

10º ENCONTRO DA ABCP

Instituições Políticas

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E SUCESSO LEGISLATIVO PRESIDENCIAL NOS
GOVERNOS CARDOSO, LULA E ROUSSEFF**

Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux (IESP/UERJ)

Belo Horizonte, MG
30 de Agosto a 02 de Setembro de 2016

Resumo: Temos nos dias atuais um grande conhecimento do funcionamento do presidencialismo brasileiro graças à ampla literatura sobre o tema na Ciência Política. Sabemos muito mais na atualidade sobre regras eleitorais, disciplina partidária, formação de coalizões, relação entre os poderes Executivo e Legislativo e iniciativas legislativas presidenciais do que em torno de 25 anos atrás. No entanto, vários aspectos ainda se encontram inexplorados no estudo do processo legislativo no Brasil, deixando lacunas na análise do presidencialismo brasileiro. Fatores que influenciam no resultado final de uma legislação é uma dessas lacunas.

No Brasil, os presidentes possuem um papel de liderança na formulação de grandes reformas e conseguiram realizar medidas consideradas de difícil apoio por parlamentares e governadores. Vemos como exemplo Fernando Henrique Cardoso aprovando a Lei de Responsabilidade Fiscal e a reforma da previdência privada e Lula aprovando desta vez a reforma da previdência pública. Analisar os fatores que influenciaram na aprovação destas e de outras medidas ajuda a relevar aspectos de suma importância do papel legislativo do Executivo.

Certos estudos sobre casos nacionais específicos na América Latina começaram a verificar fatores que facilitam ou dificultam a aprovação das leis. Além disso, temos no caso brasileiro estudos que apresentam dados agregados sobre sucesso legislativo do Executivo. Desse modo, análises mais focadas sobre o sucesso legislativo no Brasil são escassas, deixando ainda em aberto a compreensão de diversas forças atuantes na aprovação de projetos legislativos do Executivo. Ao lado disso, apesar do valor agregado de sucesso legislativo presidencial em torno de 70%, vemos que existem variações da taxa de sucesso intra e entre governos. O material fornecido por esta literatura, apesar de muito rico, não ajuda a entender este fenômeno. Este trabalho contribui na supressão desta lacuna deixada pela literatura anterior.

Visando contribuir para esta literatura, este trabalho examina a aprovação de leis do Executivo no Brasil, observando o efeito das prerrogativas presidenciais, tipos de matérias legislativas e contextos políticos. Desse modo, o objetivo deste trabalho é buscar explicações da atuação de uma série de variáveis independentes na promoção de sucesso legislativo presidencial e buscar explicações para as variações da taxa de sucesso intra e entre governos.

A partir do que a literatura sobre o caso norte-americano e o incipiente caso latino-americano apresentam, as seguintes variáveis independentes foram escolhidas para ajudar a elucidar o caso brasileiro: 1) tipos de matérias de legislativas: a) prerrogativas exclusivas: medida provisória e lei orçamentária (PLN), b) tipo de matéria de acordo com a classificação do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP: administrativa, econômica, orçamentária (neste caso ou na forma de medida provisória ou projeto de lei ordinária) e político-institucional; 2) contextos políticos: tamanho da coalizão, efeito "honeymoon" e índice de popularidade do presidente; e 3) "habilidade" do presidente, por constantemente na literatura sobre o presidencialismo brasileiro, o argumento da importância da "habilidade" do chefe do Executivo aparecer, pois de acordo com uma série de autores, as instituições políticas brasileiras não gerariam incentivos para a cooperação entre os atores políticos, dificultando assim a ação dos presidentes.

Para a realização da análise empírica, foram coletadas uma série de informações de cada projeto de lei introduzido pelos presidentes brasileiros desde Cardoso até Rousseff. O espaço de tempo compreendido neste trabalho abrange os anos de 1995 até 2014. Entre esses anos, foram apresentados um total de 3.516 projetos de lei, dentre os quais 929 são medidas provisórias, 1.693 leis orçamentárias (PLNs) e 894 projetos de lei ordinária. Sendo que em termos de matéria, considerando medidas provisórias e projetos de lei ordinária, são contabilizados: 572 matérias administrativas, 444 econômicas, 17 homenagens, 205 orçamentárias, 23 políticos-institucionais e 563 de política social.

Um modelo de regressão logística com efeitos aleatórios é empregado, já que meu interesse neste trabalho são variáveis que são específicas a cada projeto de lei assim como grupo de variáveis que variam somente dentro das legislaturas. Como a variável dependente (resultado final do projeto de lei) é modelo binária (0,1), estimo a probabilidade de um projeto ser aprovado (1) ou não (0) por meio de uma função logística $\text{logit}(x) = 1/(1+e^{-bx})$, onde x é um vetor com as variáveis independentes utilizadas no modelo e b seus coeficientes. O inverso da função logística ($\text{logit}^{-1}(x) = e^x/(1+e^x)$) permite expressar os resultados em termos de probabilidade.

A partir deste modelo, utilizando os coeficientes de regressão, faço algumas simulações criando situações hipotéticas que facilitam a observação do impacto de uma variável controlando por outras, tais como: iniciativas exclusivas numa situação de coalizão majoritária e etc.

Os resultados encontrados apontam que as prerrogativas exclusivas tais como medidas provisórias, encurtando o tempo de apreciação das leis no Congresso e matérias exclusivas (administrativas e orçamentárias) além das econômicas possuem influência positiva na aprovação das leis do Executivo. Isso reforça os argumentos da teoria partidária e informacional - esta no caso das econômicas, devido a instituições do Executivo com expertise na área como Banco Central e Ministério da Fazenda - no que tange aos incentivos gerados a partir do modo como as instituições na relação Executivo-Legislativo se organizam. Além disso, o sucesso do governo é potencializado durante o período de "honeymoon" e tem variação positiva significativa em quanto maior for a coalizão de governo. Todavia, os resultados mostram que a "habilidade" não impacta significativamente no sucesso e popularidade inesperadamente possui efeito negativo.

Palavras-chave: Sucesso legislativo, Executivo

Introdução

O que explica a variação da taxa de sucesso legislativo entre os diferentes governos no Brasil e quais são as variáveis que mais e menos impactam no sucesso legislativo presidencial? Entender tal fenômeno é importante pois avaliar os fatores que mais impactam no processo legislativo nos ajuda a entender melhor o desempenho das instituições democráticas em regimes presidencialistas.

Certos estudos sobre casos nacionais na América Latina começaram a verificar fatores que facilitam ou dificultam a aprovação das leis. Além disso, temos no caso brasileiro estudos que apresentam dados agregados sobre sucesso legislativo do Executivo. Desse modo, análises mais focadas sobre o sucesso legislativo no Brasil são escassas, deixando ainda em aberto a compreensão de diversas forças atuantes na aprovação de projetos legislativos do Executivo.

Neste trabalho são analisados fatores políticos - podendo ser chamados também de circunstanciais -, institucionais e um pessoal - a "habilidade" do presidente. Dentre os fatores políticos, são analisados o tamanho da coalizão, o chamado efeito "honeymoon" e a popularidade do presidente. O intuito de recorrer a essas variáveis consiste em medir a influência das circunstâncias políticas no processo legislativo. Já, do ponto de vista institucional, são analisados os tipos de lei - se medida provisória ou lei ordinária - e de matérias - se econômica, orçamentária, administrativa, social, homenagem ou político-institucional. O objetivo é comparar a força de tipos de lei e matérias com iniciativa exclusiva aos presidentes frente às demais e medir quais possuem mais ou menos chances de sucesso. Por último, a variável pessoal visa medir o quanto a "habilidade" do presidente impacta no sucesso legislativo.

Para o teste estatístico, eu considero todas as medidas provisórias, leis orçamentárias (PLNs) e projetos de lei ordinária enviados pelos presidentes em questão à Câmara de deputados. PECs e leis complementares não são inseridas nessa análise por requerem quórum diferenciado. PECs para serem aprovadas demandam votação em dois turnos em cada casa e aprovação por maioria qualificada de 3/5 em cada turno e não são sujeitas a veto presidencial. Por sua vez, leis complementares requerem aprovação por maioria absoluta e leis delegadas requerem que o Executivo demande ao Legislativo autorização para legislar em matérias dentro do limite estabelecido pelo art. 68 § 2 da Constituição Federal. Já medidas provisórias, PLNs e projetos de lei ordinária requerem maioria simples para que sejam aprovados e são sujeitos a veto presidencial, por isso, para um controle mais rígido dos resultados, PEC, leis delegadas e leis complementares não são consideradas.

