pelo prazo que menciona, o ajuste anual de preços de medicamentos para o ano de 2020.
MPV 951	Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências.
MPV 966	Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19 .
MPV 968	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
MPV 973	Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação.

Fonte: Portal da Legislação do Planalto<sup>6</sup>, elaboração própria.

<sup>6</sup>Ver: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/porta1-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>>. Acesso em 18/12/2021.

## APÊNDICE D

**TABELA 6 - Proposições de Interesse Apresentadas pelo Executivo (Exceto MPs)**

Tipo, Número e Ano	Data de Apresentação	Ementa	Situação
PL 791/2020	19/03/2020	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19	Ainda não teve sua tramitação de fato iniciada, pois aguarda, desde o dia de sua apresentação, a resolução de pendências na Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados
PL 5467/2020	10/12/2020	Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto à responsabilização administrativa do servidor e quanto às infrações disciplinares de menor potencial ofensivo	Aguarda, desde 14/04/2021, relatório da deputada Flávia Moraes (PDT/GO), para que seja apreciado em reunião da Comissão
PLP 108/2020	23/04/2020	Dispõe sobre o repasse dos valores correspondentes ao excedente de recursos acumulados que cobrem as provisões técnicas do consórcio de que trata o art. 7º da Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, ao Sistema Único de Saúde - SUS	Retirado de tramitação pelo autor em 02/07/2020

Fonte: Câmara dos Deputados, elaboração própria.

## APÊNDICE E

**TABELA 7 - Vetos Mantidos e Rejeitados**

Número e Ano	MPV de Origem	Situação
VET 26/2020	MPV 936	17 Mantidos 12 Rejeitados
VET 34/2020	MPV 931	2 Mantidos
VET 37/2020	MPV 925	7 Mantidos
VET 38/2020	MPV 926	2 Mantidos
VET 39/2020	MPV 934	11 Mantidos
VET 40/2020	MPV 938	1 Mantido
VET 41/2020	MPV 975	5 Mantidos
VET 42/2020	MPV 944	10 Mantidos
VET 44/2020	MPV 948	1 Rejeitado
VET 45/2020	MPV 945	3 Mantidos
VET 49/2020	MPV 960	1 Mantido
VET 53/2020	MPV 974	1 Mantido
VET 8/2021	MPV 1003	37 Mantidos

Fonte: Congresso Nacional, elaboração própria.



## APÊNDICE F

### TABELA 8 - Projetos de Autoria do Presidente Peruano

Número	Publicação	Ementa	Situação
07305	09/03/2021	<i>Ley que modifica diversas normas relacionadas al arrendamiento financiero, y deroga el artículo 34 de la ley 30230 ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión del país</i>	Convertido em Lei em 30/06/2021
07216	25/02/2021	<i>Ley que aprueba disposiciones para la implementación y operación del sistema único de emergencias y urgencias-sistema 911</i>	Em Tramitação
06808	15/12/2020	<i>Ley que modifica el decreto legislativo 1488 decreto legislativo que establece un régimen especial de depreciación y modifica plazos de depreciación</i>	Convertido em Lei 31/12/2021
06806	15/12/2020	<i>Ley que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias</i>	Convertido em Lei 31/12/20
06805	15/12/2020	<i>Ley que prorroga la vigencia de las exoneraciones contenidas en el artículo 19 del texto único ordenado de la ley del impuesto a la renta</i>	Convertido em Lei 31/12/20
06342	01/10/2020	<i>Ley que aprueba el programa de garantía del gobierno nacional para la reprogramación de créditos de consumo, hipotecarios para vivienda y mypes</i>	Convertido em Lei 08/10/20

06273	25/09/2020	<i>Ley que modifica el artículo 8 de la ley 29459, ley de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios</i>	Convertido em Lei 18/12/20
06114	02/09/2020	<i>Ley que establece medidas extraordinarias a favor de las/os aseguradas/os del sistema nacional de pensiones por motivo del impacto del COVID-19 en la economía peruana</i>	Convertido em Lei 22/07/21
07216	25/02/2021	<i>Ley que aprueba disposiciones para la implementación y operación del sistema único de emergencias y urgencias-sistema 911</i>	Em Tramitação
06808	15/12/2020	<i>Ley que modifica el decreto legislativo 1488 decreto legislativo que establece un régimen especial de depreciación y modifica plazos de depreciación</i>	Convertido em Lei 31/12/2021
06806	15/12/2020	<i>Ley que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias</i>	Convertido em Lei 31/12/20
06805	15/12/2020	<i>Ley que prorroga la vigencia de las exoneraciones contenidas en el artículo 19 del texto único ordenado de la ley del impuesto a la renta</i>	Convertido em Lei 31/12/20
06342	01/10/2020	<i>Ley que aprueba el programa de garantía del gobierno nacional para la reprogramación de créditos de consumo, hipotecarios para vivienda y mypes</i>	Convertido em Lei 08/10/20
06273	25/09/2020	<i>Ley que modifica el artículo 8 de la ley 29459, ley de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios</i>	Convertido em Lei 18/12/20

06114	02/09/2020	<i>Ley que establece medidas extraordinarias a favor de las/os aseguradas/os del sistema nacional de pensiones por motivo del impacto del COVID-19 en la economía peruana</i>	Convertido em Lei 22/07/21
05326	22/05/2020	<i>Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia penal, procesal penal y penitenciaria a fin de establecer medidas para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19</i>	Convertido em Lei 28/05/20
05110	05/05/2020	<i>Ley que establece medidas excepcionales para el deshacinamiento de establecimientos penitenciarios y centros juveniles por riesgo de contagio de virus COVID-19</i>	Em Tramitação
04947	27/03/2020	<i>Ley que establece medidas para aplicar el control simultáneo o concurrente durante la emergencia sanitaria por el COVID-19</i>	Convertido em Lei 06/04/20
04895	26/03/2020	<i>Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19</i>	Convertido em Lei 27/03/20

Fonte: Congreso del Perú, elaboração Própria.

## APÊNDICE G

**TABELA 10 - Relação entre Tamanho da Base Aliada e a Taxa Esperada de Sucesso**

Número de Representantes	Valores Esperados	Valores Reais
5	57,56	50,67
10	61,06	58,92
15	63,44	64,56
20	66,48	66,91
25	66,90	68,63
30	69,12	65,57
35	70,20	66,75
40	71,26	70,83
45	74,10	75,07
50	75,62	78,19
55	76,26	82,42
60	79,74	84,91
65	80,54	82,94
70	81,80	89,66
75	82,42	87,75
80	85,80	Não Determinado
85	87,60	Não Determinado
90	90,22	Não Determinado
95	92,28	Não Determinado
100	100	Não Determinado

Fonte: Saiegh, 2009.