A escolha em analisar comparativamente os governos Cardoso, Lula e o primeiro mandato de Rousseff se explica no fato desses governos se caracterizarem como os

mais estáveis politicamente no Brasil pós-88, o que proporciona uma análise comparativa menos suscetível a algum *bias*. Ao lado disso, vemos também que há variações em termos circunstanciais e as instituições são as mesmas sobre todos eles, apesar da alteração sobre as regras de tramitação das medidas provisórias causada pela EC 32/2001¹.

As maiores probabilidades de impacto positivo no sucesso legislativo encontradas neste trabalho estão nas prerrogativas e matérias exclusivas, o efeito "honeymoon" e o tamanho da coalizão. As matérias (econômicas) que possuem vantagem informacional do Executivo frente ao Legislativo também possuem boas chances de aprovação.

1) O sucesso legislativo presidencial nos Estados Unidos e na América Latina

A literatura no caso norte-americano é muito extensa e remete à década de 1960. Neustadt (1960) e Davidson (1984) indicam que o presidente dos Estados Unidos deve ser dotado de grande capacidade de persuasão para conseguir aplicar sua agenda. O problema com esta variável está em sua operacionalização, uma vez que quantificar características pessoais não é um trabalho fácil. Além disso, o argumento da "habilidade" se encontra pautado na ideia de que os atores políticos tem poucos incentivos à cooperação. Daí, o motivo da ênfase na ideia e na necessidade do presidente ter bom poder persuasivo.

A partir dos anos 70, diferentes abordagens surgiram no intuito de explicar a ação coletiva no Congresso norte-americano. O que temos em comum entre elas é a pouca atenção dada ao papel do presidente, uma vez que este é institucionalmente fraco *vis-à-vis* Congresso. Nos Estados Unidos, o presidente não possui iniciativas legislativas exclusivas, o que o torna muito dependente do Congresso para aprovar alguma legislação de seu interesse.

Duas concepções de sucesso legislativo aparecem a partir desta literatura. Por um lado, temos estudos que focam na substância da lei (Barrett e Eshbaugh-Soha, 2007), cujo o foco é analisar dentro das leis aprovadas, as que são consideradas importantes para uma determinada agenda de governo. Por outro lado, temos estudos que focam na relação entre leis aprovadas e não aprovadas (Saiegh, 2011; Canes-Wrone e De Marchi, 2002). O foco nesta literatura é o sucesso de governo, ou seja, consiste em analisar os fatores que ajudam os presidentes a conseguir aprovar o maior número possível de legislações. Este artigo se insere nesta última vertente.

¹ A EC 32/2001 estendeu o prazo de apreciação das medidas provisórias de quarenta e cinco para sessenta dias. Nos resultados encontrados deste trabalho, nota-se que mesmo com ela, a probabilidade de uma medida provisória ser aprovada continua alta.

Nesta literatura, variáveis como "controle do partido no Congresso", "nível de polarização entre partidos", "popularidade do presidente" e "ciclo eleitoral" (efeito "honeymoon") (Bond e Fleisher, 1990; Cohen et al., 2013) passaram a apresentar influências importantes no sucesso legislativo presidencial. O "controle do partido no Congresso" alega que as chances de sucesso legislativo aumentam para o presidente quando seu partido possui controle da pauta no Congresso (Edwards et al., 1997). O "nível de polarização" diz que quando os partidos estão muito coesos, as chances de sucesso diminuem (*ibidem*, 1997). A "popularidade do presidente" se baseia na ideia de que índices de aprovação popular elevadas aumentam as chances de sucesso (Bond et al., 2003). Por fim, "honeymoon", indica o ciclo eleitoral. Essa variável diz que há uma tendência de "boas vindas" do Congresso para o presidente recém-eleito. Logo, o primeiro ano de um mandato tende a influir positivamente no sucesso legislativo (Cohen et al., 2013).

As variáveis relacionadas aos partidos ficam muito restritas aos sistemas políticos de tradição pluralista, quando a possibilidade de formação de coalizões não existe, o que torna muito necessária uma maioria satisfatória do partido governista e/ou que o partido da oposição não seja muito coeso para que haja boas chances de sucesso legislativo. Logo, na América Latina, aplicar tais variáveis onde temos o multipartidarismo, pode gerar resultados insatisfatórios. Assim, considero que, ao contrário de "habilidade", "popularidade do presidente" e "honeymoon", essas variáveis não são passíveis de generalização.

A literatura sobre o caso latino-americano recorre a variáveis como "poderes dos presidentes" e "tamanho/formação de coalizões" ao lado de "popularidade do presidente" e "honeymoon". "Poderes dos presidentes" aborda a questão das iniciativas dos presidentes que são divididas entre prerrogativas e matérias exclusivas. "Prerrogativas exclusivas" aborda a questão do presidente ser institucionalmente conferido em poder encurtar legislações que julgar como urgentes. Já, "matérias exclusivas", são *policy areas* que são conferidas exclusivamente ao Executivo, para evitar possíveis problemas de ação coletiva dentro da arena congressional (Figueiredo e Limongi, 2001). Os resultados encontrados por Alemán e Navia (2009) sobre o caso chileno apontam maior probabilidade de aprovação para matérias e prerrogativas exclusivas ao presidente *vis-à-vis* as compartilhadas.

No que tange à questão do "tamanho/formação de coalizões", o argumento é de que quanto maior a porcentagem de cadeiras ocupadas pela coalizão em torno do partido do presidente, maior as chances de sucesso (Alemán e Navia, 2009). Isto não quer dizer que governos minoritários resultariam necessariamente em impasses, mas que somente as chances de sucesso legislativo seriam mais reduzidas, pois haveria mais dependência da oposição (Cheibub et al., 2004).

2) O presidente do Brasil na arena legislativa

No Brasil, o presidente pode recorrer ao uso de medidas provisórias com força de lei para abreviar o tempo de tramitação de projetos que julgue como urgentes. Nelas, é vedada a reedição e tem prazo máximo de sessenta dias de tramitação com possibilidade de prorrogação para a mesma quantidade de dias². O uso desse mecanismo pode sinalizar que o presidente pretende assumir maior controle sobre a agenda legislativa do Congresso, priorizando determinados projetos em um ambiente congressual muito ocupado ou então obrigando o Congresso a deliberar sobre determinada matéria (Alemán e Navia, 2009). O Executivo também possui iniciativa exclusiva em matérias orçamentária e administrativa. Logo, no caso brasileiro, temos dois tipos de matérias nas quais, os legisladores podem no máximo produzir emendas de seus interesses.

Os números apresentados pela literatura brasileira indicam que a taxa de sucesso legislativo presidencial no agregado gira em torno de 70% (Figueiredo e Limongi, 2001; Limongi, 2006). Como se explica essa taxa a partir do que estes autores apresentam? De acordo com eles, apesar do partido do presidente não ocupar maioria absoluta de cadeiras, os presidentes brasileiros são capazes de atrair atores dispersos na arena legislativa para a coalizão de governo. Isso ocorre pois, os presidentes brasileiros detém o controle de recursos significativos para a carreira dos parlamentares tais como, a liberação de emendas ao orçamento e a distribuição de cargos ministeriais. Este último fator é uma estratégia fundamental que os presidentes utilizam para assegurar o apoio de sua coalizão no Congresso, uma vez que o cargo ministerial pode garantir maior poder de influência na agenda do Executivo ao político e partido indicado ao cargo. Além disso, segundo Figueiredo e Limongi (2001), temos evidência de que os líderes partidários realizam grande parte das negociações sobre cargos e emendas *vis-à-vis* Executivo, reduzindo o custo de barganha dos presidentes. Este fator pode indicar que para um parlamentar ser disciplinado para com seu partido e conseqüentemente com o governo nas votações é racional, pois há incentivos para tal comportamento. Assim, a partir desta abordagem, temos instituições que incentivam legisladores a cooperar e aprovar projetos do Executivo.

Além da taxa agregada, temos também quando tomada isoladamente que matérias de teor econômico possuem um valor elevado. A abordagem descrita pelo parágrafo anterior certamente ajuda a explicar tal fenômeno, mas, não parece suficiente tendo em vista a ampla diferença desta em relação às taxas de aprovação das demais matérias não exclusivas ao Executivo³. Santos e Almeida (2011) ajudam a explicar tal

² Vide art. 62 da Constituição Federal de 1988.

³ Vide tabela 8 no anexo.

fenômeno partindo do pressuposto pelo qual o Executivo seria dotado de vantagem informacional em relação ao Legislativo por conter instituições com mais expertise. Neste caso, enquanto que o Executivo conta com instituições como Ministério da Fazenda e Banco Central, o Legislativo conta apenas com o sistema de comissões. Assim, a lógica para estes autores consiste num Executivo mais bem informado sobre suas políticas do que o Legislativo, o que daria incentivos à cooperação por parte dos parlamentares neste tipo de matéria.

Por fim, há uma outra literatura sobre o caso brasileiro cujo argumento é o de que a combinação entre federalismo "robusto" e voto proporcional em lista aberta geraria uma combinação institucional na qual os presidentes teriam muitas dificuldades em conseguir angariar apoio pois haveria alta fragmentação partidária, instabilidades institucionais permanentes, volatilidade eleitoral, elites políticas locais se perpetuando no poder e clientelismo político (Mainwaring, 1990; Stepan, 2000). Assim, seria necessária uma boa dose de *virtù* ao presidente para atrair apoio (Abrucio e Loureiro, 1999: 85). Logo, estes autores recorrem similarmente ao argumento apresentado por Neustadt (1960).

O problema com este argumento consiste em que partindo deste pressuposto, esperaríamos observar uma variação muito grande na taxa de sucesso entre presidentes diferentes, já que as características pessoais variam e as instituições não geram incentivos à cooperação. Além disso, esperaríamos também observar pouca variação nas taxas intragovernos pelo mesmo motivo, o que nem sempre ocorre. Por fim, com os pressupostos considerados por esta abordagem, fica difícil de encontrar empiricamente, como demonstrado, o valor agregado em torno de 70% de sucesso legislativo presidencial.

Por fim, faz-se importante analisar no caso brasileiro o papel das prerrogativas e matérias exclusivas *vis-à-vis* as concorrentes, o impacto das coalizões, a provável maior expertise do Executivo frente ao Legislativo e da "habilidade" dos presidentes.

3) Sucesso legislativo nos governos Cardoso, Lula e Rousseff: contextos e instituições

Em primeiro lugar, a taxa de sucesso agregado encontrada no espaço temporal analisado é de 74.11%⁴ (2606 projetos aprovados de 3516 apresentados⁵). Na tabela abaixo, temos os números gerais para cada governo analisado:

⁴ Em Darrieux (2015), a taxa encontrada de sucesso agregado encontrada havia sido de 73.92%. A razão para esta variação irrisória é devido à não consideração neste trabalho de 8 projetos de lei com tramitação iniciada em 1994, que, na base CEBRAP é creditada à FHC I.

⁵ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Tabela 1⁶ - Sucesso legislativo para cada presidente (de Cardoso a Rousseff)

Presidente	Projetos apresentados	Projetos aprovados	Sucesso %
FHC I	755	613	81.20
FHC II	893	665	74.50
Lula I	737	582	79.00
Lula II	713	482	67.60
Dilma I	418	264	63.20

Fonte: elaboração própria com base nos dados legislativos do CEBRAP.

Pelos dados da tabela, vemos que todos os presidentes conseguiram aprovar a maior parte de seus projetos. É interessante notar como que nos governos Cardoso e Lula, as taxas caem no 2º mandato de cada um e que Rousseff em seu 1º mandato possui taxa menor do que ambos. No entanto, mesmo com uma taxa menor, a presidenta não teve um resultado ruim no geral. Neste tópico, o objetivo é analisar cada governo e assim observar efeitos circunstanciais, sem desconsiderar o papel da habilidade e sobretudo das variáveis institucionais.

Começando por Cardoso, observamos que a coalizão que dava suporte ao governo tinha 77% das cadeiras na Câmara de deputados até o ano eleitoral de 1998 quando o PTB decide sair⁷. Esta porcentagem dava uma margem de segurança considerável para que houvesse votos indisciplinados dentro da coalizão de governo. Nesta circunstância, Cardoso aprovou a PEC da Reforma da Previdência em 1998, uma medida considerada de difícil apoio pois além do requerimento de maioria qualificada, era impopular já que aumentava a idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado. A tabela abaixo disponibiliza a variação anual da taxa de sucesso dos governos Cardoso.

Tabela 2 - Variação anual da taxa de sucesso nos governos Cardoso

Ano	Apresentados	Aprovados	Sucesso %
1995	227	199	87.70
1996	193	152	78.80
1997	162	127	78.40
1998	173	135	78.00
1999	168	140	83.30
2000	224	191	85.30
2001	245	163	66.50
2002	256	171	66.80

Fonte: elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

⁶ Foi feita também uma pequena correção sem influência nos resultados encontrados em relação a Darrieux (2015). Um projeto de lei antes considerado como de Lula I, entrou em Lula II devido à sua data de tramitação ter sido iniciada após a coalizão "interina". Vide tabela 9 no anexo.

⁷ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

A partir da tabela, nota-se um padrão de queda na taxa de sucesso nos dois últimos anos de cada mandato, principalmente no segundo. Isto vai ao encontro do que a literatura argumenta acerca do efeito "honeymoon", cujo pressuposto é o de que o primeiro ano de mandato se caracteriza como sendo mais favorável aos presidentes (Cohen et al., 2013). O ano de 1995 é o ano mais bem sucedido dentre todos dos governos Cardoso.

Podemos supor que a queda substancial percebida - ainda que os valores sejam elevados - nos anos 2001 e 2002, além da questão do efeito "honeymoon", esteja atrelada ao fato de Cardoso ter perdido uma parcela significativa de apoio congressual com a saída do PFL da base do governo. Neste momento, o governo passou a contar com uma coalizão minoritária, com 45.00% das cadeiras, ficando mais suscetível a ter que contar com apoio da oposição (Alemán e Navia, 2009; Cheibub et al., 2004). Uma outra variável que pode ter pesado nesses anos é a popularidade. Entre os anos 2001 e 2002 sua taxa de aprovação popular se situava entre 19 e 27.5%⁸ apenas, o que poderia gerar poucos incentivos aos parlamentares a cooperarem com o governo, uma vez que estes não queriam associar sua imagem a um governo mal avaliado (Bond et al., 2003).

É interessante observar que no ano de 2001 quando Cardoso atingiu sua menor taxa de sucesso, vemos que 44 das 54 medidas provisórias (81.50%) e 21 dos 68 projetos de lei ordinários (30.90%) foram aprovados. Temos então, evidências significativas de que a redução do tempo de apreciação afeta positivamente no sucesso legislativo presidencial (Alemán e Navia, 2009). Ao lado disso, se isolarmos as medidas provisórias e compararmos com o ano anterior, vemos que 21 das 23 apresentadas em 2000 foram aprovadas (91.30%). Essa comparação é importante, pois no ano anterior, Cardoso estava com uma coalizão majoritária, ao contrário de 2001. Ou seja, temos também evidências de que incentivos institucionais que ajudam a agregar apoio político em torno do presidente (Figueiredo e Limongi, 2001) e que coalizões majoritárias influem positivamente (Alemán e Navia, 2009).

Quanto ao tipo de matéria, no ano de 2001, temos 107 de 132 (81.10%) matérias orçamentárias, 23 de 33 (69.70%) administrativas, 18 de 27 (66.70%) econômicas, 0 de 1 homenagem, 0 de 1 político-institucional e 15 de 51 (29.41%) sociais foram aprovadas. Vemos que matérias de iniciativa exclusiva registram as maiores taxas de sucesso. Ao lado delas, temos também um valor elevado das matérias econômicas, o que sustenta o argumento da vantagem informacional do Executivo (Santos e Almeida, 2011). Tem-se, então, claramente que as taxas mais baixas de sucesso em tal ano foram as matérias de prerrogativa concorrente e os projetos de lei ordinários cujo tempo de apreciação não é determinado.

⁸ Fonte: Datafolha.

Lula governou sob uma coalizão ideologicamente mais heterogênea e com mais partidos⁹. Este fator novamente demonstra que incentivos para participar do governo existem no Brasil, já que a distância de preferências podem ser superadas com ofertas de participação no governo. Quando observamos a questão do sucesso legislativo, vemos que não há evidências de que heterogeneidade e quantidade de partidos na coalizão tenham causados grandes problemas para que Lula tenha conseguido ser um presidente bem sucedido. Um exemplo disto é a aprovação da PEC da Reforma da Previdência do setor público, uma medida impopular. Além disso, no momento da aprovação desta PEC, a coalizão se encontrava minoritária, com 48.50% de cadeiras da Câmara ocupadas, o que fornece mais evidências de que governos minoritários não caracterizam necessariamente um empecilho à eficácia legislativa (Cheibub et al. 2004). Todavia, Lula buscou alargar sua base de apoio, pois havia uma inconsistência do apoio do PDT e PPS entre os anos 2003 e 2004. Tal feito foi atingido com a entrada do PMDB na coalizão em 2004. Assim, o governo passou a ter mais segurança para contar com a questão dos indisciplinados e conseguiu contar somente com os votos da coalizão, evitando o risco de contar com votos da oposição. As coalizões nos governos Lula passaram a oscilar entre 58.90% e 69.40% de cadeiras na Câmara de deputados desde então. Abaixo, vemos a variação anual da taxa de sucesso legislativo sob os governos Lula:

Tabela 3 - Variação anual da taxa de sucesso nos governos Lula

Ano	Apresentados	Aprovados	Sucesso %
2003	157	142	90.40
2004	268	228	85.10
2005	159	113	71.10
2006	153	103	67.30
2007	170	140	82.30
2008	196	157	80.10
2009	188	126	67.00
2010	159	59	37.10

Fonte: elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Lula também foi tendo queda gradativa da taxa de sucesso em ambos os mandatos, o que fornece mais evidências do efeito "honeymoon", sendo o sucesso registrado em 2003, primeiro ano do primeiro governo Lula, o maior de todo o período analisado (90.40%). Ao lado disso, vemos que os menores valores foram registrados em anos eleitorais (2006 e 2010).

⁹ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Nos anos de 2005 e 2006, Lula detinha uma baixa aprovação popular, com taxas entre 28% e 32%¹⁰. No final do ano de 2006 a taxa de aprovação de Lula começou a subir até atingir a marca de 83% em 2010. Do ponto de vista da popularidade, no entanto, é interessante observar o baixo valor registrado em 2010 (37.10%), momento este em que a popularidade era extremamente elevada, contrariando o argumento da literatura (Bond e Fleisher, 1990). Parece que o efeito "honeymoon" foi o fator mais forte. As eleições parecem ter sido cruciais para o comportamento parlamentar e o sucesso legislativo naquele ano. No mais, parece precipitado dizer que faltou "habilidade" à Lula. Partindo desse ponto de vista, um presidente que conseguiu atingir taxas de sucesso entre 70% e 90%, ou seja, que conseguiu atrair amplo apoio em diversos momentos, não deixaria de ser "habilidoso" em um determinado momento.

Quanto às variáveis institucionais, vemos que 1 de 31 projetos de lei ordinária (3.22%) e 30 das 42 medidas provisórias (71.42%) enviados em 2010 foram aprovados. Ou seja, vemos novamente que o poder de reduzir o tempo de apreciação caracteriza uma probabilidade considerável de sucesso legislativo, o que ajuda a fundamentar o argumento fornecido pela literatura (Alemán e Navia, 2009). Ao lado das medidas provisórias, vemos que 38 dos 100 projetos de lei orçamentária (38.0%), 10 de 30 (33.0%) administrativas, 9 de 15 econômicas (60.0%) e 2 de 14 sociais (14.29%) foram aprovados, o que também ajuda a sustentar o argumento da literatura (*ibidem*, 2009), além da que considera o Executivo como detentor de vantagem informacional frente ao Legislativo (Santos e Almeida, 2011), visto que estas matérias tem maior sucesso do que as sociais.

Rousseff, assim como Lula, governou com uma coalizão contendo um amplo número de partidos e ideologicamente heterogênea. Um fator que a diferencia tanto de Lula quanto de Cardoso é o de não ter governado em nenhum momento com coalizão minoritária¹¹. Abaixo, a tabela com as taxas de sucesso de Rousseff:

Tabela 4 - Variação da taxa anual de sucesso no 1º governo Dilma

Ano	Apresentados	Aprovados	Sucesso %
2011	123	104	84.60
2012	120	74	61.70
2013	107	75	70.10
2014	68	11	16.20

Fonte: elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

¹⁰ Fonte: Datafolha.

¹¹ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Nota-se que as taxas encontradas no governo Rousseff são mais oscilantes em relação aos presidentes anteriores. Em 2011, ela começa com uma taxa bem elevada, dando mais suporte ao argumento do efeito "honeymoon" (Cohen et al. 2013). No segundo, a taxa segue alta, mas, em comparação com o ano anterior, cai de forma mais abrupta, padrão não encontrado nos governos Cardoso e Lula. Rousseff ensaia uma recuperação e consegue uma taxa de sucesso significativa em 2013. Porém, em seu último ano, a taxa cai drasticamente, logrando somente 16.20% de projetos aprovados.

É interessante levar em consideração o fato de Rousseff ter conseguido aprovar o reajuste do salário mínimo em 2011 no valor pouco generoso de 7%. Ao lado disso, conseguiu fazer com que a Câmara aprovasse o orçamento federal para o ano de 2012 sem conceder aumento real para o aposentado que recebe mais de um salário mínimo, nem para juízes e outros profissionais do Poder Judiciário. Logo, Rousseff conseguiu atrair apoio para aprovar medidas difíceis devido ao aspecto impopular e o forte poder de pressão dos membros do Judiciário sobre os parlamentares. Num cenário como este, de acordo com a literatura cujo argumento reside exclusivamente na questão da capacidade pessoal do presidente para angariar apoio (Abrucio e Loureiro, 1999), dificilmente observaríamos tal feito de Rousseff, tendo em vista, esta ser caracterizada por políticos, opinião pública e cientistas políticos como de baixa capacidade política¹². Além disso, só o fato de ter alcançado ampla taxa de sucesso em 2011 indica que outras variáveis atuam para que isto ocorra. "Habilidade" tomada isoladamente acaba negligenciando o potencial de variáveis políticas e principalmente institucionais e seus incentivos.

A partir de 2012, o governo Rousseff ficou caracterizado por uma considerável instabilidade política e econômica. A tentativa de um redesenho da política econômica ao lado do apoio à criação do PSD, gerou um mal-estar na sua base de apoio, principalmente com o PMDB, que se sentiu ameaçado com uma possível perda de influência no governo. Frente a um cenário de muitas incertezas, podemos supor que, politicamente falando, no ano eleitoral de 2014, os incentivos para apoiar medidas do governo por parte dos parlamentares eram poucos, pois a sobrevivência política destes passou a ganhar mais força, ainda mais que no ano em questão, a gestão Rousseff se encontrava mal avaliada, tendo atingindo a marca de 32% de popularidade em Julho de tal ano. Ligar a imagem pessoal com um governo impopular, não seria uma estratégia racional por parte de um parlamentar (Bond et al., 2003). Dentro deste cenário de instabilidade política e governo mal avaliado pela população, o fato de Rousseff ter contado com uma coalizão majoritária ao longo de todo o seu

¹² Vide: PEREZ, Antonio. *Brasilianistas veem presidente fraca em país de instituições fortes*. Valor Econômico, Rio de Janeiro, 22 de abril de 2015.

mandato, pode ter sido fundamental para que não obtivesse resultados ruins de um modo geral.

Em 2014, 9 das 29 medidas provisórias foram aprovadas (31.03%) e nenhum dos 3 projetos de lei ordinários foram aprovados. Apesar da quantidade insignificante de projetos de lei ordinários enviados, vemos novamente que medidas provisórias se encontram com uma taxa de aprovação maior *vis-à-vis* os projetos de lei ordinários, o que mais uma vez, apesar da baixa taxa registrada para medidas provisórias, evidencia que o encurtamento do prazo para apreciação influencia positivamente no sucesso legislativo presidencial (Alemán e Navia, 2009).

O ano de 2014 teve apenas 11 projetos do Executivo aprovados. 9 deles foram medidas provisórias e as outras 2 foram PLNs, ou seja, projetos de lei orçamentária. Este tipo de matéria teve no total, 3 aprovações apenas de 42 legislações enviadas pelo Executivo (7.14%), considerando a medida provisória 0642/14 cuja natureza era orçamentária. Por outro lado, 4 de 8 matérias administrativas (50.0%), 2 de 8 econômicas (25%) e 2 de 10 sociais (20.0%) foram aprovadas. Apesar da baixa taxa de aprovação em matérias orçamentárias, as administrativas, outra de iniciativa exclusiva, foram as que registraram maior taxa de sucesso dentre os tipos de matéria no ano de 2014, seguido pelas econômicas. Todavia, cabe ressaltar que apesar da baixa porcentagem de aprovação de matérias orçamentárias em 2014, ao longo do seu primeiro mandato, Rousseff conseguiu aprovar 138 de 219 matérias do tipo (63.01)¹³. Estas evidências ajudam a dar suporte ao argumento dos incentivos institucionais para apoiar o governo atrelado à questão da resolução da ação coletiva em destinar determinadas matérias para o Executivo, o que elevaria as chances de sucesso (Alemán e Navia, 2009; Figueiredo e Limongi, 2001).

Com base na literatura e empiria, temos as seguintes hipóteses testáveis: *Variáveis políticas*: H1) quanto maior a quantidade de cadeiras ocupadas pela coalizão de governo, maiores as chances de sucesso legislativo; H2) o primeiro ano de mandato tende a gerar efeito extremamente positivo no sucesso legislativo, assim, espera-se que o efeito "honeymoon" implique em mais chances de sucesso legislativo; H3) quanto maior a popularidade do presidente, maiores as chances de sucesso, no entanto, tendo em vista o observado em Lula II, a previsão dos resultados do teste quanto à esta hipótese, são difíceis de serem previstos. *Variável pessoal*: H4) a "habilidade" implica em dizer que as diferenças entre os presidentes teriam impacto muito significativo no sucesso legislativo, fazendo com que este varie enormemente entre governos, porém, com o observado empiricamente, espera-se que as distinções de personalidade não causem diferenças significativas entre os presidentes. *Variáveis institucionais*: H5) espera-se observar maior probabilidade de aprovação de medidas

¹³ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

provisórias em relação aos projetos de lei ordinários, tendo em vista a capacidade que essa tem de encurtar o tempo de apreciação; H6) matérias exclusivas tendem a gerar impacto positivo no sucesso legislativo, pois são mecanismos de solução para ação coletiva; H7) matérias econômicas tendem a impactar positivamente no sucesso legislativo devido às vantagens informacionais do Executivo *vis-à-vis* o Legislativo.

4) Análise estatística

Para testar as hipóteses, é empregado um modelo de regressão logística com efeitos aleatórios. Com isto, posso observar variáveis que são específicas a cada projeto de lei assim como grupo de variáveis que variam somente dentro das legislaturas. Já que a variável dependente (resultado final do projeto de lei) é modelo binária (0,1), estimo a probabilidade de um projeto ser aprovado (1) ou não (0) por meio de uma função logística $\text{logit}(x) = 1/(1+e^{-bx})$, onde x é um vetor com as variáveis independentes utilizadas no modelo e b seus coeficientes. O inverso da função logística ($\text{logit}^{-1}(x) = e^x/(1+e^x)$) permite expressar os resultados probabilisticamente.

Para o teste, foram coletados uma série de informações de cada projeto de lei introduzido pelos presidentes brasileiros desde Cardoso até Rousseff. O espaço de tempo compreendido neste trabalho abrange os anos de 1995 até 2014. Nesse período, foram apresentados um total de 3.516 projetos de lei, dentre os quais 929 são medidas provisórias, 1.693 leis orçamentárias (PLNs) e 894 projetos de lei ordinária. Sendo que em termos de matéria, considerando medidas provisórias e projetos de lei ordinária, são contabilizados 572 matérias administrativas, 444 econômicas, 17 homenagens, 205 orçamentárias, 23 políticos-institucionais e 563 de política social.

As variáveis independentes incluem: 1) o tamanho da coalizão de governo, com a porcentagem de cadeiras, 2) uma *dummy* de valor 1, caso o presidente esteja em seu primeiro ano de mandato, para medir o efeito "honeymoon", 3) a imagem positiva do presidente, com base em números coletados pelo Instituto Datafolha de 1995 até 2014, medida na porcentagem da categoria "Ótimo/Bom", 4) classificação para tipo de iniciativa legislativa de maneira numérica com 1 para medidas provisórias, 2 para PLNs (leis orçamentárias) e 3 para projetos de lei ordinária, 5) *dummies* indicando a matéria, através de variáveis categóricas: "Adm" para administrativas; "Eco" para matérias econômicas; "Hom" para homenagens; "Orc" para orçamentárias; "Pol" para políticos-institucionais e "Soc" para sociais e 6) uma *dummy* indicando cada presidente (Dilma I, FHC I, FHC II, Lula I e Lula II) para medir a influência da variável pessoal através de variáveis categóricas. Esta *dummy* capta tudo o que as demais variáveis não captam para cada presidente. Isto é, nelas se encontram não só as características pessoais, como também as características próprias de cada mandato e quadriênio. A

tabela a seguir apresenta os resultados estatísticos com o coeficiente de regressão para cada variável. Rouseff, medidas provisórias e matérias administrativas não aparecem por serem a categoria base.

Tabela 5 - Aprovação de leis do Executivo no Brasil (1995-2014) (Modelo 1)

Coefficients:				
	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	-1.337754	0.557524	-2.399	0.01642 *
FHC I	0.145773	0.204858	0.712	0.47672
FHC II	0.656219	0.213863	3.068	0.00215 **
Lula I	0.729101	0.164846	4.423	9.74e-06 ***
Lula II	1.242058	0.219621	5.655	1.55e-08 ***
PLNs	-0.310130	0.227851	-1.361	0.17348
Lei ordinária	-2.126770	0.134928	-15.762	< 2e-16 ***
Coalizão	0.066088	0.007515	8.795	< 2e-16 ***
Popularidade	-0.039609	0.006088	-6.506	7.70e-11 ***
Honeymoon	2.948127	0.298854	9.865	< 2e-16 ***
Econômica	-0.141539	0.164633	-0.860	0.38994
Homenagem	-1.307151	0.617404	-2.117	0.03425 *
Orçamentária	0.162821	0.253999	0.641	0.52150
Pol-institucional	-0.463662	0.526997	-0.880	0.37896
Social	-0.570614	0.142345	-4.009	6.11e-05 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				
(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)				
Null deviance: 4021.0 on 3515 degrees of freedom				
Residual deviance: 2981.7 on 3501 degrees of freedom				
(1733 observations deleted due to missingness)				
AIC: 3011.7				

De um modo geral, os resultados são consistentes com as hipóteses levantadas. Assumindo como significância estatística o valor de 5.00% ($p= 0.05$), realizo as seguintes considerações.

Começando pela questão da variável pessoal, nota-se que o impacto da habilidade política é mais forte sobre Lula tanto no primeiro quanto no segundo governo. Em Cardoso, o impacto desta variável exerce maior influência no seu segundo mandato. Ambos os presidentes possuem coeficientes de regressão positivos em relação à Rouseff (categoria base). Esses números indicam que dentre os presidentes analisados, o que possui mais probabilidade de sucesso e significância estatística entre eles é Lula. Em Cardoso, no seu segundo mandato, sua habilidade parece ter exercido mais influência, mas, a distância do coeficiente encontrado acerca do seu primeiro mandato não é estatisticamente significante em relação à Rouseff. No gráfico referente a esta variável, o impacto desta variável fica mais perceptível.

No que tange às variáveis políticas, observa-se que o impacto da coalizão é positivo e estatisticamente significante. Assim, as evidências indicam que, de fato, quanto maior a quantidade de cadeiras ocupadas pela coalizão de governo, maior a probabilidade de sucesso, o que sustenta H1. "Honeymoon" do mesmo modo também possui impacto positivo e não é só estatisticamente significante como o de maior impacto positivo dentre todas as variáveis analisadas, o que comprova H2. A variável

"popularidade" no entanto, apresenta coeficiente negativo e é estatisticamente significativo. Mais adiante, é realizado um teste multinível controlando pelos governos para averiguar se os resultados seriam distintos, no entanto, não foram encontradas diferenças em relação ao Modelo 1.

Com relação às variáveis institucionais, medidas provisórias (categoria base) são as que possuem maior probabilidade de sucesso já que PLNs (leis orçamentárias) e projetos de lei ordinários possuem coeficientes de regressão negativos em relação à base. Dentre os três tipos, projetos de lei ordinários são os que possuem menor probabilidade de sucesso legislativo, sendo o coeficiente encontrado estatisticamente significativo. Estes resultados comprovam H5.

Sobre as matérias, vemos que as maiores chances de aprovação estão nas de cunho orçamentário em relação à categoria base (administrativas), mesmo que essa distância entre os coeficientes não seja estatisticamente significativa. "Homenagens" e "sociais" são as que possuem as menores chances de aprovação e são estatisticamente significantes, principalmente a última. Do mesmo modo, as matérias políticos-institucionais possuem menores chances de aprovação em relação às administrativas, no entanto, não possui coeficiente estatisticamente significativo. Similarmente, temos as matérias econômicas, com menos chances de aprovação em relação às administrativas, porém sem significância estatística, sendo a distância de seu coeficiente ainda menor em relação à base do que as políticas-institucionais. A análise das matérias fornecem evidências para que H6 e H7 se confirmem.

Abaixo, disponho os resultados utilizando um modelo de regressão multinível utilizando os governos como controle para observar se haveria variação em relação ao resultado encontrado em torno da variável "popularidade". Tomando os governos como grupos em separado podemos observar se está havendo algum *bias* devido à alta popularidade de Lula em 2010 e o baixo sucesso registrado no momento, pois, assim estaremos hierarquizando os valores encontrados sobre popularidade intragovernos. Desse modo, os governos são tomados como matrizes de predições próprias com base na equação $y = x\beta + z\theta$, onde x = matriz associada com o vetor de parâmetros fixos, z = a matriz associada com o vetor de parâmetros aleatórios e y = o vetor de respostas.

Tabela 6 - Aprovação de leis do Executivo no Brasil (1995-2014) (Modelo 2)

Random effects:				
Groups	Name	Variance	Std.Dev.	Corr
PRESIDENTE	(Intercept)	34.88527	5.9064	
	POPULARIDADE	0.02005	0.1416	-0.93
Number of obs: 3516, groups: PRESIDENTE, 5				
Fixed effects:				
	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	1.279983	2.706832	0.473	0.6363
PLNs	-0.408694	0.236821	-1.726	0.0844 .
Lei ordinária	-2.112921	0.142299	-14.848	< 2e-16 ***
Coalizão	0.037702	0.009259	4.072	4.66e-05 ***
Popularidade	-0.046276	0.063371	-0.730	0.4652
Honeymoon	2.049374	0.316176	6.482	9.07e-11 ***
Econômica	-0.159423	0.175359	-0.909	0.3633
Homenagem	-1.271197	0.643987	-1.974	0.0484 *
Orçamentária	0.244731	0.265308	0.922	0.3563
Pol-institucional	-0.252677	0.570228	-0.443	0.6577
Social	-0.618839	0.149093	-4.151	3.31e-05 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				

Vê-se que o resultado encontrado indica que de fato, a popularidade, apesar de perder significância estatística, continua sendo uma variável sem influenciar positivamente na probabilidade de sucesso legislativo, desse modo, podemos afirmar que H3 de fato não se sustenta no sentido do que argumenta a literatura. Podemos inferir que no mínimo, ela não tem influência quando o assunto é sucesso legislativo presidencial. A seguir, disponibilizo um gráfico para elucidar melhor a questão da habilidade¹⁴.

¹⁴ Esse gráfico foi feito a partir de simulações com base no Modelo 1, utilizando-se as seguintes fórmulas:

Dilma: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_7 \cdot x + \beta_8 \cdot 42.7 + \beta_9)$

FHC I: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_1 + \beta_6 + \beta_7 \cdot x + \beta_8 \cdot 42.7 + \beta_9)$

FHC II: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_2 + \beta_6 + \beta_7 \cdot x + \beta_8 \cdot 42.7 + \beta_9)$

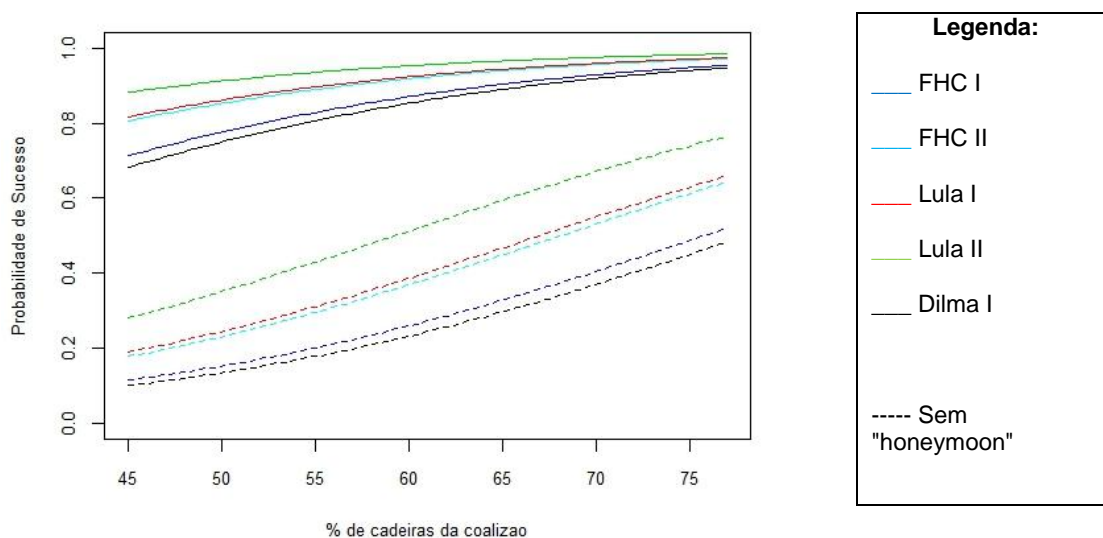
Lula I: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_3 + \beta_6 + \beta_7 \cdot x + \beta_8 \cdot 42.7 + \beta_9)$

Lula II: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_4 + \beta_6 + \beta_7 \cdot x + \beta_8 \cdot 42.7 + \beta_9)$

Sem "honeymoon": Repetem-se as fórmulas sem β_9 .

Os valores usados foram: β_0 = Dilma; β_1 = FHC I; β_2 = FHC II; β_3 = Lula I; β_4 = Lula II; β_6 = leis ordinárias; β_7 = coalizão; β_8 = popularidade; β_9 = "honeymoon"; e 42.7= média da popularidade.

Gráfico 1 - Presidentes e probabilidade de sucesso



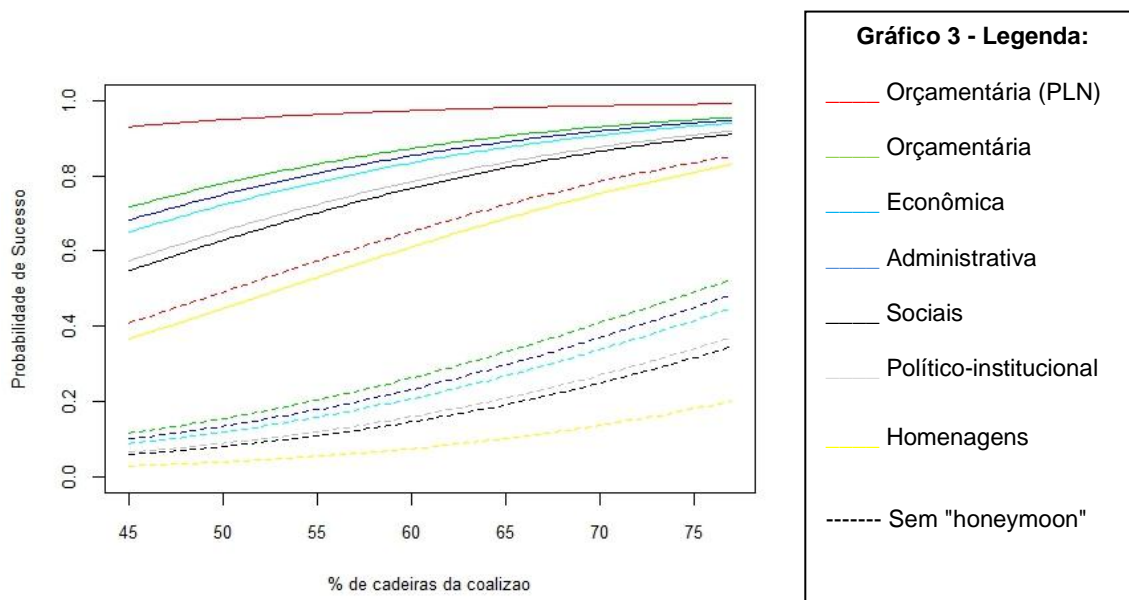
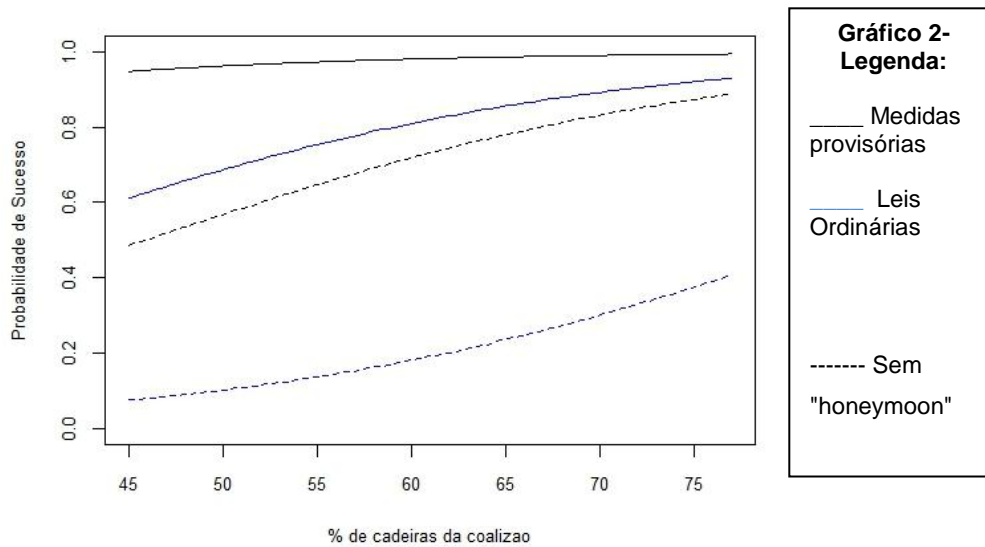
Este gráfico explica o impacto da figura pessoal dos presidentes na probabilidade de sucesso legislativo presidencial mantendo todas as demais variáveis constantes. Antes de analisar a questão da variável pessoal, dois detalhes devem ser ressaltados. Primeiramente, observa-se o quanto o tamanho da coalizão importa, já que à medida que a porcentagem de cadeiras aumenta, maiores são as chances de sucesso, o que fornece mais suporte a H1. Ao lado da questão da coalizão, nota-se também o forte impacto da variável "honeymoon". As chances de sucesso sem ela caem significativamente, dando mais suporte a H2.

Quanto aos presidentes em si, Lula, em ambos mandatos, aparece na frente de Cardoso e Rousseff, como já apontava os coeficientes de regressão. O gráfico mostra que a diferença do impacto da capacidade política de Lula entre um governo e outro é pequena e torna-se cada vez mais parelha à medida que a coalizão aumenta. Por sua vez, quando observa-se o impacto da capacidade política de Cardoso, há uma diferença maior entre os governos, sendo que o impacto dela foi mais forte no seu segundo governo do que no primeiro. É interessante notar que no segundo mandato, o impacto da habilidade de Cardoso se encontra próximo ao do primeiro mandato de Lula, enquanto que no primeiro mandato, Cardoso se aproxima de Rousseff.

Quando o efeito "honeymoon" é retirado, a probabilidade de sucesso cai para todos os presidentes e o peso da variável coalizão aumenta. No entanto, o que fica evidenciado neste gráfico é que, apesar das diferenças entre os presidentes, elas não são muito grandes, principalmente quando o efeito "honeymoon" é um dos controles. Para um presidente, como qualquer outro político, ter habilidade é importante, porém, o que se percebe a partir do gráfico é que outros fatores possuem impacto mais significativo do que esta variável, tendo em vista que de um modo geral a distância

entre o mais habilidoso, Lula e a menos habilidosa, Rousseff, apesar de grande, não indica que Rousseff tenha menos de 50% de chances de sucesso quando mantemos a variável "honeymoon" constante, ao contrário, numa situação de coalizão minoritária, ela já alcança uma marca acima de 60% de probabilidade. Sem o efeito "honeymoon", a necessidade da habilidade aumenta, mas diminui à medida que a coalizão aumenta. Logo, creio que H4 não se confirma satisfatoriamente. Abaixo, disponibilizo os gráficos sobre as variáveis institucionais com base no Modelo 1.

Gráficos 2 e 3 - Variáveis institucionais e probabilidade de sucesso



No gráfico 2¹⁵, vê-se claramente o forte impacto que as medidas provisórias causam na probabilidade de sucesso *vis-à-vis* projetos de leis ordinários. Mesmo retirando o efeito "honeymoon", a probabilidade de sucesso é elevada, atingindo em torno de 60% de probabilidade numa situação com uma coalizão de 55%, fortalecendo assim a comprovação da H5. Quando observamos as matérias no gráfico 3¹⁶, orçamentárias (tanto na forma de PLN quanto em medida provisória ou lei ordinária) são as que possuem maior probabilidade de sucesso, sendo seguida das administrativas e econômicas que estão praticamente empatadas em termos de probabilidade, corroborando ainda mais H6 e H7.

Sumarizando, temos então através dos testes de probabilidade estatística realizados que as iniciativas exclusivas - tanto medidas provisórias quanto matérias orçamentárias e administrativas - possuem grandes chances de aprovação o que sustenta o argumento da literatura quanto aos incentivos que os parlamentares possuem para apoiar o Executivo e da prerrogativa exclusiva em matérias como meio de solucionar questões de ação coletiva (Alemán e Navia, 2009; Figueiredo e Limongi, 2001). Como matérias econômicas ficam praticamente empatadas com as administrativas e à frente de todas as demais, o argumento da vantagem informacional do Executivo também tem fortes constatações empíricas (Santos e Almeida, 2011). A questão do efeito "honeymoon" e do tamanho da coalizão também são verificadas no caso brasileiro, corroborando assim o argumento do impacto de cada uma delas (Bond e Fleisher, 2003; Alemán e Navia, 2009). Em oposição ao argumento da popularidade fornecido pela literatura norte-americana (Canes-Wrone e De Marchi., 2002), mas, em sintonia com o encontrado por Alemán e Navia (2009) sobre o caso chileno, nos testes estatísticos não foram encontradas evidências de que esta variável impacta

¹⁵ O gráfico 2 foi feito a partir de simulações com base no Modelo 1 utilizando-se as seguintes fórmulas:

Medida provisória: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Leis ordinárias: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_5 + \beta_6 + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Sem "honeymoon": Repetem-se as fórmulas sem β_9 .

Os valores usados foram: β_0 = medidas provisórias; β_5 = leis orçamentárias (PLNs); β_6 = leis ordinárias; β_7 = coalizão; β_8 = popularidade; β_9 = "honeymoon"; e 42.7= média da popularidade.

¹⁶ O gráfico 3 foi feito a partir de simulações com base no Modelo 1 utilizando-se as seguintes fórmulas:

PLNs: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_5 + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Administrativas: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Econômicas: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_{10} + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Orçamentárias: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_{12} + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Sociais: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_{14} + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Homenagens: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_{11} + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Político-institucional: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_{13} + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

Sem "honeymoon": Repetem-se as fórmulas sem β_9 .

Os valores usados foram: β_0 = administrativas; β_5 = leis orçamentárias (PLNs); β_6 = leis ordinárias; β_7 = coalizão; β_8 = popularidade; β_9 = "honeymoon"; β_{10} = econômicas; β_{11} = homenagens; β_{12} = orçamentárias; β_{13} = político-institucional; β_{14} = sociais; 42.7= média da popularidade.

positivamente no sucesso legislativo. Por fim, apesar das diferenças entre capacidades políticas entre presidentes e conseqüentemente na probabilidade de sucesso entre eles, variáveis institucionais e contextuais parecem exercer impacto mais significativo, não corroborando satisfatoriamente esta literatura (Abrucio e Loureiro, 1999).

5) Discussão

Este artigo analisa um conjunto de fatores que influenciam o sucesso legislativo dos presidentes no Brasil focando nos governos Cardoso, Lula e primeiro governo Rousseff. Foram encontradas evidências que prerrogativas exclusivas ao presidente importam para o resultado legislativo tendo em vista o sucesso notável do presidente brasileiro em conseguir aprovar majoritariamente medidas provisórias *vis-à-vis* leis ordinárias além de matérias administrativas e principalmente orçamentárias em relação aos outros tipos. O fato do Executivo também conter instituições mais especializadas na área de Economia, enquanto que o Congresso conta apenas com comissões ajuda a entender também o porque do bom resultado encontrado nas matérias econômicas.

Verifica-se também empiricamente que de fato quanto maior a coalizão de governo for, ou seja, quanto menos o presidente depender dos votos da oposição e da distribuição de preferências no Congresso, maiores são as chances de sucesso. As duas experiências de governos minoritários demonstradas mostram que não são um empecilho para o governo no sentido de que todo projeto enviado para os parlamentares, não será aprovado, no entanto, os presidentes ao aumentarem a sua base de apoio, eles agem racionalmente, pois assim conseguem uma margem de segurança e dependem menos dos votos da oposição. Por outro lado, não há evidências de que a popularidade do presidente influi positivamente no sucesso legislativo deste. Há fortes indícios de que o efeito "honeymoon" influencia muito mais do que a popularidade. Ou seja, os parlamentares tendem a apoiar mais fortemente o governo no seu início enquanto que no término, tendem a diminuir o apoio por razões do calendário eleitoral. Exemplo disto é Lula em 2010, ano eleitoral, tendo atingido 83% de aprovação popular, ter tido baixo sucesso.

Quanto à questão da habilidade, creio que a melhor forma de encará-la é de que ela tem sua importância, mas, tomada isoladamente, não é suficiente em explicar o sucesso, pois assim tende a negligenciar o efeito causado pelas variáveis institucionais e contextuais. Presidentes com capacidade política baixa não necessariamente terão baixo sucesso legislativo pois outros fatores parecem pesar mais.

Por fim, creio que este estudo aponta direções para pesquisas futuras. Um estudo que enriqueceria bastante seria um sobre a substância da lei (Barrett e Eshbaugh-Soha, 2007). Uma análise acerca do requerimento de urgência do Executivo e do Legislativo para medir a probabilidade de sucesso quando o presidente e o Congresso se fazem valer de sua utilização também seria enriquecedor.

Seria interessante também, levar em consideração alguns estudos que sugerem o gerenciamento da coalizão. Esta é provavelmente uma variável que pode ajudar a explicar os resultados do processo legislativo (Amorim Neto, 2002). O argumento desses estudos é de que para que o presidente seja efetivo em suas políticas, este deve distribuir os cargos ministeriais da maneira mais proporcional possível ao tamanho das bancadas dos partidos membros da coalizão de governo.

Almeida (2016) forneceu evidências de que nos últimos dez anos, Executivo e Legislativo passaram a ter uma agenda mais compartilhada no sentido de que o último passou a ter papel mais proativo do que anteriormente. Este argumento pode também ajudar a explicar a queda na taxa de sucesso no segundo governo Lula e primeiro de Rousseff. Nessa esteira, creio que estudar o sucesso legislativo dos parlamentares pode auxiliar a entender diversas nuances sobre a dinâmica legislativa da Câmara e/ou Senado e o porque deste fenômeno recente.

Por fim, entender as forças que influenciam na aprovação das medidas legislativas do Executivo nos permite uma avaliação mais rica do funcionamento do presidencialismo. Neste trabalho, procurei dar uma contribuição nessa linha de estudo testando uma série de hipóteses geradas através da literatura sobre o tema e os dados referentes ao caso brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando; **LOUREIRO**, Maria Rita. "Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, nº.41, Outubro de 1999, pp.69-89.

ALEMÁN, Eduardo; **NAVIA**, Patricio. "Institutions and the Legislative Success of 'Strong' Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile", in *The Journal of Legislative Studies*, vol.15, nº.4, Dezembro de 2009, pp.401-419.

ALMEIDA, Acir. "A Política da Mudança Institucional: Processo Legislativo no Brasil Pós-88" (mimeo), 2016.

AMORIM NETO, Octavio. "Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil", in MORGENSTEN, S.; NACIF, B (orgs.). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.

AUSTEN-SMITH, David; **BANKS**, Jeffrey. "Elections, coalitions and Legislative Outcomes", in *The American Political Science Review*, vol.82, nº.2, Junho de 1988, pp.405-422.

BARRETT, Andrew W.; **ESHBAUGH-SOHA**, Matthew. "Presidential Success on the Substance of Legislation", in *Political Research Quarterly*, vol.60, nº.1. Utah, Março de 2007, pp.100-112.

- BOND**, Jon R.; **FLEISHER**, Richard. *The president in the legislative arena*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.
- BOND**, Jon R.; **FLEISHER**, Richard; **WOOD**, Dan B. "The Marginal Effect of Public Approval on Presidential Success in Congress", in *The Journal of Politics*, vol.65, nº.1, Fevereiro de 2003, pp.92-110.
- CANES-WRONE**, Brandice; **DE MARCHI**, Scott. "Presidential Approval and Legislative Success", in *The Journal of Politics*, vol.64, nº.2, Maio de 2002, pp.491-509.
- CHEIBUB**, José Antonio; **PRZEWORSKI**, Adam; **SAIEGH**, Sebastián M. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism", in *British Journal of Political Science*, vol.34, 2004, pp.565-587.
- COHEN**, Jeffrey E.; **BOND**, Jon R.; **FLEISHER**, Richard. "Placing Presidential-Congressional Relations in Context: A Comparison of Barack Obama and His Predecessors", in *Polity*, vol.45, nº. 1, 2013.
- DARRIEUX**, Rodolfo S. Porto. *Sucessos de governo no Brasil: habilidades ou instituições?*. Rio de Janeiro, 2015. 85p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- DAVIDSON**, Roger H. "The Presidency and the Congress", in NELSON, Michael (orgs.). *The Presidency and the Political System*. Washington - DC: CQ Press, 1984.
- EDWARDS**, George C. III; **BARRETT**, Andrew; **PEAKE**, Jeffrey. "The Legislative Impact of Divided Government", in *American Journal of Political Science*, vol.41, nº.2, 1997, pp.545-563.
- FIGUEIREDO**, Argelina; **LIMONGI**, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª ed, 2001.
- LIMONGI**, Fernando. "Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório", in *Novos Estudos - CEBRAP*, nº76. São Paulo: Novembro de 2006, pp.17-41.
- LLANOS**, M. "Understanding Presidential Power in Argentina: A Study of the Policy of Privatisation in the 1990s", in *Journal of Latin American Studies*, vol.33, nº.1, 2001, pp.67-99.
- MAINWARING**, Scott. *Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation*. Notre Dame: Kellogg Institute, 1990.
- NEUSTADT**, Richard. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. Nova York: The New American Library, 1960.
- SAIEGH**, Sebastián M. *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.
- SANTOS**, Fabiano; **ALMEIDA**, Acir. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011.
- STEPAN**, Alfred. "Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens?", in *Daedalus*, vol.129, nº.2, 2000, pp.145-169.

ANEXO

Tabela 7 - Sucesso legislativo: Medidas provisórias e leis ordinárias

Tipo de lei	Apresentadas	Aprovadas	Sucesso %
Medida provisória	929	782	84.20
Lei ordinária	894	349	39.03

Fonte: elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Tabela 8 - Sucesso legislativo: Tipos de matérias

Tipo de matéria	Apresentadas	Aprovadas	Sucesso %
Orçamentária (PLN)	1693	1475	87.12
Orçamentária (MPV e PL)	205	176	85.85
Orçamentária (todas)	1898	1651	87.00
Administrativa	572	331	57.90
Econômica	444	321	72.30
Social	562	292	51.95
Político-institucional	23	7	30.43
Homenagem	17	4	23.52

Fonte: elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Tabela 9 - Sucesso legislativo: Tipos de lei e governos

Presidente	Tipo de lei	Apresentadas	Aprovadas	Sucesso %
FHC I	Medida provisória	159	143	89.93
	Lei ordinária	203	86	42.40
FHC II	Medida provisória	206	172	83.50
	Lei ordinária	237	75	31.64
LULA I	Medida provisória	239	216	90.40
	Lei ordinária	176	74	42.04
LULA II	Medida provisória	180	150	83.33
	Lei ordinária	195	71	36.41
DILMA I	Medida provisória	145	101	69.65
	Lei ordinária	83	43	51.80

Fonte: elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP