



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Mestrado em Ciência Política

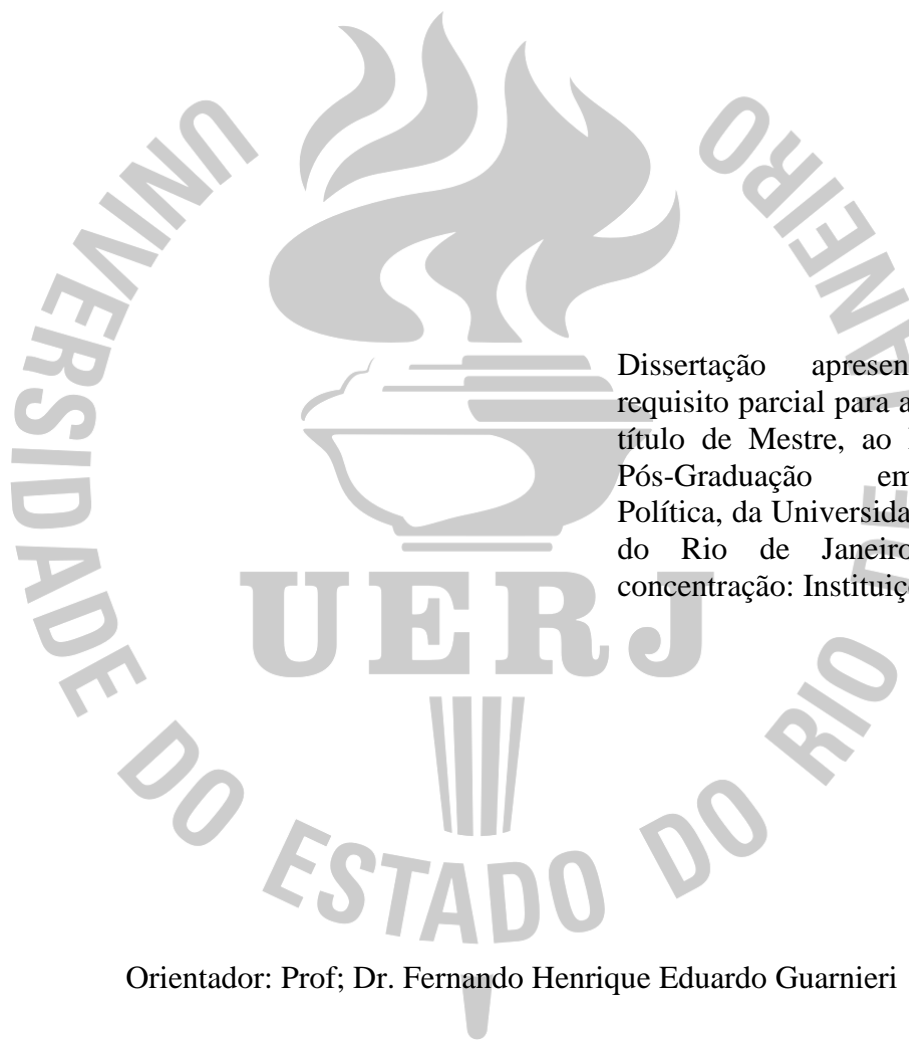
Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux

Sucessos de governo no Brasil: habilidades ou instituições?

Rio de Janeiro

2015

Sucessos de governo no Brasil: habilidades ou instituições?



Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Instituições Políticas.

Orientador: Prof; Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri

Rio de Janeiro

2015

Agradecimentos

Ao corintiano Prof. Dr. Fernando Guarnieri pelo apoio fundamental para que esta dissertação se realizasse. Espero poder trabalhar ao seu lado em oportunidades vindouras e assistir partidas lado a lado junto às maiores torcidas do Brasil em jogos entre Flamengo x Corinthians. Em estádios e com mais vitórias rubro-negras, claro.

À Prof^ª. Dr^ª. Argelina Figueiredo pela dica do tema deste trabalho, no auxílio do fornecimento de material para esta dissertação e pelo apoio em momentos de dificuldade nos quais ambos passamos.

Ao Prof. Dr. Charles Pessanha, que numa aula de OSPB ministrada por ele no IFCS/UFRJ no ano de 2009, perguntou para a minha turma quem se interessava em estudar federalismo e em caso de resposta positiva que o procurasse. Fui o único que se dirigiu a ele e a partir dali, inúmeras portas foram abertas para mim dentro da Ciência Política.

Aos meus familiares, em especial à minha mãe Solange que sempre me deu apoio e encorajamento para que levasse à frente meus objetivos e ao meu pai Wander que mesmo no início não entendendo a minha escolha, me apoiou. Também dou destaque especial a tias e primos maternos (que considero irmãos) por sempre me incentivarem, e *in memoriam* aos meus avós Domingos e Zeny.

Aos amigos de escola, universidade e mestrado que sempre estiveram do meu lado. Em especial a Beatriz, pelo companheirismo e força constantes.

Aos funcionários e demais professores do IESP/UERJ por serem sempre solícitos e atenciosos. Agradeço em especial à Prof^ª. Dr^ª. Elizabeth Stein pelas aulas de método de pesquisa e por ajudar na versão em inglês do resumo deste trabalho.

À Deus, pela fé que me orienta.

Resumo

A literatura sobre presidencialismo na Ciência Política se encontra bastante consolidada, no entanto, ainda existem dúvidas sobre os fatores que mais influenciam os presidentes em ter seus projetos aprovados. 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. Os resultados encontrados apontam que as prerrogativas exclusivas tais como medidas provisórias, encurtando o tempo de apreciação das leis no Congresso, leis orçamentárias (PLNs) e matérias exclusivas (administrativas e orçamentárias) além das com vantagem informacional do Executivo sobre o Congresso devido à instituições como Banco Central, Ministério da Fazenda e Ministério de Relações Exteriores, tais como econômicas e de política internacional possuem influência positiva na aprovação das leis do Executivo. 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. Presidente. Executivo. Aprovação das leis.

Abstract

The literature on presidentialism in Political Science is largely in agreement. However, doubts remain on which factors most influence presidents to get their bills approved. Contributing to the literature on presidentialism, this paper examines the approval of Executive bills in Brazil, observing the effect on bill approval of presidential prerogatives, policy domains and political contexts. The findings suggest that exclusive prerogatives such as *medidas provisórias*, shortening the time of bills appreciation by Congress, budget bills (PLNs) and exclusive policy domains (administrative, budget) along with Executive's informational advantages over Congress due to institutions such as Central Bank, Finance Ministry and Ministry of Foreign Affairs, such as economic and international politics bills, positively influence the approval rate of Executive bills. Additionally, government success is better during the honeymoon period and has a significant positive correlation with the size of the government coalition. However, the results show that "skill" do not significantly affect on success and, the president's popularity negatively affects the approval rate of presidents bills, counter to expectations.

Keywords: Legislative success. President. Executive. Approval of bills.

Lista de partidos políticos

DEM - Democratas

PAN - Partido dos Aposentados da Nação

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PL - Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PP - Partido Progressista

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PPR - Partido Progressista Renovador

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PRONA - Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PRP - Partido Republicano Progressista

PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC - Partido Social Democrata Cristão

PSL - Partido Social Liberal

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PST - Partido Social Trabalhista

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PTN - Partido Trabalhista Nacional

PTR - Partido Trabalhista Reformador

PV - Partido Verde

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Possibilidade de aprovação dos tipos de iniciativa legislativa.....	63
Gráfico 2 - Tipos de matéria e chances de aprovação.....	65
Gráfico 3 - Presidentes e probabilidade de sucesso.....	67

Lista de tabelas e quadros

Tabela 1 - Número de projetos apresentados por ano.....	38
Tabela 2 - Taxa de sucesso legislativo para cada presidente (Cardoso a Rouseff).....	39
Tabela 3 - Tipos de iniciativa e taxa de sucesso por governo.....	40
Tabela 4 - Tipos de matéria e taxa de sucesso por presidência.....	43
Tabela 5 - Sucesso anual nos governos Cardoso.....	46
Tabela 6 - Sucesso anual nos governos Lula.....	50
Tabela 7 - Sucesso anual no governo Rouseff.....	52
Tabela 8 - Aprovação de leis do Executivo no Brasil (1995-2014).....	60
Tabela 9 - Matérias por tipo de iniciativa (Cardoso a Rouseff).....	82
Tabela 10 - Taxa de sucesso por matéria (Cardoso a Rouseff).....	82
Tabela 11 - Tipo de lei e taxa de sucesso (1995-2014).....	83
Quadro 1 - Porcentagem de cadeiras dos partidos por legislatura - 1995 a 2014.....	80
Quadro 2 - Variação do Número Efetivo de Partidos Parlamentares no Brasil - 1995 a 2014.....	81
Quadro 3 - Coalizões de governo - 1995 a 2014.....	81

Índice

Introdução	14
-------------------------	----

Capítulo 1 - O sucesso legislativo presidencial e o presidente brasileiro na arena legislativa	18
---	----

1.1) As origens e o desenvolvimento dos estudos sobre o sucesso legislativo presidencial.....	19
---	----

1.2) O presidente do Brasil na arena legislativa.....	26
---	----

1.3) Determinantes institucionais do "insucesso" no Brasil?.....	31
--	----

1.4) Considerações finais sobre o capítulo.....	34
---	----

Capítulo 2 - Sucessos de governo no Brasil: habilidades ou instituições?	37
---	----

2.1) Números gerais do sucesso legislativo presidencial no Brasil.....	38
--	----

2.2) Variação do sucesso legislativo do Executivo no governo Cardoso (1995-2002)..	44
--	----

2.3) Variação do sucesso legislativo do Executivo no governo Lula (2003-2010).....	47
--	----

2.4) Variação do sucesso legislativo do Executivo no 1º governo Rousseff (2011-2014).....	51
---	----

2.5) Considerações finais sobre o capítulo.....	54
---	----

Capítulo 3 - O que nos dizem os números sobre o sucesso legislativo presidencial no Brasil?	56
--	----

3.1) Analisando o sucesso legislativo presidencial - Variáveis e hipóteses.....	56
---	----

3.2) Metodologia.....	58
-----------------------	----

3.3) Análise estatística e resultados.....	59
--	----

3.4) Considerações finais sobre o capítulo.....	68
Discussão.....	72
Bibliografia.....	74
Anexo.....	80

"A razão é o passo,
o aumento da ciência o caminho,
e o benefício da humanidade é o fim."

Thomas Hobbes

Introdução

O cidadão tem demandas - os freudianos diriam que tem pulsões libidinais - e a estrutura institucional importa. Ela é um dos fatores que produzem descontentamento. No entanto, mais importante que os constrangimentos institucionais são as escolhas que governantes distintos podem fazer no mesmo marco institucional. (Valor Econômico, 08 de Agosto de 2014)

Uma boa compreensão do processo decisório é importante para que consigamos no mínimo ter noções de como o poder político se distribui numa sociedade democrática. Sem dúvida um dos temas mais importantes na análise do processo decisório é a produção das leis. Entender o resultado do processo legislativo é relevante porque através dele, podemos identificar as principais forças políticas e regras institucionais que impactam no resultado final gerado num determinado projeto de lei.

Quando observamos as regras institucionais e a extensa literatura sobre a relação Executivo-Legislativo na Ciência Política, percebemos o papel dominante dos chefes do poder Executivo no processo decisório em uma ampla gama de países nas atuais democracias ocidentais. Uma proporção nada insignificante de projetos de leis são iniciadas por eles, além disso, em alguns países, os chefes do Executivo possuem matérias e iniciativas legislativas exclusivas à eles, como é o caso do próprio Brasil.

No entanto, apesar da já extensa literatura sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, pouca explicação temos acerca dos fatores que aumentam ou diminuem a probabilidade do chefe do Executivo e até mesmo dos parlamentares em terem suas iniciativas legislativas aprovadas. Em outras palavras, o que a literatura produzida ao longo dos anos 80 e 90 nos ajuda a entender é a estabilidade dos sistemas presidencialistas¹, além de também, apesar de haver dissensos entre autores e matrizes teóricas, nos mostrar como se organiza e são resolvidos os problemas de ação coletiva dentro do Congresso (Shepsle, 1978; Krehbiel, 1991; Cox e McCubbins, 1993). Temos ainda em aberto questões como *quando* e *por que* chefes do poder Executivo são capazes de obter sucesso em suas iniciativas legislativas (Saiegh, 2011).

¹ Na época, uma série de autores esperava que somente os sistemas parlamentaristas seriam estáveis. Vide por exemplo: Linz e Valenzuela (1997).

Uma vez que empiricamente se mostrou que o presidencialismo e sua separação rígida de poderes não são empecilhos para a democracia seguir seu processo (Tsbelis, 1995; Cheibub e Limongi., 2002; Cheibub, 2007) o debate sobre os diferentes tipos de presidencialismos² e suas particularidades se fortalece a partir de metade dos anos 90 pra frente (Mainwaring e Shugart, 1997; Moe e Howell, 1999; Howell, 2003;).

É dentro desse contexto que este trabalho se insere. A importância de entender quais variáveis políticas e institucionais atuam com mais e menos força na promoção das leis, como ressaltado no primeiro parágrafo, se faz presente. Portanto, a pergunta sobre *por que* e *quando*, no caso, um presidente é capaz/tem mais chances de ter suas medidas aprovadas é uma motivação para este trabalho. Que fatores aumentam ou diminuem a possibilidade de um presidente ter suas medidas aprovadas são questões que levantam indagações para os cientistas políticos.

A literatura brasileira sobre as relações Executivo-Legislativo na Ciência Política que já se encontra bastante consolidada ao longo desses 25 anos aproximadamente de produção acadêmica na área não foge à regra por ainda não explicar o questionamento deste trabalho. Inúmeros estudos dentro dessa temática na Ciência Política brasileira, nos ajudam a entender o comportamento dos partidos e parlamentares, a formação de gabinetes e coalizões legislativas além de nos ajudar a compreender a influência de diversas variáveis institucionais tais como regimentos, comissões, regras constitucionais na organização das relações Executivo-Legislativo. Autores como Figueiredo e Limongi (1997, 2000) nos ajudam a ter uma ideia do sucesso legislativo presidencial no Brasil, no entanto, de maneira agregada. Em outras palavras, esses autores são capazes de apontar principalmente variáveis institucionais³ que nos ajudam a entender o número geral em torno de 70% de sucesso legislativo presidencial no Brasil (Limongi, 2006).

Cabe ressaltar que a abordagem ao objeto "sucesso legislativo presidencial" nem sempre é a mesma. Ela varia de acordo com o objetivo do autor. Por exemplo, em Barrett e Eshbaugh-Soha (2007), o interesse do trabalho é observar o grau de influência do presidente e do Congresso na composição da legislação e a partir daí buscar saber qual deles possui mais impacto na substância de uma lei e que variáveis fazem com que um tenha mais influência que o outro. Minha análise terá como foco unicamente os

² As variações entre diferentes países que adotam o sistema presidencialista é substancial devido a fatores institucionais, como por exemplo enquanto uns dão mais atribuições legislativas aos presidentes, outros dão menos, alguns adotam sistema proporcional com lista aberta, enquanto outros fechada e etc.

³As principais variáveis apontadas são as iniciativas exclusivas dos presidentes, a centralização dos trabalhos legislativos do Congresso nas lideranças partidárias.

projetos de lei iniciados pelo Executivo a partir de um conceito muito simples sobre o sucesso legislativo presidencial: são todos os projetos de lei que são aprovados dentro de uma determinada legislatura, não importando se o resultado final está próximo ou distante do ponto ideal do Executivo. O objetivo aqui é analisar que variáveis tem maior poder de atuação na aprovação das matérias legislativas emitidas pelo presidente do Brasil.

As taxas de sucesso legislativo no Brasil ficaram sempre acima de 60% para todas as presidências no período pós-88, o que indica que a maioria dos projetos dos presidentes brasileiros são aprovados. Porém, estas taxas não são constantes quando se analisa a variação intragovernos. Além disso, nota-se que há variação substantiva na porcentagem de sucesso quando comparamos prerrogativas e matérias exclusivas e com vantagem informacional em relação às demais.

O objetivo deste trabalho é explicar estas variações. Para isso analiso o impacto de uma série de variáveis selecionadas sobre o sucesso legislativo presidencial apresentadas na literatura sobre o assunto, tais como prerrogativas e matérias exclusivas ao Executivo e compartilhadas com o Legislativo, tamanho da coalizão, efeito do ciclo eleitoral - "honeymoon" - e popularidade do presidente. Além dessas variáveis, a "habilidade" do presidente é analisada para ajudar a elucidar o caso brasileiro. Objetiva-se com isso, colaborar na já rica literatura sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil trazendo para ela uma nova abordagem, a questão do sucesso legislativo presidencial.

A organização deste trabalho se dá da seguinte maneira. No capítulo 1, faço uma revisão da literatura sobre a relação Executivo-Legislativo e o que esta nos ajuda a entender no caso do sucesso legislativo do Executivo.

No capítulo 2, faço uma análise descritiva dos dados empíricos selecionados para este trabalho. Nele apresento a variação geral de sucesso entre os presidentes, apresento também dados considerando os principais tipos de legislação e suas taxas de aprovação, além de apresentar também variação de sucesso intragovernos, para uma melhor observação das variáveis políticos-circunstanciais.

Nesta análise descritiva, realizo uma comparação entre os governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. A escolha dos três governos reside, acima de tudo, no fato deles se encontrarem no

período mais estável político e institucionalmente no Brasil pós-88. As regras institucionais são as mesmas, havendo assim mais variações em termos de circunstâncias políticas. Além disso, a comparação entre presidências é interessante de ser feita devido ao fato de os presidentes possuírem estilos de governar distintos entre eles.

Por fim, no capítulo 3, com base no que é apresentado nos capítulos 1 e 2, é realizado um teste estatístico com o intuito de medir a probabilidade de aprovação de cada variável selecionada. Os resultados encontrados neste teste são de que o sucesso legislativo do Executivo se deve principalmente às prerrogativas exclusivas como medidas provisórias e leis orçamentárias (PLNs), efeito "honeymoon" e tamanho da coalizão. Além disso, observa-se que matérias exclusivas ao presidente e com vantagem informacional possuem boas chances de aprovação.

1) O sucesso legislativo presidencial e o presidente brasileiro na arena legislativa

Na Ciência Política norte-americana, o estudo sobre como os presidentes conseguem ter sucesso em suas medidas já possui uma longa tradição e produções acadêmicas sobre o tema continuam aparecendo. De modo contrário, vemos que esse tema é bastante incipiente não só no caso brasileiro, mas também em outros os países que adotaram o presidencialismo como forma de governo. Talvez pelo fato de os Estados Unidos ao longo de sua história política não ter tido sérios percalços que colocassem sua democracia sob risco, este tipo de análise apareceu com mais antecedência, enquanto que muitos países que hoje são presidencialistas passaram por períodos ditatoriais, o que fez com que muitos cientistas e analistas políticos travassem por um tempo um debate sobre qual seria a melhor forma de governo a ser adotada após a redemocratização: se presidencialista ou parlamentarista. E, no Brasil, isto não foi diferente.

Neste capítulo, procuro mostrar como os estudos sobre o sucesso legislativo do Executivo foram evoluindo nos Estados Unidos e o modo como alguns autores recentes tratam o caso latino-americano. Ao lado disso, é mostrado também como três modos de análise sobre a estruturação da ação coletiva no Congresso norte-americano influenciou estudos sobre o caso brasileiro, que por sua vez, acabaram por fornecer elementos teóricos que ajudou na compreensão dos números encontrados sobre o sucesso legislativo no Brasil no agregado. Por outro lado, vemos também como uma dessas vertentes, a distributivista ao lado de uma literatura sobre *veto-players* com base no federalismo ao observar a ocorrência de medidas consideradas difíceis sendo aprovadas recorreu a um argumento já utilizado pela literatura sobre o caso norte-americano: a habilidade do presidente.

Este capítulo se organiza da seguinte forma: a) em 1.1, apresento o tema procurando ressaltar as principais variáveis utilizadas por esta literatura nos Estados Unidos, e no incipiente estudo sobre o caso da América Latina, com a finalidade de justificar as variáveis utilizadas nas análises descritivas e empíricas realizadas respectivamente nos capítulos 2 e 3; b) em 1.2, realizo uma resenha crítica sobre a literatura na Ciência Política brasileira, objetivando mostrar a importância de produções acadêmicas que jogam luz na organização dos trabalhos legislativos e na estruturação da ação coletiva entre os parlamentares brasileiros, além de apontar variáveis institucionais que possam

ajudar a explicar o sucesso legislativo presidencial no Brasil; c) em 1.3, apresento um argumento comum entre diversos cientistas políticos da década de 90 e início dos anos 2000 onde, no caso brasileiro, a "habilidade" ou "capacidades pessoais" seria a principal variável independente que, no caso, explicaria a aprovação de medidas difíceis do Executivo.

1.1) As origens e o desenvolvimento dos estudos sobre o sucesso legislativo presidencial

É interessante notar como questões científicas vão sendo edificadas ao longo do tempo. Mais precisamente na área de estudo a qual se insere esta contribuição, vemos como as circunstâncias institucionais e políticas são importantes para o debate acadêmico. Como exemplo, vemos na Ciência Política norte-americana principalmente a partir de meados para o final dos anos 70, uma necessidade de explicar como problemas de ação coletiva são resolvidos dentro do Congresso daquele país, devido à percepção da suposta fraqueza dos partidos Democrata e Republicano e do incentivo que os deputados possuem em atender políticas clientelísticas, o que, partindo desses pressupostos, haveria pouca cooperação entre os *congressmen* (congressistas).

Vemos também que com o fim dos governos ditatoriais nos países latino-americanos e a opção destes por adotarem regimes presidencialistas ao invés de parlamentaristas, emergiu a partir do final dos anos 80 e início dos anos 90, um debate acadêmico na Ciência Política cuja preocupação residia em explicar o porque que a escolha presidencialista estava fadada a problemas de risco de paralisia institucional. Pois bem, as evidências indicam que o presidencialismo não foi empecilho para que medidas difíceis fossem aprovadas por diversos presidentes latino-americanos.

Logo, com esse debate já superado⁴, emerge a necessidade de compreender os pormenores dos presidencialismos e entre esses pormenores, encontra-se a questão do sucesso legislativo presidencial.

⁴ Não quero dizer nesta passagem que trabalhos comparativos entre os dois sistemas de governo tenham cessado, vide que recentemente ainda encontramos trabalhos que realizam estudos comparativos entre os dois sistemas em diversos temas (Cheibub et al., 2002; Saiegh, 2011, cap. 5; Diermeier e Vlaicu, 2011). O que vale ressaltar nesta passagem é que atualmente, os trabalhos na Ciência Política cujo argumento de que o presidencialismo (principalmente se este vier acompanhado por sistema eleitoral proporcional, o

Na literatura norte-americana, o tema já se faz presente desde a década de 60 (Neustadt, 1960). Nos Estados Unidos, o sucesso presidencial na arena legislativa apresentou diversas influências para que tal fenômeno ocorresse ou não, tais como "responsividade" partidária, paralisia institucional, popularidade do presidente e calendário eleitoral (Edwards, 1989; Bond e Fleisher, 1990; Convington *et al.*, 1995). Além disso, a variável "habilidade" aparece em certas ocasiões nesta literatura (Neustadt, 1960; Davidson, 1984; Cohen *et. al*, 2013; Barrett e Eshbaugh-Soha, 2007).

No entanto, a importância da contribuição da literatura no tema para este trabalho reside no fornecimento de variáveis que são passíveis de serem aplicadas em outros países presidencialistas e até mesmo parlamentaristas, visto que variáveis políticas e pessoais também se fazem presente.

A primeira variável que a literatura da Ciência Política dos Estados Unidos apresenta é a "habilidade". Também vemos esta variável aparecer como "capacidade pessoal/política" ou "poder pessoal" frequentemente em trabalhos do tipo, no entanto, elas possuem um mesmo significado. Richard Neustadt em *Presidential Power: The Politics of Leadership* (1960) argumenta que para ser um bom presidente, deve-se utilizar da arte da persuasão com maestria. Para ele, o poder presidencial é arte de persuadir. Ou seja, este tipo de argumento já aparece na escola behaviorista⁵. Davidson (1984) também argumentava que um presidente com amplas habilidades individuais poderia ser "incomunmente bem sucedido". O problema da questão da "habilidade" é que sua operacionalização persiste sendo um desafio para os cientistas políticos, pois quantificar características pessoais não é uma tarefa fácil.

Com o surgimento do neo-institucionalismo⁶ nos anos 70, as instituições voltam a ter papel central nas análises dos cientistas políticos. Sem uma conceituação muito bem definida, essas instituições podem ser entendidas como um conjunto de regras, leis e

que gera multipartidarismo), ao contrário do parlamentarismo, tende a não gerar bons resultados em termos de "governabilidade" ao chefe do Executivo, se tornou bem minoritário, principalmente a partir dos anos 2000.

⁵ O *behaviorism* foi uma abordagem teórica dominante na Ciência Política até o final dos anos 60, quando então, o neo-institucionalismo surgiu. Seu foco era analisar a ação política dos indivíduos e não as instituições, fatos ou ideologias. Vide: PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? "Evolução histórica do neo-institucionalismo na Ciência Política", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, nº68, outubro de 2008.

⁶ Esta abordagem teórica, com origem na Economia neoclássica, entra na Ciência Política justamente através das preocupações acerca de como entender os resultados das decisões dentro do Congresso norte-americano. De acordo com essa abordagem, as instituições restringem a ação dos indivíduos. A interação entre as instituições e as ações dos indivíduos geram resultados políticos. Vide: KOELBLE, Thomas. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", in *Comparative Politics*, vol. 27, nº02, Janeiro de 1995.

regimentos nos quais os atores políticos desenvolvem suas práticas. Com esta metodologia se tornou possível entender como se estrutura o processo legislativo no Congresso norte-americano, uma vez que, partindo de uma perspectiva behaviorista como Neustadt, encontrar-se-iam sempre resultados nos quais, os indivíduos estariam constantemente em conflito, com poucos incentivos para cooperar.

A partir daí, pode-se dizer que surgiram três correntes metodológicas que buscaram explicar a ação coletiva no Congresso dos Estados Unidos e que posteriormente influenciaram as análises sobre as relações Executivo-Legislativo e como se estrutura a ação coletiva dos congressistas no caso brasileiro, no qual, na seção 1.2 este ponto é demonstrado. A primeira destas correntes é a chamada distributivista. Esse modelo se baseia sobre a hipótese da divisão do trabalho no interior do Congresso. Essa divisão se manifestaria em domínios políticos descentralizados e fracionados (*policy domain*) onde legisladores alocados sob domínios específicos com autoridade também específica, são obrigados a compartilhar de alguma autoridade política junto aos demais legisladores, sempre que a troca de apoio seja necessária, em outras palavras, sempre que políticas (*policies*) precisem ser apreciadas e votadas pelo grupo. O sistema de comissões legislativas é, para os teóricos distributivistas, a expressão formal deste tipo de arranjo político (*logrolling*) (Weingast et al.,1981; Shepsle e Weingast, 1994).

O segundo modelo é chamado informacional. Este tem sua origem através de divergências dentro da própria corrente distributivista. Nessa perspectiva os legisladores são vistos como colecionadores de informações (*expertise*), partindo-se do pressuposto que o legislador, quanto mais e melhor informado, mais próximo estará de fazer escolhas diferentes daqueles que não a fazem pela falta ou ausência de informação, e por isso, estariam mais capazes de reduzir os riscos provenientes da incerteza. Arranjos institucionais podem refletir a necessidade de adquirir, disseminar ou ocultar informação além do que, tão somente, resolver problemas de ordem distributiva. Uma grande contribuição da teoria informacional é demonstrar que as comissões refletem uma posição mediana, mais centrada no que diz respeito ao grau de homogeneidade de preferências dos legisladores, diferentemente da distributiva, onde o grau de dispersão entre eles é supostamente maior.

A principal contribuição nesta vertente é o trabalho de Krehbiel (1991). Este autor se afasta da visão de que as comissões legislativas seriam apenas instâncias de defesa de interesses particularistas e ressalta seu papel de resolução do problema de assimetria de

informação. Esse problema se deve ao fato das decisões no Congresso terem que ser tomadas por uma maioria de congressistas. Como as matérias em discussão envolvem um conhecimento que é desigualmente distribuído entre os congressistas, suas decisões são cercadas de incerteza quanto aos resultados. A comissão busca reduzir esta assimetria de informação e, portanto, reduzir a incerteza. Krehbiel parte de duas principais premissas a saber: primeiro, o postulado majoritário – o pressuposto de que todas as escolhas legislativas sejam elas organizacionais, processuais ou substantivas, são feitas a partir de maiorias (neste postulado, afirma-se que as instituições são endógenas). E, o postulado da incerteza – a premissa de que para os legisladores há sempre uma incógnita entre os instrumentos políticos por eles selecionados e suas reais consequências. Neste postulado, podemos deduzir que legisladores não conhecem a relação precisa entre os instrumentos que eles selecionam e os resultados subsequentemente produzidos.

Por fim, temos também a corrente mais heterodoxa em comparação com às duas: a partidária. O principal cerne da crítica desta corrente às demais teorias é deixar o papel dos partidos e dos líderes partidários de lado. É nessa lógica que Cox e McCubbins (1993) a partir da noção de que os partidos exercem um papel central dentro do processo legislativo, fazem emergir outros tantos fenômenos de semelhante importância, como o poder e a importância crescente que os presidentes do Congresso (*speakers*) passam a exercer sobre a tramitação interna do Congresso a partir dos poderes institucionais que lhe são delegados; o novo e crítico papel exercidos pelas comissões que regulam tais regras e; a ascensão cada vez maior de regras restritivas e o declínio dos jogos de tipo *open rule*. De acordo com Cox e McCubbins (1993) o partido majoritário, enquanto suficientemente homogêneo acerca dos seus propósitos políticos, encontra-se em uma posição capaz de confiscar autoridade legislativa e redesenhar as instituições legislativas e suas práticas (como o sistema de comissões), de modo a dar seguimento à agenda política sobre a qual seus membros estão de acordo.

O que é consensual entre todos esses autores é o fato de o presidente norte-americano não possuir fortes poderes institucionais em termos de iniciativa legislativa, ao contrário do que ocorre com os presidentes dos países da América Latina. Nessa lógica, espera-se uma dependência maior do Congresso por parte do presidente norte-americano, já que este possui iniciativas limitadas em termos de matérias e tipos de iniciativas exclusivas. Assim, por exemplo, a possibilidade de encurtar o tempo de apreciação de um projeto legislativo é um mecanismo que o presidente norte-americano

não dispõe, ao contrário do que ocorre no Brasil e nos demais países latino-americanos. Logo, devido a amplas diferenças em termos de regras procedimentais, iniciativas legislativas, composição partidária no Congresso etc., há uma certa dificuldade em generalizar os resultados encontrados por estes autores para outros países que adotam o sistema presidencialista.

A abordagem neo-institucionalista vem somar à variável "atributo pessoal" utilizada primeiramente nos anos 60 com Neustadt, variáveis de cunho institucional. Além destas novas abordagens, acrescentarão também variáveis políticas ou circunstanciais que se referem a como se encontrava o momento político quando uma determinada legislação tem sua tramitação iniciada e findada (Bond et al., 2003; Canes-Wrone e De Marchi, 2002).

Esta variável aparece constantemente como "controle do partido no Congresso", "nível de polarização entre partidos", "popularidade do presidente" e "ciclo eleitoral" ("honeymoon") (Cohen et al., 2009).

O "controle do partido no Congresso" parte do suposto de que a probabilidade do presidente ter apoio dos membros de seu partido é maior do que da oposição (Edwards et al., 1997). Logo, as chances do presidente obter sucesso é maior quando seu partido controla a pauta no Congresso. Já o "nível de polarização entre partidos" deriva da noção na qual quanto maior a coesão dos congressistas para com seu partido, pode haver maiores barreiras para o que presidente obtenha sucesso (*ibidem*, 1997). Vê-se, então, que estas são variáveis com mais capacidade de observação em países bipartidários do que em multipartidários.

A "popularidade do presidente" é pautada na premissa de que o presidente, assim como qualquer ator político eleito, se preocupa com a reação do eleitorado nas suas tomadas de decisão (Bond et al, 2003). Partindo desse pressuposto, acredita-se que as taxas de aprovação do presidente influenciam também no comportamento dos congressistas. Podemos assim, assumir que a base desta premissa é a de quanto maior a taxa de aprovação do presidente, maior a probabilidade dele obter sucesso.

Por sua vez, a variável "honeymoon", que significa "lua de mel" em português indica o ciclo eleitoral. Supõe-se a partir dela que presidentes possuem maiores chances de sucesso no primeiro ano de mandato, pois espera-se uma maior predisposição do Legislativo em votar a favor das medidas do novo presidente como uma maneira de

"boas vindas" e na medida que o mandato vai terminando, os presidentes vão perdendo apoio legislativo em razão da proximidade das eleições vindouras. No entanto, como aponta Cohen et al. (2013), há um paradoxo pois, ao mesmo tempo em que é um momento bastante propício para o presidente obter uma taxa de sucesso elevada, ele ainda se encontra em "fase de aprendizado", então, as garantias do efeito "honeymoon" não são uma certeza, o que legitima mais ainda a validade de seu teste.

Como já dito anteriormente, os desenhos institucionais variam dentro do presidencialismo. Sendo assim, nem todas as variáveis consideradas por uma literatura (no caso, a norte-americana) de um país pode ser aplicada em outro. Além disso, a lacuna sobre o tema deste trabalho existe não só no Brasil, mas persiste também na América Latina. Logo, a compreensão das forças que afetam a passagem de matérias legislativas continua ainda uma questão em aberto no caso latino-americano.

Poucos são os trabalhos realizados na América Latina a respeito dos fatores que facilitam ou dificultam a aprovação de projetos legislativos do presidente (Alemán e Calvo, 2008; Alemán e Navia, 2009). Temos estudos que começaram a explorar com mais detalhes os mecanismos que facilitam ou obstruem a passagem dos projetos de lei (Llanos, 2001; Alston e Mueller, 2005) e, no caso brasileiro temos trabalhos que analisando a organização e como se relacionam os poderes Executivo e Legislativo, influenciados pelos estudos sobre o Congresso norte-americano, acabam dando consistência a dados empíricos sobre o sucesso legislativo presidencial no agregado (Figueiredo e Limongi, 2001; Figueiredo e Limongi, 2000; Limongi, 2006).

No caso desse estudo nos países latino-americanos, vemos as seguintes variáveis sendo consideradas: "poderes dos presidentes", "tamanho/formação de coalizões", "bicameralismo", além das já mencionadas "honeymoon" e "popularidade do presidente"⁷ (Alemán e Calvo, 2007; Alemán e Navia, 2009; Saez e Montero, 2008).

"Poderes dos presidentes" se divide em duas variáveis mais restritas: "prerrogativas exclusivas" e "matérias exclusivas". As "prerrogativas exclusivas" são variáveis institucionais onde a razão de sua operacionalização e análise reside no fato de que diversos presidentes latino-americanos, entre eles o brasileiro, possui exclusividade em iniciar certos tipos de legislação com o objetivo de encurtar o tempo de tramitação dos projetos de lei. "Matérias exclusivas" são as *policy areas* de competência do Executivo com o intuito de diminuir problemas de ação coletiva na arena congressual. Por

⁷ Para "honeymoon" e "popularidade do presidente", vide página 23.

exemplo, em um número considerável de países na América Latina, cabe somente ao presidente iniciar matérias orçamentárias e de política internacional, como o Chile. Sendo assim, são variáveis que não podem ser esquecidas neste tipo de análise.

Quanto à "tamanho/formação de coalizões" (Saez e Montero, 2008), sua importância reside no fato desta ser uma variável que trata da questão do multipartidarismo na América Latina. Há um corolário no qual alega que quanto maior a fragmentação partidária, maior será a dificuldade em formar governos majoritários (Ames, 2003; Mainwaring, 1990). Neste trabalho, apesar de não ser o objetivo, vemos que este corolário não se concretiza, pelo menos no caso brasileiro, onde percebe-se ocorrências sistemáticas de coalizões majoritárias em todos os governos, ocupando em torno de 60% das cadeiras na Câmara baixa. Como para esses autores, não se espera que coalizões majoritárias ocorram, seria normal observarmos frequentemente coalizões minoritárias. Além disso, essas coalizões minoritárias gerariam derrotas legislativas frequentes por supostamente serem instáveis. Porém, como o ocorrido empiricamente no Brasil, descrito no capítulo 2, e de acordo com o que a teoria de coalizões nos mostra (Cheibub et al., 2004), quanto maior o número de partidos na coalizão, maiores são as chances de um presidente conseguir ter sua agenda aprovada.

A variável "bicameralismo" aparece no trabalho de Alemán e Calvo (2007), cujo objetivo é estudar o sucesso legislativo presidencial na Argentina. Os autores alegam que o uso de tal variável é baseado nas regras endógenas de cada casa legislativa. A importância de sua operacionalização se encontra quando as regras constitucionais e de regimento interno das casas, como no caso argentino, fornecem vantagens para a casa na qual a tramitação foi iniciada. Nessa lógica, seria uma atitude racional do presidente explorar esse fator no momento do envio de um projeto de lei para o Congresso.

Concluindo esta seção, o objetivo desta foi demonstrar a importância, o modo como é tratada e as principais variáveis utilizadas pela literatura sobre sucesso legislativo do Executivo. O foco foi maior nas produções mais recentes com o objetivo de mostrar como o estudo é realizado e as variáveis consideradas por estes autores. Nas seções seguintes, demonstro o que a literatura sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil nos apresenta, com a finalidade de enquadrar o caso brasileiro no estudo do sucesso legislativo do Executivo, destacando pontos relevantes sobre o desenho institucional das relações entre Executivo e Legislativo e apontando elementos teóricos

que podem ajudar a gerar hipóteses e na explicação dos resultados encontrados neste trabalho.

1.2) O presidente do Brasil na arena legislativa

Com a democracia consolidada no Brasil, cessaram os estudos sobre redemocratização no país. A partir daí, surgiu um debate acerca do melhor formato institucional para o Brasil. O arranjo institucional que surge a partir da Constituição de 1988 é dado o nome de "Presidencialismo de Coalizão" (Abranches, 1988). Esse arranjo e seu funcionamento passou a ser o tema relevante dentro do debate da Ciência Política brasileira.

Nas mais diferentes visões sobre o caso brasileiro, há um elemento em comum: o presidente é considerado um ator político forte na iniciação das leis. Sem dúvida, o presidente brasileiro é um legítimo representante da recente tradição dos presidentes latino-americanos fortes institucionalmente. Porém, embora tenhamos uma análise ampla do papel dos presidentes no processo decisório brasileiro (Figueiredo e Limongi, 2001; Santos e Almeida, 2011; Mainwaring e Shugart, 1997), ainda resta dúvidas sobre como essas prerrogativas, além de fatores políticos-contextuais, afetam a aprovação das leis. É a partir daí que surge a seguinte questão: prerrogativas capazes de delimitar o tempo de tramitação são realmente efetivas no resultado final da tramitação de um projeto lei? Qual é o papel das circunstâncias políticas no sucesso legislativo presidencial e quais são as que mais causam impacto positivo, ou seja, ajudam na aprovação? E quais são as mais propensas a dificultar a ação dos presidentes?

No Brasil, o presidente pode emitir medidas provisórias com força de lei, abreviando o prazo de tramitação de seus projetos⁸. Nelas, é vedada a reedição e tem prazo máximo de sessenta dias de tramitação⁹. Além disso, o presidente pode vetar total ou parcialmente um projeto de lei¹⁰. Com relação às matérias, ele tem iniciativa exclusiva em leis orçamentárias e administrativas¹¹. Logo, como já havia argumentado, o presidente brasileiro é inegavelmente um ator político institucionalmente forte. Em

⁸ Vide art. 62 da Constituição Federal.

⁹ Vide emenda constitucional 32/2001.

¹⁰ Vide art. 84 da Constituição Federal.

¹¹ Vide art. 61 da Constituição Federal.

Constituições mais recentes como a brasileira, percebemos que presidentes institucionalmente fortes não são uma exceção.

A delegação de determinadas matérias legislativas para o Executivo pode ser explicada pela complexidade e imprevisibilidade dos diversos tipos de mudanças numa sociedade de massas e dinâmica, com o Executivo tendo vantagem informacional, organizacional e operacional para implementar medidas de interesse nacional (Figueiredo e Limongi, 1997; Santos e Almeida, 2011; Souza, 2008).

O uso de medidas provisórias pode indicar prioridades em determinadas propostas em um ambiente tumultuado. À título de curiosidade, é algo similar ao que o filósofo político John Locke em *Segundo Tratado sobre o Governo* (1689) chamava de "prerrogativa", no qual seria um instrumento utilizado pelo Executivo para legislar sobre matérias de difícil consenso entre os parlamentares. Espera-se que projetos de lei enviados ao Congresso como medida provisória possuam mais chances de aprovação do que projetos de lei ordinários, devido ao que alega a tese da "delegação" (Carey e Shugart, 1995, Figueiredo e Limongi, 1997), pois, com uma medida provisória em tramitação, o Legislativo se vê obrigado a dar a ela uma atenção especial devido ao seu trâmite. A tese da delegação também é testada neste trabalho no que tange às matérias exclusivas do Executivo, no caso as orçamentárias e administrativas, sejam elas emitidas na forma de medidas provisórias, PLNs (Projeto de Lei do Congresso Nacional) - no caso das leis orçamentárias - ou projetos de leis ordinárias.

De acordo com esta tese, o Legislativo delega poderes ao Executivo objetivando resolver problemas de ação coletiva e instabilidade decisória dentro do ambiente parlamentar. Ou seja, de acordo com Carey e Shugart (1995), o Legislativo não estaria abdicando de suas prerrogativas e de maximizar seus objetivos, pelo contrário, esta pode ser a maneira mais eficiente destes resultados almejados serem obtidos. Assim, ao realizarem o desenho constitucional na Assembleia Constituinte, os parlamentares agiram racionalmente ao incluírem na Carta Magna o mecanismo da medida provisória e ao delimitar matérias exclusivas ao presidente.

Há também uma tese que alega que medidas provisórias seriam um reflexo de que o Congresso abdicou de seus poderes em prol do Executivo (Ames, 2003; Mainwaring e Shugart, 1997). O problema com essa afirmação é que ela infere que o Congresso não possui incentivos para legislar. Porém, a Constituição é escrita pelos próprios parlamentares, o que gera um paradoxo. Além disso, as prerrogativas e matérias

exclusivas ao presidente não indicariam uma maneira do Congresso resolver os problemas de ação coletiva, uma vez que a aprovação dessas medidas não representaria o interesse da maioria dos congressistas.

Esses poderes do presidente combinados com um Congresso centralizado nos líderes partidários devido ao seu Regimento Interno podem explicar o porque das iniciativas da coalizão governista dominar a pauta (Figueiredo e Limongi, 2001). Vemos um razoável consenso na literatura mais recente de que, apesar da condição minoritária dos partidos presidenciais, devido ao elevado número de partidos dentro do Congresso, em razão desses amplos poderes de agenda demonstrados, e de nomeações para cargos, o presidente é capaz de atrair atores dispersos na arena legislativa para uma coalizão vencedora em torno da sua agenda de políticas. Entretanto, essa literatura não explica questões de variação da taxa de sucesso do Executivo intragovernos, ou seja, dentro de um próprio mandato. Por exemplo, Lula teve uma taxa de sucesso de 89.81% em 2003, ano inaugural de seu primeiro mandato e de 66.01% em 2006, último ano antes de seu segundo mandato¹². Vemos que os números são altos, mas, se tratando de um mesmo governo é uma mudança razoável, já que a variação é de 23.8% entre os valores.

Esses números indicam que a combinação dessas duas variáveis (poderes presidenciais + Congresso centralizado nos líderes partidários) podem explicar sim, a taxa elevada de sucesso das prerrogativas e matérias exclusivas entre os presidentes. No entanto, deixa claro que existem outros fatores que podem influenciar na variação da taxa de sucesso legislativo do Executivo.

O que é demonstrado até o momento, é o que, baseado nos trabalhos de Cox e McCubbins (1993), a tese partidária (Figueiredo e Limongi, 2001, 2007) nos apresenta e o que a partir dela, pode ser testado neste trabalho. No entanto, quando observamos a legislação nas áreas econômicas e de política internacional, iniciativas que são compartilhadas entre o Executivo e Legislativo¹³, vemos que um número substantivo de projetos de lei nessas temáticas oriundos do Executivo são aprovados (72.30% para econômicas e 61.54% para matérias de política internacional¹⁴). Logo, a partir de que

¹² No capítulo 2, esta análise é aprofundada. Fonte dos dados: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

¹³ Para política internacional vide: Constituição Federal: art. 21, I; art. 49, I, II e art. 84, VII, VIII, XIX e XX. Vemos que a Constituição não determina a quem ou a que órgão compete a condução da política externa brasileira. Nota-se que há um papel preponderante do Executivo, pois a formulação dos ditames da política externa cabe ao Ministério das Relações Exteriores. Porém, cabe ao Congresso também legislar sobre acordos e tratados internacionais. Portanto, considero esta uma matéria legislativa compartilhada entre os poderes.

¹⁴ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Vide Tabela 10 no Anexo.

pressupostos teóricos podemos buscar uma explicação para tal fenômeno? A teoria informacional de Krehbiel (1991) através do trabalho de Santos e Almeida (2011) pode ajudar explicar este ponto, no sentido de que o Executivo seria dotado de vantagem informacional em relação ao Legislativo, por conter instituições como Ministério da Fazenda e Banco Central na área econômica e o Ministério das Relações Exteriores no que tange à política internacional proporcionando maior *expertise* nessas áreas em relação ao Legislativo.

Essas duas teorias - a partidária e a informacional - fornecem elementos importantes sobre o funcionamento do "Presidencialismo de Coalizão" brasileiro. Explico brevemente a seguir seus pormenores.

A tese partidária já teve suas variáveis básicas expostas, no entanto, ainda cabe analisar o modo como esta ajuda a entender o modo como o Congresso se organiza e resolve problemas de ação coletiva. De acordo com esta tese, a lógica do presidencialismo brasileiro se assenta em dois pilares: os poderes do Executivo e as regras do Congresso, como já ressaltado. Além dos fortes poderes legislativos e a capacidade de influência na pauta do Congresso que o presidente possui, ele também detém o controle de recursos significativos para a carreira de parlamentares, tais como a liberação de emendas ao orçamento da União, dando oportunidade de um parlamentar destinar verbas ao seu reduto eleitoral e a distribuição de cargos ministeriais. Esta última é uma estratégia de grande importância para que o presidente assegure o apoio de sua coalizão no Congresso, uma vez que um cargo ministerial garante uma maior visibilidade ao partido e político indicado ao cargo.

Um ponto relevante desta teoria é a questão do modo como as negociações entre presidente e Congresso são realizadas. Devido à centralização dos trabalhos legislativos, as evidências indicam que o caráter da negociação ocorre de maneira partidária ao invés do varejo individual. Os líderes das bancadas partidárias fazem um elo entre o Executivo e o Legislativo, intermediando questões sobre cargos e emendas. Logo, para um parlamentar, ser disciplinado e cooperar com o governo nas votações, é uma estratégia racional, pois possui incentivos para tal¹⁵.

A partir do que nos apresenta a abordagem partidária, observamos que as variáveis principais são as regras do processo decisório. Como os incentivos para fazer parte do

¹⁵ Os trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001, 2007) são fundamentais para o desenvolvimento desta tese.

governo são grandes, a relação do que alega esta tese com o valor agregado do sucesso legislativo do presidente brasileiro é bem forte. Por isso, o olhar que esta abordagem joga sobre o papel das variáveis institucionais nos ajuda a explicar a taxa de sucesso que encontramos na empiria.

O peso que a abordagem partidária dá ao papel das prerrogativas exclusivas do presidente será testado no presente trabalho, levando em conta que o desenho institucional brasileiro é mesmo desde a Constituição de 1988. Veremos que há evidências de que as iniciativas e matérias exclusivas do presidente possuem boas chances de aprovação.

Com relação à tese informacional, um elemento muito importante é o postulado da incerteza. Este postulado argumenta que um legislador desinformado possui a alternativa de receber a recomendação de um especialista, estando este próximo ou distante dos valores de seus interesses. Esse modelo é chamado de *cheap talk*¹⁶. Nesta lógica, de acordo com a teoria, o presidente do Brasil é considerado o "especialista" por dois motivos. Primeiramente, porque a agenda pública do Congresso é recomendada por ele. O segundo motivo é baseado na constatação de que o Executivo possui mais poder informacional sobre suas políticas do que o Legislativo. Esse argumento é baseado no ponto que o Executivo é detentor de uma série de instituições como ministérios, autarquias e empresas públicas com determinadas especialidades, enquanto o Legislativo é dependente de um sistema de comissões ainda não tão desenvolvido para produzir informação suficiente para que iniciativas de parlamentares ganhem força. Logo, conclui-se que a obtenção de informação para um parlamentar é uma tarefa muito custosa.

Em resumo, o que a abordagem informacional alega é que a lógica do "Presidencialismo de Coalizão" brasileiro é baseada num ator político relativamente mal informado - o legislador, que utiliza o Executivo como fonte de informação. Logo, afirma-se através dessa abordagem que o Congresso brasileiro é um ator político reativo, ou seja, delega as iniciativas das proposições legislativas de maior importância para o Executivo. A definição da agenda, assim tal qual as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada,

¹⁶ Literalmente "conversa barata" em português.

posteriormente, com as lideranças partidárias ou coalizão majoritária (Santos e Almeida, 2011: 20)¹⁷.

Percebe-se que, no caso brasileiro, não há grandes diferenças entre as duas teses, tirando o fato de uma focar nos partidos e a outra no legislador mediano. Em ambas encontramos o argumento da delegação, o presidente atuando como uma força centrípeta e o papel centralizador dos líderes partidários. No entanto, o argumento informacional abre precedente para que seja possível analisar neste trabalho, matérias que não são de prerrogativa exclusiva como as já mencionadas, econômicas e de política internacional.

Por fim, objetivei nesta seção demonstrar o modo como o presidente brasileiro é enxergado pela literatura sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil. Além disso, mostro duas teses sobre o modo como o processo decisório se organiza e questões de ação coletiva são resolvidas no Brasil e o que elas podem nos fornecer para ajudar no objeto deste trabalho: o sucesso legislativo do presidente brasileiro. Finalizo o debate teórico deste capítulo a seguir, mostrando autores cujo argumento final seria de que a principal variável independente do sucesso legislativo presidencial no Brasil seria a "habilidade/capacidade pessoal" do presidente.

1.3) Determinantes institucionais do "insucesso" no Brasil?

Além da fraqueza da atividade, joga contra o governo o próprio estilo da presidente Dilma Rousseff, dizem os estudiosos. Diferentemente de Fernando Henrique e Lula que também enfrentaram crises, Dilma não tem grande capacidade de arbitrar e acomodar interesses. "Dilma não é uma 'persona' política... Isso torna tudo mais complicado", diz Roett, da Universidade Johns Hopkins. (Valor Econômico, 22 de abril de 2015)

Em 1.1, apresentei o corolário do multipartidarismo ao dar sustentação à variável "formação/tamanho da coalizão", no qual argumenta que quanto maior a fragmentação partidária, menor as chances de uma coalizão ser montada (e, no caso deste trabalho, menor a probabilidade de sucesso legislativo do presidente). Aleguei ainda que devido

¹⁷ Santos e Almeida (2005, 2011) são autores que aplicaram os arcabouços teóricos informacionais à realidade brasileira.

às evidências empíricas de formação sistemática de coalizões, na maioria das vezes majoritárias, no caso brasileiro, e com base na teoria das coalizões (Cheibub et al., 2004), esta é uma tese difícil de ser sustentada.

Pois bem, o que importa nesta seção é demonstrar que este e outros argumentos similares receberam destaque na literatura sobre o presidencialismo brasileiro. Até há pouco tempo, era comum alegar que o sistema político brasileiro era um modelo com muitas falhas e não aconselhável de ser seguido. A combinação entre sistema eleitoral proporcional com lista aberta, federalismo "robusto" e bicameralismo forte montaria um cenário perfeito para que dificuldades fossem constantes para os presidentes.

Por que este cenário seria propenso a gerar problemas? Porque os resultados seriam alta fragmentação partidária, instabilidades institucionais permanentes, volatilidade eleitoral, elites locais se perpetuando no poder e clientelismo político. Ou seja, um ambiente propício a ter paralisias institucionais e dificuldades constantes para que o presidente pudesse governar.

Mainwaring (1990), alega que a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo, seria problemática, pois faltariam incentivos institucionais para a formação de coalizões, ao contrário do que ocorre em sistemas parlamentaristas. Incentivos estes que são, de acordo com o autor, mecanismos que garantissem a confiança mútua, uma vez que Executivo e Legislativo são formalmente separados. Além disso, parlamentares que não ocupassem cargos no Executivo, nem tivessem papel de liderança no Congresso, teriam poucos incentivos para se comportar disciplinadamente, visando atender aos seus interesses clientelistas.

O fato do partido do presidente não possuir maioria absoluta no Congresso, faz com que estes estudos sugiram que o presidente teria muita dificuldade nas negociações com o Congresso para que tenha sua agenda legislativa aprovada. A partir dessa ideia, presidentes recorreriam constantemente a poderes de decreto para terem seus projetos aprovados. Dentro dessa lógica, o uso de poder de decreto, como medidas provisórias, seria uma atitude unilateral, sendo assim, o contrário do que as teses partidária e informacional alegam.

O federalismo "robusto" de acordo com essa literatura seria uma barreira muito complicada para os presidentes também. De acordo com Stepan (2000), o federalismo brasileiro seria excessivamente *demos-constraining* devido à sobre-representação de

unidades federativas pouco populosas no Brasil, principalmente no Senado. Este fator geraria incentivos para manutenção de elites políticas com interesses locais, prejudicando assim, políticas cujo escopo abarcasse o interesse nacional, pois o Executivo se veria forçado a costurar alianças com esses grupos políticos para se sustentar no poder. Essa quantidade excessiva de *veto-players* geraria um imbróglio político-institucional (Kugelmas e Sola, 1999). Consequentemente, seria um fator que dificultaria bastante a promoção de reformas difíceis.

Pois bem, quando se analisa o objeto de estudo proposto neste trabalho sob esta ótica, espera-se observar muitas dificuldades para que o presidente brasileiro tenha sua agenda legislativa aprovada. Consequentemente, esperaríamos observar baixas taxas de sucesso legislativo presidencial no agregado e também reformas consideradas difíceis não sendo aprovadas. No entanto, de acordo com vários dados apresentados por vários autores já tratados neste trabalho, isto não ocorre.

Todavia, autores dentro dessa própria abordagem do presidencialismo brasileiro notam que diversas medidas consideradas difíceis de conseguir apoio político são aprovadas. Por exemplo, Melo (2005) demonstra que Cardoso foi um presidente que conseguiu aprovar medidas impopulares como as privatizações e a Reforma da Previdência em março de 1998. Dentro das privatizações, conseguiu inclusive privatizar os bancos estaduais, uma medida que sofreu oposição dos governadores.

Portanto, como que dentro desta vertente, esse sucesso é explicado? Abrucio e Loureiro (1999) argumentam que, analisando padrões de nomeação, estabilidade e controle de ministérios, o presidente adquire mais eficiência no controle destes e consequentemente da sua coalizão através de suas prerrogativas institucionais que lhe dão a força já mencionada na seção 1.2 e da quantidade de resultados positivos de suas políticas. Porém, mais do que esses dois fatores, os autores deixam bem claro que para tudo isso acontecer "é necessário uma boa dose de *virtù* ao presidente" (*ibidem*, 2004: 85).

Esta é a resposta. A principal variável independente concentra-se no âmbito pessoal. São as capacidades políticas ou habilidades que mais importam. Couto e Abrucio (2003) pontuam que Cardoso teve grande capacidade política para manter uma coalizão

majoritária apoiando-o por bastante tempo e conseqüentemente proporcionando vitórias legislativas¹⁸.

Este argumento já aparecia na literatura norte-americana dos anos 60 com Neustadt¹⁹ e de maneira muito similar, o presidente deve ter grande capacidade de persuasão em um ambiente onde negociações com membros da Casa Branca, congressistas e governadores seriam muito custosas. Além disso, ela apresenta um problema em termos do que se pode implicar cientificamente quando levamos em consideração a questão do sucesso legislativo presidencial. Se as características pessoais são tomadas como principal variável independente, esperaríamos observar uma variação de sucesso muito significativa de presidente para presidente, pois as instituições, que nesta literatura atuam como pontos de veto e incentivadoras a instabilidade política, são as mesmas. No entanto, não é o que ocorre. No agregado, a variação entre presidentes considerados, Fernando Henrique Cardoso (77.34% - média entre os dois governos), Luís Inácio Lula da Silva (73.28% - média entre os dois governos) e Dilma Rousseff (63.15%) é elevada nos três governos²⁰. Certamente, devemos considerar os governos Cardoso e Lula como pontos altos em termos de sucesso legislativo presidencial, no entanto, o valor encontrado em Rousseff aparentemente está longe de apresentar empecilhos institucionais significativos ao presidente.

Não argumento aqui que as habilidades são um atributo desnecessário para um líder político. Obviamente, para gerir uma sociedade com interesses conflitantes, é preferível que um presidente tenha habilidade para tal. Todavia, considero creditar o sucesso de medidas aprovadas basicamente a este fator um argumento simplista, pois variáveis políticas e institucionais são postas de lado.

Além disso, "habilidade" é uma variável cuja medição ainda é um mistério. Todavia, como é um argumento utilizado por uma série de cientistas sociais que estudam o caso brasileiro, julgo importante considerá-la como uma variável neste trabalho a fim de observar seu impacto no sucesso legislativo dos presidentes brasileiro.

1.4) Considerações finais sobre o capítulo

¹⁸ Ver também Samuels (2007) para análises do tipo sobre o governo Lula.

¹⁹ Ver seção 1.1.

²⁰ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Objetivei neste capítulo dar sustentação teórica à este trabalho. Além disso, busquei ressaltar a importância de tal estudo mostrando que a compreensão das forças políticas e institucionais são de suma importância para entender o resultado final de um projeto lei no processo decisório, demonstrando como o tema do sucesso legislativo do Executivo é tratado em outros trabalhos levando em consideração a literatura norte-americana e a incipiente literatura latino-americana.

Debruçando-se no caso brasileiro, vemos que há teorias que nos fornecem evidências de que as variáveis institucionais centradas no presidente importam na promoção desse sucesso. Ao lado disso, vemos também que o presidente atuando como um "especialista" parece também ter um papel importante para que sua agenda seja aprovada.

Além disso, vemos que há uma literatura que recorre frequentemente ao argumento da importância das variáveis pessoais como habilidade, capacidade política e etc. para explicar como medidas difíceis foram aprovadas no Brasil.

Desse modo, concluo que são variáveis importantes para tentar explicar o caso brasileiro: a) institucionais: prerrogativas legislativas exclusivas - medidas provisórias e matérias exclusivas - administrativas e orçamentárias, para testar a tese partidária, matérias econômicas e de política internacional - devido a vantagens informacionais do Executivo; b) políticas: tamanho da coalizão - para testar o argumento da fragmentação partidária; "honeymoon"- para medir o impacto do ciclo eleitoral; e popularidade do presidente - para medir o quanto isto impacta no comportamento do congressista; c) habilidade - apesar da difícil medição, considero importante neste trabalho para ver o tamanho de seu impacto em cada governo.

A questão do bicameralismo não é considerada neste trabalho. Não é percebido nas regras dos regimentos internos da Câmara e do Senado, vantagens para a casa cujo projeto legislativo iniciou sua tramitação. Ocorre que no Brasil, as iniciativas do Executivo, Judiciário e da população são sempre iniciadas pela Câmara. O Senado atua como instância revisora dos projetos que foram aprovados pela Câmara, cabendo à esta se pronunciar caso haja modificações realizadas pelo Senado. Portanto, neste trabalho, é considerado somente a Câmara devido à sua prerrogativa constitucional de Casa iniciadora e devido à variável sobre coalizões, que abarca o tema da fragmentação partidária.

Ao lado disso, creio que as variáveis "controle do partido no Congresso" e "nível de polarização entre os partidos" se restringirem a países cujo sistema político é bipartidário. Em países multipartidários essa realidade já varia, devido a fatores como formação e tamanho de coalizões, o que pode gerar redução ou elevação dos custos de barganha por parte do presidente, algo que não acontece em sistemas bipartidários. Nestes pode haver somente maior ou menor polarização entre os partidos do governo e da oposição de acordo com o momento. Por outro lado, as variáveis "popularidade do presidente" e "honeymoon" são passíveis de generalização para países presidencialistas multipartidários.

No capítulo seguinte, faço uma descrição dos dados, levando em consideração o objeto de estudo deste trabalho. Nele, são relacionados os dados relativos ao sucesso presidencial no Brasil com seus respectivos contextos políticos, sempre levando em consideração as variáveis selecionadas para a análise da probabilidade de sucesso do presidente no capítulo 3.

2) Sucessos de governo no Brasil: habilidades ou instituições?

Neste capítulo, realizo uma análise sobre o sucesso legislativo do Brasil levando em consideração os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Como já exposto na introdução, a escolha desses três presidentes reside no fato de que governaram - e governa, no caso de Rousseff - o Brasil em circunstâncias políticas mais estáveis do que governantes passados como José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e por serem muito diferentes, em termos de características pessoais, entre si. Um dos motivos também é o fato de não haver mudança substantiva nas instituições entre os três governos, o que dá base para realização de comparações mais precisas entre eles.

Inicialmente, realizo em 2.1, uma análise sobre os números gerais do sucesso legislativo do Executivo no Brasil. A seguir (de 2.2 até 2.4), analiso os números sobre as taxas de sucesso apresentados em cada governo para buscar explicações sobre as razões dos números encontrados.

Certamente, o número total de projetos varia entre os presidentes. O que ocorre é que alguns presidentes podem possuir agendas mais ambiciosas do que outros, o que pode ajudar a explicar o montante de iniciativas realizadas por cada um. Por exemplo, enquanto Cardoso, que tinha uma agenda forte de reforma de Estado e controle da economia, e Lula, com programas sociais e ampliação da capacidade de Estado, só no 1º mandato emitiram em torno de 700 projetos - dentre os tipos considerados neste trabalho - enquanto que a presidente Rousseff emitiu 418²¹ em seu 1º quadriênio de governo. Além disso, a variação intragovernos é um fato. Um mesmo presidente apresenta mais legislação num determinado ano do que em outro, como demonstra a tabela abaixo:

²¹ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Tabela 1
Número de projetos apresentados por ano

PRESIDENTE	ANO	PROJETOS APRESENTADOS
FHC I	1995	235
FHC I	1996	193
FHC I	1997	162
FHC I	1998	173
FHC II	1999	168
FHC II	2000	224
FHC II	2001	245
FHC II	2002	256
LULA I	2003	157
LULA I	2004	268
LULA I	2005	159
LULA I	2006	153
LULA II	2007	170
LULA II	2008	196
LULA II	2009	188
LULA II	2010	159
DILMA	2011	123
DILMA	2012	120
DILMA	2013	107
DILMA	2014	68

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Nota-se que com exceção de FHC II, é um fenômeno comum a todas as presidências nos dois últimos anos de mandato terem menor quantidade de iniciativas em relação aos dois primeiros. Tendo a creditar esta ocorrência a fatores circunstanciais, principalmente ao ciclo eleitoral.

2.1) Números gerais do sucesso legislativo presidencial no Brasil

Inicialmente, destaco os números da variação de sucesso legislativo para cada governo selecionado, para aos poucos ir aprofundando a análise sobre o tema.

Tabela 2

Taxa de sucesso legislativo para cada presidente (Cardoso a Rousseff)

Presidente	Projetos apresentados	Projetos aprovados	Sucesso %
FHC I	763	612	80.21
FHC II	893	665	74.47
Lula I	738	583	79.00
Lula II	712	481	67.56
Dilma	418	264	63.15

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Pelos dados da tabela, observa-se que a média de sucesso legislativo entre os governos é de 72.90%, valor muito semelhante ao registrado por Limongi (2006) levando em consideração os governos desde Sarney até Lula I, cuja taxa apresentada pelo autor foi de 70.70%. Logo, as evidências indicam que a taxa de aprovação de projetos do Executivo se manteve praticamente constante entre os dois períodos analisados.

Quando se observa mais atentamente os governos Cardoso e Lula, vemos que em ambos, a taxa de sucesso foi menor no 2º mandato de cada um, sendo a queda percentual de Cardoso menor do que a de Lula. Outro detalhe importante da tabela é a percepção de que Rousseff possui taxa de sucesso legislativo menor do que o 2º mandato de Lula. A taxa é muito próxima ao sucesso verificado no governo Collor por Figueiredo e Limongi (2007) que foi de 65.93%.

Num primeiro olhar, realmente salta à vista que há uma variação relativamente grande principalmente entre Cardoso e Rousseff. Isto leva a questionar se realmente o impacto da variável pessoal é significativo como diversos autores alegam. No entanto, percebe-se que mesmo Rousseff se encontrando com taxas menores do que os demais presidentes, ela teve mais sucesso do que insucesso. Além disso, seria um pouco precipitado creditar somente à capacidade política do presidente esta variação, visto que o ambiente político também muda.

A tabela a seguir, demonstra as taxas de sucesso legislativo levando em consideração os tipos de iniciativa legislativa entre medidas provisórias, leis orçamentárias (PLNs) e leis ordinárias e mostra também a quantidade de projetos que foram apresentados e

aprovados. Como as prerrogativas exclusivas são uma variável considerada na análise, sua comparação entre os governos é importante para ver sua variação.

Tabela 3

Tipos de iniciativa e taxa de sucesso por governo

Presidente	Tipo do projeto	Projetos apresentados	Projetos aprovados	Sucesso %
FHC I	Medida Provisória	159	143	89.94
FHC I	Projeto de Lei Ordinária	212	86	40.37
FHC I	Projeto de Lei Orçamentária	392	383	97.70
FHC II	Medida Provisória	206	172	83.50
FHC II	Projeto de Lei Ordinária	237	75	31.64
FHC II	Projeto de Lei Orçamentária	450	418	92.89
Lula I	Medida Provisória	240	217	90.38
Lula I	Projeto de Lei Ordinária	176	74	42.04
Lula I	Projeto de Lei Orçamentária	322	292	90.70
Lula II	Medida Provisória	179	149	83.24
Lula II	Projeto de Lei Ordinária	195	71	36.41
Lula II	Projeto de Lei Orçamentária	338	261	77.22
Dilma	Medida Provisória	145	101	69.65
Dilma	Projeto de Lei Ordinária	83	43	51.81
Dilma	Projeto de Lei Orçamentária	190	120	63.15

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Pela tabela, percebe-se que a taxa média de sucesso em medidas provisórias é de 83.34%, sendo a menor taxa registrada em Rousseff (69.65%) e a maior em Lula (90.38%). Apesar da variação de 20.73% entre as taxas, ambas registram sucesso elevado, com os presidentes aparentemente não tendo muitos problemas em aprová-las.

Quando se observa os projetos de lei orçamentário, vê-se que a taxa média é de 84.33%. O menor valor (63.15%) é registrado no governo Rousseff e o maior (97.70%) no primeiro mandato de Cardoso. Pode-se considerar uma variação substantiva entre os

valores (34.55%), no entanto, se Rousseff possui acima de 60% de projetos aprovados, fica claro que mesmo possuindo um valor menor no quesito comparado com seus antecessores, Rousseff possui a maior parte de seus projetos orçamentários aprovados.

Sobre as leis ordinárias, obtém-se uma média de 40.45% de aprovação. Vemos que a variação entre o maior e menor percentual se dá entre Cardoso e Rousseff, só que desta vez, invertem-se os papéis. Enquanto Cardoso possui a menor taxa de 31.64% de seus projetos aprovados, no seu segundo mandato, Dilma possui 51.81%. Creio que esta variação seja significativa, já que Rousseff, ao contrário dos outros dois presidentes, em todos os seus mandatos, apresenta mais sucesso do que insucesso quando olhamos para as leis ordinárias. O fato é que nem Cardoso nem Lula conseguiram atingir a marca alcançada por Rousseff considerando só suas maiores taxas (40.37% e 42.04% respectivamente).

Desse modo, vemos que medidas provisórias e leis orçamentárias possuem taxa de sucesso bem mais elevadas frente aos projetos de lei ordinária, o que demonstra o poder que a utilização desses instrumentos fornecem aos presidentes brasileiros. Tudo indica que só pelo fato de serem prerrogativas exclusivas, suas chances de aprovação são elevadas.

Voltando à análise para os tipos de matérias, temos o seguinte resultado de acordo com a tabela 4 abaixo, com as respectivas médias de sucesso: 58.10% para matérias administrativas, 72.02% para econômicas, 45.72% para homenagens, 82.81% para orçamentárias, 34% para política interna, 47.14% para política externa e 52.36% para sociais. Com estes números, creio não ser necessário a consideração da variação intragoverno das taxas de sucesso dessa variável, visto que são as médias dos quadriênios²². Estes dados já nos providenciam bastante evidência do impacto das variáveis institucionais. Destaco que as matérias orçamentárias neste item, são as emitidas seja em forma de medida provisória ou lei ordinária. Na forma de PLN, foi considerada na tabela anterior.

O critério de classificação das matérias foi realizado da seguinte maneira. As administrativas são aquelas que tratam de questões como salário e planos de carreira de servidores públicos do Executivo, Legislativo e Judiciário além de criação de cargos,

²² Na Tabela 10 no Anexo é disponibilizado as taxas de sucesso para cada tipo de matéria. Nela vemos que a diferença das exclusivas e com vantagem informacional é maior em relação às outras do que levando em consideração as médias. O objetivo da Tabela 4, no entanto, é mostrar as médias considerando os governos.

fundos e instituições públicas. As econômicas tratam de questões como concessões de crédito, auxílios financeiros, taxas de juros etc. Homenagens tratam de questões como criação de datas comemorativas, nomeação de rodovias e outras estâncias públicas etc. As orçamentárias tratam do destino do uso da verba da União - planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias, leis anuais do orçamento - e tributações. Política interna trata de criações de programas federais, demarcação de terras e questões políticas tais como financiamento de partidos políticos. As de política externa tratam de assuntos sobre relações militares, econômicas, políticas, comerciais e ações humanitárias do Brasil com outros países. E, por fim, as sociais lidam com questões previdenciárias, fiscalização de atividades comerciais, instituição de programas sociais etc.

Os números da tabela sustentam o argumento da exclusividade do presidente em matérias administrativas e orçamentárias, visto que a porcentagem para ambas aponta maioria das leis aprovadas, principalmente para as orçamentárias, conseqüentemente, favorecendo a tese da delegação. Além disso, vemos que as matérias econômicas possuem uma taxa de aprovação bem elevada também, o que em parte sustenta a tese informacional. No entanto, vemos que políticas internacionais apresentam mais insucesso, o que numa primeira observação, vai de encontro com esta tese.

Tabela 4**Tipos de matéria e taxa de sucesso por presidência**

Presidente	Matéria	Apresentadas	Aprovadas	Sucesso %
FHC I	Administrativa	114	70	61.4
FHC I	Econômica	93	79	84.95
FHC I	Homenagem	7	1	14.3
FHC I	Orçamentária	20	15	75
FHC I	Política interna	0	0	0
FHC I	Política externa	0	0	0
FHC I	Social	137	64	46.71
FHC II	Administrativa	118	56	47.46
FHC II	Econômica	106	69	65.1
FHC II	Homenagem	7	1	14.3
FHC II	Orçamentária	44	43	97.73
FHC II	Política interna	2	1	50
FHC II	Política externa	1	1	100
FHC II	Social	165	76	46.06
Lula I	Administrativa	121	73	60.33
Lula I	Econômica	106	77	72.64
Lula I	Homenagem	1	1	100
Lula I	Orçamentária	59	56	96.55
Lula I	Política interna	2	2	100
Lula I	Política externa	2	1	50
Lula I	Social	125	81	64.80
Lula II	Administrativa	145	78	53.8
Lula II	Econômica	74	55	74.32
Lula II	Homenagem	1	1	100
Lula II	Orçamentária	52	43	82.70
Lula II	Política interna	15	3	20
Lula II	Política externa	7	6	85.71
Lula II	Social	80	34	42.25
Dilma	Administrativa	80	54	67.5
Dilma	Econômica	65	41	63.1
Dilma	Homenagem	1	0	0
Dilma	Orçamentária	29	18	62.07
Dilma	Política interna	0	0	0
Dilma	Política externa	3	0	0
Dilma	Social	50	31	62

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Porém, quando lançamos um olhar mais atento sobre as matérias de política internacional, vemos que Cardoso não produziu nenhuma em seu primeiro mandato, o que ajuda a fazer com que a média reduza. Quando consideramos somente os presidentes que produziram matérias do tipo, no caso Cardoso em seu segundo governo, Lula em ambos os mandatos e Rousseff, a taxa se eleva para 58.93%, variando positivamente, dando maior suporte à tese informacional.

Tendo exposto de uma maneira geral as variáveis institucionais e a pessoal e suas respectivas taxas de sucesso presidencial, fica ainda restando uma descrição das variáveis políticas. A ver, o tamanho da coalizão, o efeito "honeymoon" e a popularidade do presidente. Para considerar estas variáveis, na sequência faço uma análise sobre o sucesso legislativo do Executivo isolando os governos, focando na variação anual intragovernos como uma maneira de ver o efeito de tais variáveis.

O objetivo de analisar o sucesso legislativo ano a ano é de demonstrar que dentro do próprio governo, encontramos variações nas taxas. Além de expor as variáveis políticas, podemos tratar também da capacidade de liderança ou habilidade, já que não mudam em um mesmo governante. Como explicitado no capítulo 1, quando se toma a habilidade como variável independente, esperasse variação substantiva somente entre presidentes diferentes, por necessariamente terem estilos diferentes de governar. Dentro de um mesmo governo, esperaria variação mínima, quando se toma "habilidade" como variável independente. No entanto, isso não ocorre, como fica exposto nos dados a seguir. Em geral, observa-se que os valores das taxas de sucesso são elevados, no entanto, se tomado o pressuposto de o que importa de fato para que esse sucesso exista é um governante possuir habilidade, não poderíamos observar variações algumas vezes de até em torno de 20% num mesmo governo. Como é debatido na seção determinada para o assunto, esses valores demonstram que determinadas instituições e fatores circunstanciais da política importam bastante na promoção das taxas de sucesso.

2.2) Variação do sucesso legislativo do Executivo no governo Cardoso (1995-2002)

Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente por dois mandatos consecutivos pelo PSDB (de 1995 a 1998 e de 1999 até 2002). Seu governo ficou historicamente conhecido principalmente pela consolidação do Plano Real cujo objetivo era a

estabilização monetária. Também foram feitos marcantes de seu governo a privatização de diversas empresas públicas como a CSN, a Companhia Vale do Rio Doce e as empresas de telecomunicações. Além disso, iniciou um processo de mudanças radicais no Estado brasileiro com a implementação da Advocacia Geral da União, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o incentivo à privatização dos bancos estaduais. Estas duas últimas medidas são consideradas difíceis em razão da forte oposição de governadores, deputados e senadores compromissados com interesses puramente locais (Stepan, 2000; Melo, 2005).

No que tange aos aspectos políticos em si, compartilho da opinião de alguns autores que consideram o governo Cardoso como sendo o mais estável em termos políticos (Amorim Neto, 2007; Figueiredo, 2008) dos três governos analisados neste trabalho. A coalizão que dava suporte ao seu governo no Congresso era composta inicialmente por quatro partidos, vindo a obter cinco a partir de 1996 com a entrada do PPB (atual PP), permanecendo assim até o ano eleitoral de 1998, quando o PTB decide sair²³. No período que a coalizão continha cinco partidos, a coalizão de governo detinha 77% de cadeiras da Câmara, o que dava uma margem de segurança substantiva para que o governo obtivesse sucesso em seus projetos, vindo inclusive a aprovar a PEC da Reforma da Previdência no ano de 1998, uma medida extremamente difícil de aprovar, visto o requerimento de maioria qualificada, por se tratar de uma PEC e por ser bastante impopular já que aumentava a idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores do setor privado. A partir de 1999, já reeleito, a base congressual de Cardoso se mantém novamente majoritária, com 69% de cadeiras na Câmara até o ano eleitoral de 2002, quando sai o PFL (atual DEM). Abaixo na tabela 5, disponho as taxas de sucesso anuais de Cardoso.

²³ Vide quadro 2 no anexo. Neste quadro estão expostas todas as coalizões de governo desde Cardoso até Rousseff.

Tabela 5**Sucesso anual nos governos Cardoso**

Presidente	Ano	Sucesso
FHC I	1995	87.61
FHC I	1996	78.76
FHC I	1997	77.40
FHC I	1998	78.03
FHC II	1999	83.33
FHC II	2000	85.30
FHC II	2001	66.53
FHC II	2002	66.80

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Como já apontava a tabela 1, nota-se que Cardoso teve uma taxa menor de sucesso em seu 2º mandato. Com os dados desta tabela, observa-se o porque. Durante seus dois últimos anos de governo, a taxa de sucesso ficou numa média de 66.66%, tendo uma queda significativa em relação aos outros anos.

Percebe-se ainda que as taxas mais altas são registradas em anos pós-eleitorais (1995 e 1999). Vemos neste dado uma evidência importante da influência do período "honeymoon". A queda registrada nos anos 2001 e 2002 parece estar ligada com algumas crises enfrentadas pelo governo na sua relação com o Congresso, sendo que em 2002, com a saída do PFL, o governo passou a contar com uma coalizão minoritária. Além disso, foi um período complicado para Cardoso, pois sua popularidade estava baixa, variando entre 19 e 24% em 2001 e entre 27.5 e 24% no ano de 2002²⁴. Ou seja, as variações de sucesso parecem estar mais ligadas a fatores circunstanciais da política do que propriamente a questões institucionais ou de características pessoais.

As evidências indicam que esta queda tem boas chances de ter ocorrido devido ao fato da perda de apoio congressual que detinha Cardoso, já que o PFL detinha 20.5% das cadeiras na Câmara, fazendo com que a coalizão detivesse somente 45% das cadeiras da Câmara, o que fez com que Cardoso se tornasse mais dependente dos votos da oposição, que na época, liderada pelo PT, se encontrava mais distante do centro político. Este fator pode ter dificultado o governo em votações nos seus últimos meses, pois as

²⁴ Fonte: DataFolha.

chances de apoio da oposição à sua agenda eram reduzidas. Porém, como os números indicam, houve mais sucesso do que insucesso.

Finalizando, o governo Cardoso foi inegavelmente um governo muito bem sucedido, já que conseguiu ter uma taxa de sucesso bastante elevada em ambos os mandatos. A estabilidade política foi uma constante em seu governo e mudanças na sua base de apoio foram poucas. Além disso, somente nos meses finais de seu mandato, o presidente se encontrou em uma situação de apoio minoritário no Congresso, no entanto, este parece não ter sido um fator suficiente para que sua taxa de sucesso fosse menor do que a de insucesso.

2.3) Variação do sucesso legislativo do Executivo no governo Lula (2003-2010)

Luís Inácio Lula da Silva foi elevado à condição de presidente do Brasil pelo PT no ano de 2003 após três derrotas eleitorais consecutivas para o cargo. As principais conquistas deste governo foram a redução da inflação, que se encontrava em viés crescente no final do governo Cardoso, a manutenção da estabilidade econômica, a ampliação da capacidade de Estado e a redução significativa da pobreza através de programas de repasse de renda como Bolsa Família, valorização do salário mínimo e expansão do acesso ao consumo.

O governo Lula por sua vez, no que tange aos aspectos políticos diferentemente do período Cardoso, se caracterizou por uma instabilidade política maior, principalmente durante seu primeiro mandato (2003-2006). Enquanto Cardoso manteve uma base praticamente estável de cinco partidos na coalizão, Lula só com a quantidade de partidos que o apoiaram nas eleições presidenciais de 2002 já salta pra oito partidos na base do governo. Ao contrário de Cardoso, Lula além da quantidade de partidos, montou uma coalizão ideologicamente mais heterogênea do que seu antecessor. Na primeira coalizão, o PL e o PTB proporcionaram esse distanciamento ideológico maior ao partido *formateur* por serem partidos considerados de centro-direita enquanto que o PT, é um partido de centro-esquerda. Por outro lado, Cardoso só teve partidos considerados de centro (PSDB e PMDB), centro-direita (PTB) e direita (PFL e PPB) na sua base de apoio. No que tange ao sucesso legislativo do Executivo, no entanto, há evidências de que essa heterogeneidade partidária não causou grandes dificuldades para

Lula que, assim como Cardoso obteve sucesso na aprovação da PEC da Reforma da Previdência, desta vez no setor público. Vemos novamente uma medida impopular, porém que sempre contou com o apoio dos partidos de centro-direita e direita.

Importante ressaltar neste caso é que a reforma foi aprovada num período em que a coalizão de governo se encontrava minoritária, com 48.5% de cadeiras na Câmara, o que fornece mais uma vez evidência de que coalizões minoritárias não são um empecilho à eficácia legislativa quando há maioria suficiente para aprovar propostas. Lula sabia que teria o apoio da oposição - que se encontrava mais ao centro, do que a oposição no governo Cardoso - vindo a ter assim, maioria legislativa. Esse tipo de fenômeno, vai ao encontro do que Laver e Schofield (1990) argumentam sobre a questão dos chamados "governos viáveis"²⁵.

Apesar da aprovação da Reforma da Previdência sem ainda expandir a base de apoio, já que contou com o apoio dos partidos mais à direita no Congresso, pelo teor da reforma se encontrar ideologicamente próximo a esses partidos, a inconsistência do apoio de partidos da base como o PDT, com uma bancada de vinte e um membros, e até então na época o PPS, com quinze cadeiras, fez com que o governo se forçasse a alargar sua base de apoio.

O aumento da base de apoio, todavia, não se deu com o aumento do número de partidos na coalizão necessariamente. A coalizão "Lula I 1" só perde para "Lula II 2"²⁶ na quantidade de partidos, no entanto, a primeira não conseguia atingir o mediano do Congresso. Só conseguiu atingir através do PMDB, partido de centro indispensável para qualquer governo que deseje ter sucesso nos seus projetos por constantemente na história da Câmara de deputados do Brasil ocupar a maioria dos assentos - na época detinha setenta e quatro cadeiras, dando uma margem mais segura para indisciplinados do que o PDT e o PPS davam. A inserção deste partido se deu através de distribuição de cargos ministeriais logo no início do ano de 2004.

Com a entrada do PMDB na coalizão governamental, a maioria das políticas passaram a ser aprovadas só com os votos da coalizão de governo, evitando, dessa maneira que o governo tivesse que correr riscos em contar com votos da oposição. Logo, vemos nessa situação um dos eventos possíveis em coalizões presidenciais pensados por Cheibub et

²⁵ Esse termo indica que quando um governo se encontra com uma agenda ou projetos que vão ao encontro das preferências de partidos fora da coalizão, há grandes chances de que se realize um apoio por parte desses partidos.

²⁶ Vide Quadro 3 no anexo.

al. (2004), onde os partidos buscam aliados de posições ideológicas distintas para garantir o apoio, mesmo que no final, o resultado das políticas se distancie do seu ponto ideal. A partir da inserção do PMDB, Lula contou com uma coalizão majoritária até o final de seu governo em 2010, ocupando sempre entre 58.9 e 69.4% das cadeiras na Câmara.

A diferença em relação a Cardoso consiste no fato de que para alcançar tal porcentagem, Lula precisou de mais partidos para compor a sua base, como já mencionado anteriormente. Como aponta o NEPP²⁷, no primeiro governo Lula, o valor apontava 8.6 e no segundo, 9.4. Por outro lado, no governo Cardoso, o NEPP registrava 8.2 no primeiro mandato e 7.1 no segundo. Logo, além do fator da distribuição de preferências, os custos de transação para Lula compor sua base eram maiores do que para Cardoso, pois a fragmentação partidária era maior e conseqüentemente, a quantidade de partidos menores ocupando assentos na Câmara também era maior. No entanto, como demonstra a porcentagem de cadeiras nas coalizões de governo para Lula, isto não caracterizou um grande problema, já que a partir de 2004, Lula só governou diante de coalizões majoritárias, o que de acordo com as evidências, ajudou a garantir mais sucesso do que insucesso em seu governo. O que evidencia mais uma vez que há incentivos para os partidos entrarem na coalizão com o presidente sendo uma força centrípeta.

Ressaltadas essas questões políticas, passemos às taxas de sucesso legislativo do Executivo no governo Lula, mostrando assim como no tópico anterior o sucesso geral anual.

²⁷ Número Efetivo de Partidos Parlamentares. O cálculo é feito com base na fórmula: $1/\sum p_i^2$, onde p_i = percentual de cadeiras ocupadas por partidos. Vide: LAAKSO, Markko; TEEGAPER, Rein. "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, n.1, abril de 1979. Vide Quadro 2 no anexo.

Tabela 6**Sucesso anual nos governos Lula**

Presidente	Ano	Sucesso %
Lula I	2003	89.81
Lula I	2004	85.10
Lula I	2005	70.44
Lula I	2006	66.01
Lula II	2007	82.24
Lula II	2008	80.10
Lula II	2009	67.02
Lula II	2010	37.10

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

É interessante notar que Lula, de modo similar a Cardoso, foi tendo queda gradativa da taxa de sucesso em ambos os mandatos, o que mais uma vez evidencia o impacto do efeito "honeymoon", sendo inclusive o valor apontado em 2003, primeiro ano de mandato, o maior (89.81%). Além disso, os menores números foram registrados em anos eleitorais (2006 e 2010). Um fator relevante é que assim como Cardoso, Lula, apresentou queda em seus dois últimos anos em ambos mandatos. No primeiro mandato, Lula obteve seu menor valor (66.01%) num período em que o governo vinha sendo alvo sistemático de críticas por organismos de imprensa e setores da sociedade devido ao escândalo do "mensalão" revelado em 2005, o que pode ajudar a explicar o porque da queda, pois houve prejuízo na imagem do presidente perante o eleitorado, confirmado pela baixa aprovação que Lula tinha no momento, quando em 2005 chegou a ter 28% de popularidade e em 2006, 32%²⁸. A aprovação do presidente passou a variar positivamente a partir de Novembro de 2006, já após o resultado eleitoral, onde a partir daí, não parou mais de subir, chegando a 83% de aprovação no final de 2010.

No entanto, é muito intrigante o baixo valor registrado no ano de 2010 de apenas 37.10%. Observa-se que separando a taxa de sucesso do ano de 2010 por tipo de lei, vemos que somente 1 de 31 projetos de lei ordinária foi aprovado (3.22%) e que 28 de 86 projetos de lei orçamentária foram aprovados (32.50%). Somente medidas provisórias obtiveram uma taxa elevada, com 30 dos 42 projetos apresentados

²⁸ Fonte: DataFolha.

(71.42%)²⁹. Principalmente no que tange à leis orçamentárias, é um valor extremamente significativo, uma vez que se trata de prerrogativa exclusiva do poder Executivo.

Quando olhamos as matérias, vemos que foram aprovadas 10 das 30 (33%) leis administrativas, 9 das 15 econômicas (60%), 10 das 14 orçamentárias (71.43%), 1 de 2 (50%) das de política externa e 1 das 12 (8.33%) sociais³⁰. Pois bem, mesmo administrativa sendo uma matéria exclusiva da presidência tendo registrado baixa taxa de sucesso, vemos que as matérias compartilhadas com base na tese informacional - as econômicas e de política externa - tiveram taxa positiva de sucesso. Além disso, a maior taxa de sucesso se encontra nas matérias orçamentárias, o que mostra uma evidência forte do impacto das matérias exclusivas em produzir sucesso.

Todavia, fora o valor de 2010, todos os valores registrados para Lula são altos, assim como a média geral de seu governo. Dentro de uma amostra de dezenove anos considerada por este trabalho, dois anos somente com valor abaixo de 50% de sucesso legislativo registrados frente à dezessete anos com valores elevados (Rousseff em 2014 registra o valor mais baixo), pode ser considerado um ponto fora da curva.

Por fim, vemos que Lula, assim como Cardoso também foi um presidente bem sucedido. Em seu governo, quando o assunto é o sucesso legislativo do Executivo vemos as seguintes evidências que explicam com mais força o tema: o efeito "honeymoon", presente em todas as presidências, o poder das variáveis institucionais, com base de que em 2010, ano com baixo sucesso, as maiores taxas foram registradas nas medidas provisórias e nas matérias orçamentárias e mais uma vez mostrando que uma coalizão majoritária é uma boa garantia de sucesso, visto que o presidente passou a maior parte de seus dois mandatos com uma coalizão acima de 50%. Porém, mais uma vez, os dados indicam que uma coalizão minoritária não significa necessariamente que o presidente sofrerá derrotas legislativas constantes, porém, será mais refém da distribuição de preferências dentro da Câmara.

2.4) Variação do sucesso legislativo do Executivo no 1º governo Rousseff (2011-2014)

²⁹ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

³⁰ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Dilma Rousseff foi eleita presidente da República no ano de 2010 pelo PT. Foi a primeira mulher eleita ao cargo na história do Brasil. Rousseff fez parte do governo Lula, no qual assumiu pastas como Minas e Energia e Casa Civil. Seu 1º governo deu prosseguimento às políticas sociais de Lula e manteve as bases econômicas iniciadas por Cardoso. Seu governo também deu início a uma série de medidas voltadas à infraestrutura do país, tais como a realização de concessões de aeroportos à iniciativa privada e a ampliação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Em 2013, pela primeira vez após o PT assumir o maior cargo do país, a inflação se encontrou acima do teto da meta, o que deu início a uma série de dificuldades enfrentadas pelo governo. No mesmo ano, milhares de pessoas foram às ruas protestar contra a classe política como um todo, protestos estes que ainda são alvos de intenso debate entre acadêmicos. Em 2014, Rousseff foi reeleita presidente na eleição mais acirrada da história do Brasil, derrotando Aécio Neves (PSDB) por 51% a 49%.

Nos aspectos políticos, nota-se que não há diferença significativa entre Lula e Rousseff. Ambos contaram com uma coalizão ampla e heterogênea. No entanto, no caso de Rousseff, a fragmentação partidária na Câmara é ainda maior do que no governo Lula, atingindo um NEPP de 10.4. Diferentemente de Cardoso e Lula, Rousseff não teve um período de coalizão minoritária.

Abaixo, segue a tabela da variação de sucesso anual no governo Rousseff:

Tabela 7

Sucesso anual no governo Rousseff

Presidente	Ano	Sucesso %
Dilma	2011	84.55
Dilma	2012	61.67
Dilma	2013	70.10
Dilma	2014	16.18

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Novamente, vemos o padrão de queda à medida que os anos avançam. Rousseff ensaia uma "recuperação" das taxas em 2013, porém, em 2014 obtém uma queda substantiva, atingindo um valor extremamente baixo de sucesso. Por esta tabela, vemos novamente

potenciais evidências do efeito "honeymoon", no qual, quanto maior a distância do primeiro ano de mandato, menores são as chances de sucesso.

Em 2011, teve sucesso em praticamente todas as votações, tendo inclusive aprovado o reajuste do salário mínimo em fevereiro de 2011 no valor pouco generoso de 7%. Além disso, no final do mesmo ano, aprovou 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 Judiciário. Logo, conseguiu aprovar medidas de difícil apoio no Congresso.

Organismos de imprensa vêm constantemente alegando que Rousseff possui dificuldades na sua relação com o Congresso. Pois bem, a partir de 2012, o Brasil começou a registrar baixas taxas de crescimento econômico. Debates sobre os motivos à parte, o que importa dizer é que a partir daí, com base nos argumentos de Santos e Canello (2013), os interesses do empresariado passaram a ter mais peso no Congresso acarretando possíveis problemas de articulação do governo com sua base. Viu-se a partir deste momento problemas frequentes entre o PT e seus aliados à esquerda e o PMDB, partido vinculado com interesses empresariais. Este fato fez com que a distribuição de preferências entre os partidos encontra-se mais distantes, pois ao mesmo tempo em que o PT buscava manter os pilares conquistados ao longo dos anos anteriores de governo, a pressão para a definição de uma agenda que formasse as bases para um desenvolvimento capitalista a longo prazo passou a fazer parte do governo e seus apoiadores.

Além desse fator, Rousseff apoiou a fundação do PSD em 2011. A razão do apoio foi devido esse partido anunciar suporte ao seu governo e à sua reeleição³¹. O PMDB viu seu poder de influência no governo ameaçado com a inserção de mais um partido e esta situação agravou o mal estar entre o PT e o PMDB.

Todavia, mesmo com as tensões entre o PT e o PMDB, a taxa de sucesso de Rousseff permaneceu positiva, apesar dos valores menores comparados a Cardoso e Lula, até o ano de 2013.

Rousseff também apresentou gradativa redução dos índices de popularidade ao longo de seu mandato. Talvez surfando na onda deixada por ser sucessora de Lula, ela iniciou

³¹ Vide: <http://www.valor.com.br/politica/3345182/dilma-agradece-apoio-do-psd-e-defende-formacao-de-novos-partidos>
<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,criacao-do-psd-enfraquece-oposicao-ao-governo-dilma,778926>

seu mandato com 65% de aprovação popular e terminou 2014 com 42%, tendo inclusive atingido a marca de 32% de popularidade em Julho do mesmo ano, o que também pode indicar um impacto desta variável no baixo sucesso registrado.

No mais, apesar da baixíssima taxa de sucesso no último mandato, vemos que Rousseff parece não ter tido resultados tão distintos em relação aos dois presidentes anteriores, principalmente quando comparada com Lula II, sendo que este possui um estilo de governar bem distinto do de Rousseff. A presidente obteve maior quantidade de sucesso do que insucesso em seu mandato, mesmo passando por períodos turbulentos e constantes problemas na relação com sua base aliada. Além disso, Rousseff conseguiu manter uma coalizão majoritária ao longo de todo seu mandato, o que, principalmente dentro das circunstâncias nas quais se encontrava pode ter ajudado bastante na garantia de uma maior taxa de sucesso do que de insucesso.

2.5) Considerações finais sobre o capítulo

A exposição dos dados empíricos e de alguns eventos que marcaram os governos analisados gera as seguintes conclusões: 1) como dentro de uma própria presidência, há variações anuais de sucesso, parece que a variável "habilidade" tem seu valor, porém não é suficiente para que haja uma taxa de sucesso maior do que insucesso; 2) coalizões minoritárias são possíveis de gerar sucesso sim, no entanto, quando a distribuição de preferências entre governo e oposição se encontram próximas, o que faz com que uma coalizão que controle a maioria do Câmara tenha mais chances de sucesso. Além disso, a quantidade de partidos não parece ser um empecilho para a formação de coalizões, visto que em todos os governos tivemos coalizões majoritárias constantemente; 3) tudo indica que a queda na taxa de sucesso na medida que os anos passam registrada em todos os governos, tem forte impacto da variável "honeymoon"; 4) as taxas mais altas de aprovação para as prerrogativas e matérias exclusivas ao Executivo parecem indicar que, só pelo fato de serem exclusivas, possuem mais chances de serem aprovadas; 5) do mesmo modo, as matérias cujo Executivo possui vantagem informacional foram mais aprovadas do que as demais, fazendo páreo com as prerrogativas exclusivas³²; e 6) com a queda no sucesso de Cardoso e Rousseff nos respectivos últimos mandatos com a

³² Vide também Tabela 10 no Anexo.

popularidade baixa, temos duas evidências de que uma taxa de popularidade baixa possui impacto negativo na produção de sucesso legislativo para o Executivo.

Com essas considerações feitas, o objetivo do capítulo seguinte é realizar testes estatísticos a fim de estimar o impacto conjunto destas variáveis na probabilidade de sucesso das iniciativas legislativas do Executivo.

3) O que nos dizem os números sobre sucesso legislativo presidencial no Brasil?

No capítulo 1, o objetivo foi apresentar a importância do tema e dar sustentação teórica às variáveis analisadas neste trabalho. Já, no capítulo 2, o objetivo foi descrever os dados no qual este trabalho lida relacionando-os com seus respectivos contextos políticos sempre levando em consideração o objeto analisado: o sucesso legislativo do Executivo.

Neste capítulo, o que se objetiva é analisar a probabilidade de sucesso e o impacto das variáveis consideradas sobre o sucesso legislativo do Executivo levando em consideração os três governos debatidos no capítulo anterior.

Analisar o impacto de cada variável selecionada implica em estimar seu efeito na probabilidade de que o presidente obtenha sucesso legislativo. Inicia-se o capítulo na seção 3.1, sistematizando as variáveis e suas respectivas hipóteses. Em 3.2, explico como os procedimentos metodológicos são realizados, em 3.3, realizo as análises estatísticas e exponho os resultados encontrados e fechando o capítulo, em 3.4, realizo as considerações finais relacionando os resultados encontrados com as hipóteses realizadas.

3.1) Analisando o sucesso legislativo presidencial - Variáveis e hipóteses

As discussões realizadas nos capítulos 1 e 2 nos permitem testar uma série de hipóteses levando em consideração os fatores que, segundo as diferentes teorias influenciam na aprovação das leis. Abaixo, segue a sistematização dessas hipóteses para cada variável:

Variáveis institucionais

Prerrogativas exclusivas - espera-se observar mais chances de aprovação para leis cuja prerrogativa é exclusiva ao poder Executivo tais como medidas provisórias e leis orçamentárias (PLNs) **(H1)**.

Matérias exclusivas - projetos de lei cuja natureza é administrativa e orçamentária possuem mais chances de aprovação do que as demais por serem de iniciativa exclusiva do presidente **(H2)**.

Vantagem informacional - a expectativa é de que as matérias econômicas e de política internacional apesar de não serem exclusivas ao presidente, possuem maiores chances de aprovação do que as de outra natureza (salvo orçamentária e administrativa) devido às vantagens informacionais do Executivo perante ao Legislativo nessas matérias **(H3)**.

Varáveis políticas

Tamanho da coalizão - quanto maior a quantidade de partidos na coalizão de governo implica em observar maiores chances de sucesso para o presidente. Logo, quanto maior a porcentagem de cadeiras ocupadas pela coalizão governamental na Câmara baixa, maiores seriam as chances de aprovação de matérias **(H4)**.

Honeymoon - iniciativas introduzidas durante o 1º ano de mandato de um presidente teriam mais chances de serem aprovadas do que as introduzidas durante os anos restantes do mandato, logo espera-se que o 1º ano de mandato tenha impacto positivo para o presidente **(H5)**.

Popularidade do presidente - quanto melhor a imagem do presidente perante ao eleitorado, maiores seriam os incentivos para que os parlamentares apoiassem uma iniciativa do Executivo, gerando maiores chances de sucesso para o presidente **(H6)**.

Variável pessoal

Habilidade - nesta variável, espera-se observar se a capacidade política do governante tem peso significativo na promoção das leis. Logo, a hipótese é: dada a diferença entre

maneiras de governar, espera-se observar uma variação substantiva na probabilidade de sucesso entre os presidentes, já que as características pessoais nunca são as mesmas (H7).

Para um controle mais rígido da análise, considero todas as iniciativas legislativas iniciadas pelo Executivo desde o 1º governo de Cardoso até o 1º mandato de Rousseff entre medidas provisórias, leis orçamentárias (PLNs) e projetos de lei ordinária. 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, por isso, para um controle mais rígido dos resultados, PEC, leis delegadas e leis complementares não são consideradas.

3.2) Metodologia

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. Nesse período, foram apresentados um total de 3.524 projetos de lei, dentre os quais 929 são medidas provisórias, 1.692 leis orçamentárias (PLNs) e 903 projetos de lei ordinária. Sendo que em termos de matéria, considerando medidas provisórias e projetos de lei ordinária, são contabilizados: 578 matérias administrativas, 444 econômicas, 17 homenagens, 204 orçamentárias, 19 de política interna, 13 de política externa e 557 de política social³³.

Para testar as hipóteses levantadas na subseção 2.1, é empregado um modelo de regressão logística com efeitos aleatórios. Meu interesse neste trabalho são variáveis

³³ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

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, farei 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.

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" (ciclo eleitoral), 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 leis orçamentárias e 3 para projetos de lei ordinária, 5) *dummies* indicando a natureza do projeto de lei, através de variáveis categóricas: "Adm" para administrativas; "Eco" para matérias econômicas; "Hom" para homenagens; "Orç" para orçamentárias; "Pol" para política interna, "RI" para políticas ou relações internacionais 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 encontra não só as características pessoais, como também as características próprias de cada mandato e quadriênio.

3.3) Análise estatística e resultados

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 ser a categoria base em cada uma destas variáveis. As variáveis

independentes estão listadas na primeira coluna da tabela, com seus respectivos coeficientes e erros padrão listados na mesma linha.

Tabela 8

Aprovação de leis do Executivo no Brasil (1995-2014)

Coefficients:					
	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)	
(Intercept)	-1.425545	0.558747	-2.551	0.01073	*
PRESIDENTEFHC I	0.104741	0.204348	0.513	0.60826	
PRESIDENTEFHC II	0.684680	0.213890	3.201	0.00137	**
PRESIDENTELu1a I	0.737370	0.165095	4.466	7.96e-06	***
PRESIDENTELu1a II	1.196215	0.219831	5.442	5.28e-08	***
factor(TIPOLEI)2	-0.359364	0.219268	-1.639	0.10123	
factor(TIPOLEI)3	-2.131280	0.133753	-15.934	< 2e-16	***
COALIZÃO..	0.066343	0.007544	8.795	< 2e-16	***
POPULARIDADE..	-0.038422	0.006081	-6.318	2.65e-10	***
factor(HONEYMOON)1	2.963252	0.299858	9.882	< 2e-16	***
factor(NATUREZA)Eco	-0.139676	0.162770	-0.858	0.39083	
factor(NATUREZA)Hom	-1.469175	0.616120	-2.385	0.01710	*
factor(NATUREZA)Orc	0.245062	0.242986	1.009	0.31319	
factor(NATUREZA)Pol	-0.497447	0.584177	-0.852	0.39447	
factor(NATUREZA)RI	0.418858	0.665090	0.630	0.52884	
factor(NATUREZA)Soc	-0.558106	0.141504	-3.944	8.01e-05	***

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

De maneira geral, observa-se que os resultados da tabela são consistentes com as hipóteses realizadas em 3.1. Assumindo como significância estatística o valor de 5% ($p=0.05$), abaixo realizo as análises dos resultados encontrados.

Primeiramente, de acordo com os números, vemos que o impacto da característica pessoal exerce mais força em Lula em ambos os governos, enquanto que em Cardoso, o impacto desta variável possui mais força e significância estatística no seu segundo governo. No entanto, ambos presidentes possuem coeficientes de regressão positivos à categoria base (Rousseff), sendo o mais distante dela o coeficiente do segundo mandato de Lula. Esses números indicam que dentre os presidentes analisados, levando em consideração a variável pessoal, o que possui mais probabilidade de sucesso e significância estatística entre eles é Lula, visto que em ambos os mandatos, o maior

valor corresponde a este presidente, seguido de Cardoso, onde no seu segundo mandato, sua habilidade parece ter exercido um papel importante para que ocorresse sucesso legislativo presidencial.

Todavia, os gráficos que se sucedem nesta análise estatística demonstram que Rousseff mesmo tendo menos probabilidade de aprovação do que os outros dois presidentes, possui chances de sucesso nada baixas e vemos também que a distância do coeficiente correspondente ao primeiro governo Cardoso, é bem próxima ao coeficiente de Rousseff.

Em relação às prerrogativas exclusivas, medidas provisórias (base) são as que possuem mais chances de fato de serem aprovadas visto que leis orçamentárias ((TIPOLEI) 2) e projetos de lei ordinária ((TIPOLEI) 3) possuem coeficientes de regressão negativos em relação às medidas provisórias. Além disso, parece que as chances de aprovação para leis orçamentárias são um pouco menores quando comparadas com as medidas provisórias, no entanto, possuem muito mais chances de aprovação do que projetos de lei ordinária, sendo assim, a distância do coeficiente de regressão para projetos de lei ordinária é significativa estatisticamente em relação às medidas provisórias. Projetos de lei ordinária possuem bem menos probabilidade de aprovação.

O coeficiente da variável coalizão demonstra que o impacto desta é positivo e com significância estatística. Logo, podemos afirmar que de fato quanto maior a quantidade de cadeiras, maiores são as chances de sucesso para o presidente.

A variável "popularidade" inesperadamente possui coeficiente de regressão negativo e é significativo do ponto de vista estatístico. Ou seja, de acordo com o valor apresentado, quanto maior for a popularidade de um presidente, menores seriam as chances deste em obter sucesso. Talvez este resultado seja reflexo do baixo número de leis aprovadas por Lula no seu último ano do segundo governo, período este em que o índice de aprovação popular chegou a atingir 83%. No entanto, este resultado soa no mínimo estranho e abre espaço para estudos futuros. Talvez o Congresso não seja sensível aos números de pesquisas realizadas sobre a aprovação pessoal do presidente.

"Honeymoon" ou ciclo eleitoral possui um impacto muito significativo positivamente, o mais forte impacto dentre todas as variáveis. Logo, vemos que o ciclo eleitoral aumenta bastante as chances de um presidente obter sucesso.

Com relação às matérias, vemos que as maiores chances de aprovação estão nas de cunho orçamentário e de política internacional em relação à base (administrativas), superando inclusive as chances de aprovação das matérias administrativas, mesmo que

essa distância entre os coeficientes não seja significativa estatisticamente. "Homenagens" e "sociais" são as que possuem as menores chances de aprovação e são significativas estatisticamente, principalmente a última. Do mesmo modo, as matérias de política interna possuem menores chances de aprovação em relação às administrativas, no entanto, não possui coeficiente estatisticamente significativo, logo, não se encontra tão distante das administrativas.

A seguir, com base no impacto da porcentagem de cadeiras da coalizão de governo na Câmara, é realizado uma série de testes de probabilidades de sucesso, levando em consideração as variáveis delimitadas neste trabalho. Utilizando este modo de análise, ao mesmo tempo em que o impacto de uma variável é analisada, analisa-se também o impacto do tamanho da coalizão e cria-se situações hipotéticas o que ajuda a ilustrar melhor a análise.

Como "honeymoon" possui um impacto muito forte, em todos os gráficos apresentados, a análise é realizada com e sem sua inserção.

Iniciando pelas variáveis institucionais, no gráfico abaixo é demonstrado a possibilidade de sucesso das prerrogativas exclusivas³⁴. Apesar de não ser um tipo de iniciativa exclusiva, é considerado também os projetos de lei ordinária, com a finalidade de realizar comparações.

³⁴ Esse gráfico foi feito a partir de simulações utilizando-se as seguintes fórmulas:

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

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

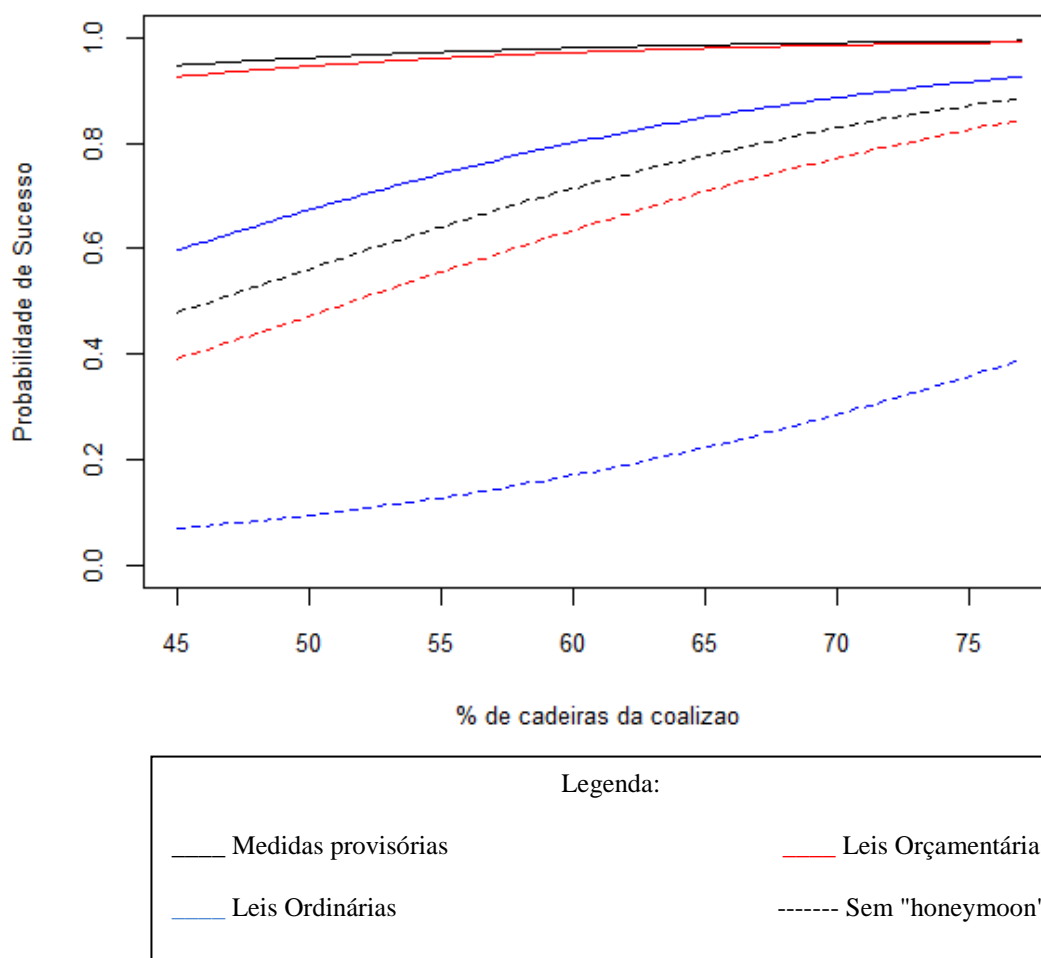
Leis ordinárias: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_5 + \beta_6 + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

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

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

Gráfico 1

Possibilidade de aprovação dos tipos de iniciativa legislativa



Como o gráfico indica, fica evidente que só pelo fato de serem prerrogativas exclusivas, as chances de aprovação são bastante elevadas. Como os coeficientes de regressão já indicavam, medidas provisórias levam uma leve vantagem em relação às leis orçamentárias, sendo essa tendo a probabilidade de aprovação praticamente equalizada na medida em que aumenta o número de cadeiras da coalizão de governo. Nota-se que a partir dos 65% de cadeiras, as chances são praticamente as mesmas entre as duas iniciativas. Em ambos os tipos de iniciativas, a probabilidade de sucesso fica na casa dos 90%, mesmo com a coalizão sendo minoritária, o que é um dado bem interessante. Além disso, as chances destas serem aprovadas sob um mesmo quadriênio, são bem maiores do que os projetos de lei ordinária, com praticamente 30% de chances a mais de aprovação quando a coalizão é minoritária e em torno de 10% quando ela

atinge a maior porcentagem de cadeiras registrada no período analisado, 77%. No entanto, quando olhamos somente para os projetos de lei ordinária, vemos que sua variação fica entre 60% e 80% de chances, o que indica que as chances desta não são baixas, o que pode ser reflexo da influência das matérias exclusivas e com vantagem informacional.

Quando retira-se o efeito "honeymoon", vemos que as chances de aprovação caem bastante, porém, mesmo sem esse fator, medidas provisórias possuem mais chances de aprovação do que o contrário, com variação entre 50% quando a coalizão é minoritária e em torno de 80% quando atinge a maior porcentagem de cadeiras. Leis orçamentárias iniciam tendo poucas chances de aprovação (em torno de 40%), porém atingindo em volta de 80% de probabilidade em situação de coalizão com 77% das cadeiras. Esta iniciativa já começa a ter maior probabilidade de aprovação quando a coalizão fica entre 50 e 55%.

Por outro lado, sem o efeito "honeymoon", as chances de aprovação para projetos de lei ordinária ficam bem reduzidas, variando entre 10 e 30%. Para esta variável, o efeito do número de cadeiras na coalizão não é suficiente para que sem o efeito do ciclo eleitoral, a respectiva iniciativa tenha mais chances de aprovação do que o contrário.

Ainda analisando o impacto das variáveis institucionais, abaixo o gráfico mostra a possibilidade de aprovação levando em consideração as matérias exclusivas e compartilhadas³⁵.

³⁵ Esse gráfico foi feito a partir de simulações utilizando-se as seguintes fórmulas:

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

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

Sociais: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_{15} + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

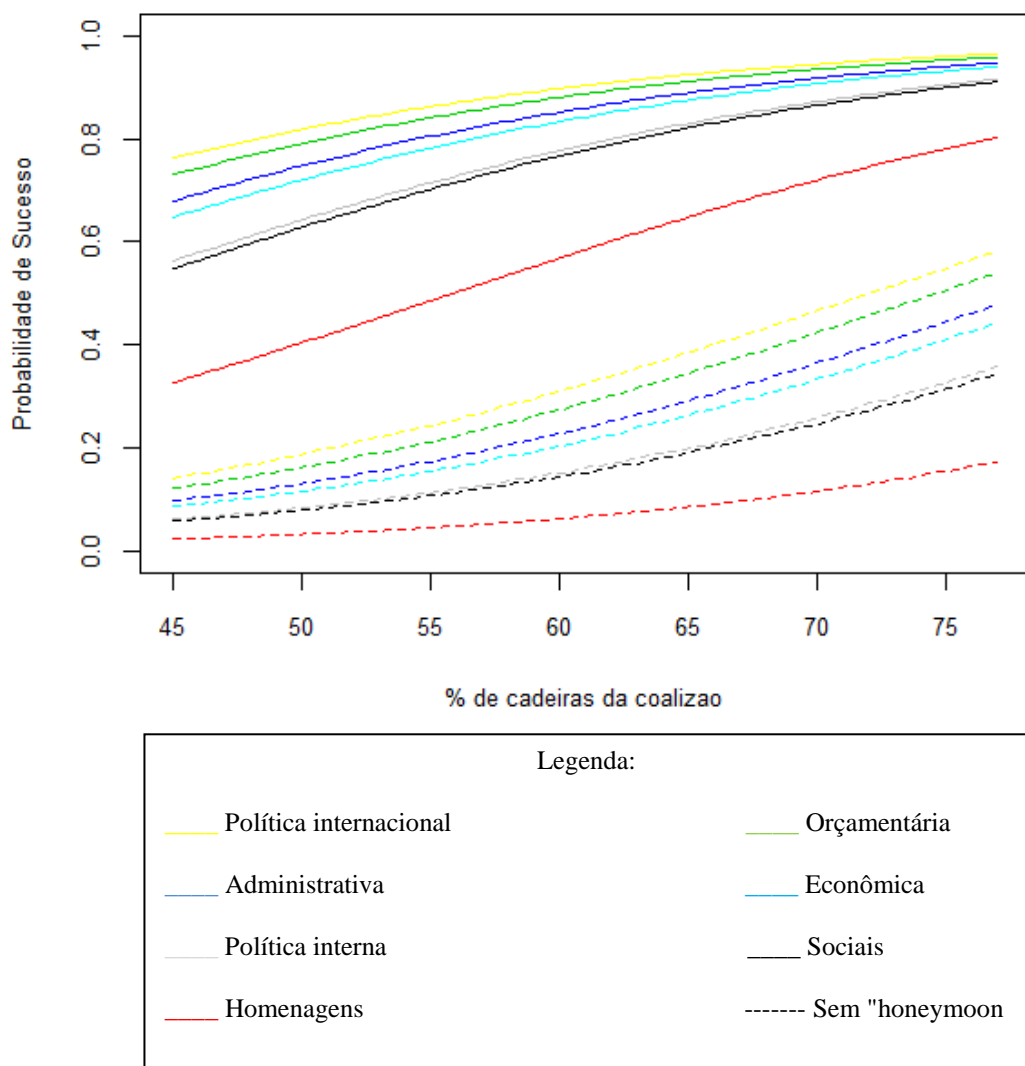
Homenagens: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_6 + \beta_{11} + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

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

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

Os valores usados foram: β_0 = administrativas; β_6 = leis ordinárias; β_7 = coalizão; β_8 = popularidade; β_9 = "honeymoon"; β_{10} = econômicas; β_{11} = homenagens; β_{12} = orçamentárias; β_{13} = política interna; β_{14} = política internacional; β_{15} = sociais; 42.7= média da popularidade.

Gráfico 2
Tipos de matéria e chances de aprovação



Neste gráfico, vemos que, como já apontavam os coeficientes de regressão, as leis que mais possuem chances de aprovação são as de política internacional, seguido por leis orçamentárias, administrativas e econômicas, sendo estas situadas entre os valores de 60 a 90% de chances de aprovação. Já, matérias de política interna e sociais possuem chances mais reduzidas em relação a estas, vindo a atingir possibilidades maiores de aprovação quando a coalizão de governo se encontra com a porcentagem de cadeiras entre 60 e 65% em diante. Porém, a menor probabilidade registrada para estas no gráfico já indica que estas matérias possuem mais chances de aprovação do que o contrário, ficando acima de 50%. Já homenagens, possuem muito poucas chances de aprovação quando a coalizão é minoritária. Vemos que estas possuem mais

probabilidade de serem aprovadas quando o tamanho da coalizão se situa entre 60 e 65%, quando atinge a marca acima de 50% de probabilidade e a partir daí, as chances só se elevam. Talvez, este resultado seja também em razão da maioria das matérias de política interna, sociais e homenagens serem enviadas no formato de leis ordinárias. Porém, ao mesmo tempo, vemos que as matérias administrativas são enviadas majoritariamente no formato de leis ordinárias também, o que dá mais força à questão da matéria exclusiva³⁶.

Quando se retira o efeito "honeymoon", a queda na probabilidade de aprovação é substantiva. O maior valor registrado se encontra um pouco acima de 40% com as matérias de política internacional e orçamentária. Logo, vemos que sem o efeito "honeymoon", a probabilidade de aprovação é baixa para todos os tipos de matéria. O que provavelmente faz diferença numa situação sem "honeymoon" é o formato de como a matéria é enviada, se como medida provisória ou projeto de lei ordinária.

É importante levar em consideração na questão das matérias que ao longo do período analisado, a quantidade de leis cujo teor eram de política externa, de homenagens e política interna possuem uma quantidade bem inferior de proposições do que as demais como já ressaltado na apresentação dos dados no capítulo 2³⁷. Porém, este fato não invalida a análise destas matérias, visto que foi um fator comum entre os presidentes emitirem poucas matérias desses tipos e pelo simples fato de terem sido inseridas no processo legislativo através das iniciativas consideradas neste trabalho.

Findada a análise das variáveis institucionais, a seguir, analiso a variável pessoal, em outras palavras, a habilidade, e seus impactos. Mantenho novamente o tamanho da coalizão como base. Assim como nas análises sobre as variáveis institucionais, neste gráfico é considerada a probabilidade de sucesso com e sem a variável "honeymoon". As retas são lidas do seguinte modo: é o impacto da figura pessoal dos presidentes na probabilidade de sucesso legislativo presidencial mantendo-se todas as demais variáveis constantes³⁸.

³⁶ Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Vide Tabela 9 no Anexo.

³⁷ Vide Tabela 4.

³⁸ Esse gráfico foi feito a partir de simulações utilizando-se as seguintes fórmulas:

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

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

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

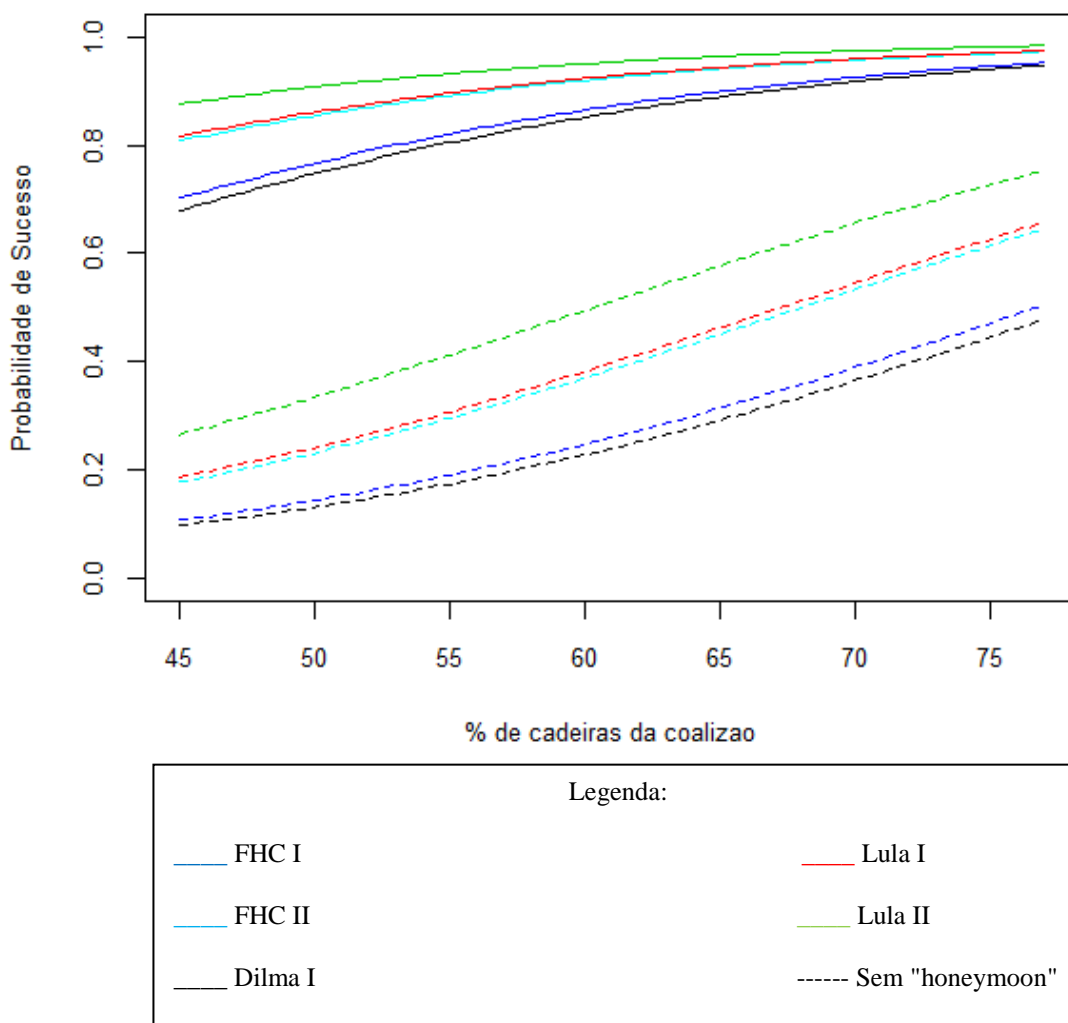
Lula I: $\text{invlogit}(\beta_0 + \beta_3 + \beta_6 + \beta_7 * x + \beta_8 * 42.7 + \beta_9)$

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

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

Os valores usados foram: β_0 = 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 3
Presidentes e probabilidade de sucesso



Como já mostrava o coeficiente de regressão desta variável, Lula é o presidente cuja "habilidade" possui o maior impacto dentre os presidentes analisados. Em ambos os mandatos, ele aparece com maiores chances de sucesso do que Cardoso e Rousseff. Um detalhe importante é que mesmo havendo variação entre os presidentes, sendo significativa em relação a "Dilma", com exceção de "FHC I", isto não quer dizer que algum deles tenha poucas chances de sucesso. O gráfico mostra que Rousseff de fato possui menores chances em comparação com Lula e Cardoso, no entanto, em todas as situações de tamanho de coalizão apresentadas, ela se encontra obtendo mais chances de sucesso do que insucesso, com variação acima de 60% de chances em uma coalizão minoritária e com mais de 80% numa coalizão com 77% de cadeiras na Câmara. Este

dado indica que, apesar da variação entre os presidentes, mesmo Rousseff não sendo tão habilidosa quanto Lula ou até mesmo Cardoso, ela não apresenta uma probabilidade baixa de sucesso. Este resultado indica que presidentes com baixa capacidade política podem sim ter sucesso legislativo no Brasil, pois outras variáveis impactam mais. Interessante notar também as retas correspondentes à Cardoso. Enquanto no seu primeiro mandato ele se aproxima de Rousseff, no seu segundo, ele se aproxima de "Lula I".

Como o gráfico mostra, assim como as outras variáveis já analisadas, quando fora do efeito do ciclo eleitoral, as chances de sucesso ficam bastante reduzidas, variando entre 10% (Rousseff em coalizão minoritária) e pouco mais de 60% (Lula II em coalizão com 77%) de probabilidade. Num olhar mais atento, vemos que Lula no seu segundo mandato, sem o efeito "honeymoon" para ter maior probabilidade de sucesso, se encontra com a coalizão contendo entre 60 e 65% das cadeiras na Câmara e no primeiro mandato, numa situação entre 70 e 75% das cadeiras. Cardoso no seu segundo mandato, de modo similar à "Lula II", consegue atingir mais de 50% de probabilidade com a ausência do ciclo eleitoral quando a coalizão possui entre 70 e 75% das cadeiras. Já este ex-presidente não consegue atingir 50% no seu primeiro mandato sem o efeito do ciclo eleitoral, mesmo numa coalizão com mais de 75% de cadeiras. Do mesmo modo como "FHC I", temos "Dilma", esta não atingindo nem 40% de chances.

O efeito do ciclo eleitoral, ou seja as "boas vindas" do Congresso ao novo presidente realmente abre portas para que o presidente do Brasil tenha seu trabalho, no que tange ao legislativo, facilitado.

3.4) Considerações finais sobre o capítulo

De uma maneira geral, as hipóteses realizadas são comprovadas através do modelo utilizado. Começando pelas variáveis institucionais, vemos que as iniciativas exclusivas (**H1**) possuem chances bem mais elevadas de serem aprovadas do que os projetos de lei ordinária. Este achado dá suporte à tese da delegação, mostrando que iniciativas exclusivas não são uma maneira do presidente solapar o Congresso, e sim que este delegou ao presidente o poder de editar medidas que julgar necessário numa rápida apreciação (medidas provisórias) assim como as orçamentárias. Podemos afirmar que o encurtamento da tramitação surte efeito positivo para o presidente ter seus projetos

aprovados. Logo, trata-se de uma arma poderosa para os presidentes, sendo fortes inclusive quando o efeito "honeymoon" é retirado.

Quanto às matérias exclusivas (**H2**) - administrativa e orçamentária -, vemos que ambas possuem chances de aprovação elevadas, até mesmo em situação onde a coalizão é minoritária. Desse modo, confirma-se mais uma vez a hipótese e a tese da delegação. Ao lado disso, vemos também que as matérias econômicas e as de política internacional possuem uma probabilidade substantiva de serem aprovadas, esta última inclusive superando as expectativas de **H3**, já que possui mais chances de aprovação do que as próprias matérias exclusivas, dando suporte assim à tese informacional. Vemos que matérias de política interna e sociais, apesar de possuírem boas chances de aprovação, se encontram abaixo das mencionadas. Esse achado é consistente com os dados que Amorim Neto e Santos (2003) apresentam, no qual no ano de 1995, os deputados apresentaram 737 projetos de lei cuja natureza era social. Este número significava 57.1% dos projetos propostos do ano analisado, enquanto que projetos econômicos contabilizavam 306, correspondendo a 23.7% do total de projetos, o que demonstra que por questões informacionais e de delegação, certas matérias tendem a ser priorizadas pelos parlamentares.

No que tange às variáveis políticas, vemos que o tamanho da coalizão de fato possui impacto positivo na probabilidade de sucesso do Executivo, ou seja, quanto maior for esta, maiores são as chances do presidente ter seus projetos aprovados, confirmando assim **H4**. Quando observamos matérias de maior relevância como as sociais e de política interna, a variação fica entre 50 e 80% respectivamente quando a coalizão é minoritária e majoritária. Vemos também, por exemplo, que o impacto é significativo quando observamos os projetos de lei ordinária, saltando de 60 para 80% de chances de aprovação a medida que a coalizão aumenta.

No entanto, este último já possui boas chances de aprovação quando a coalizão é minoritária. Da mesma maneira, as prerrogativas e matérias exclusivas e as consideradas na tese informacional já se encontram acima de 60% quando a coalizão é minoritária, o que indica que o impacto destas variáveis são mais fortes do que o do tamanho da coalizão, o que possibilita assim, que um presidente seja bem sucedido mesmo em uma situação de coalizão minoritária.

Do mesmo modo quando observamos a variável pessoal, vemos que todos os presidentes partem de altos valores ainda com a coalizão em situação minoritária, até mesmo Rouseff, esta sendo considerada uma presidente com baixa capacidade política. Estes fatos nos dizem que apesar da variação positiva em quanto maior a coalizão,

maior as chances de sucesso, novamente vemos que há sim possibilidade do presidente ter sucesso até mesmo quando sua coalizão de governo é minoritária. De fato, os presidentes apresentam diferenças entre si, como já era esperado, já que são pessoas distintas, mostrando que o mais habilidoso dentre os analisados foi Lula. Podemos interpretar que apesar da porcentagem de sucesso deste ser menor do que a de Cardoso, o impacto de sua capacidade política para que seus projetos fossem aprovados foi maior do que Cardoso para com os seus. Este por sua vez deve seu alto nível de sucesso mais a outros fatores do que somente à sua capacidade política. É certo que a habilidade de Cardoso contou para que seu sucesso fosse significativo, principalmente no seu segundo mandato, já que suas chances de sucesso só pelo fato de "ser Cardoso" são altas, no entanto, o que o resultado da análise nos mostra é que outros fatores pesaram mais quando comparamos este presidente com Lula.

Por exemplo, vemos que Cardoso foi o presidente no qual as coalizões ocupavam maior quantidade de cadeiras na Câmara quando comparamos com Lula e Rousseff, chegando a ter inclusive 77% de cadeiras ocupadas pela coalizão de governo, garantindo-o assim, apoio significativo para a aprovação de seus projetos. Finalizando a análise desta variável, vemos que o que se esperava em **H7** não se confirma satisfatoriamente, já que presidentes com capacidade política menor possuem assim como os "habilidosos" mais chances de sucesso do que insucesso. Logo, fatores institucionais e políticos possuem mais impacto positivo para o sucesso legislativo do presidente, do que a variável pessoal.

"Honeymoon" possui um impacto extremamente significativo, confirmando desse modo a **H5**. A retirada do seu impacto reduz significativamente a probabilidade de sucesso para todas as variáveis. As que menos sofrem com a retirada do impacto do ciclo eleitoral são as prerrogativas exclusivas - medidas provisórias e leis orçamentárias (PLNs). Este fator demonstra novamente a força do impacto destas, sem dúvida, ao lado de "honeymoon" as que possuem o impacto mais significativo.

Por fim, o resultado encontrado para a popularidade é o mais surpreendente, pois quanto maior esta, menores são as chances de sucesso, fazendo com que **H6** não seja comprovada. O mais interessante neste resultado é devido ao fato de Lula, o presidente com maior nível de popularidade registrada ser também, segundo o resultado deste trabalho, o de maior "habilidade".

Porém, como já ressaltado, nos últimos meses do segundo mandato, muitos dos projetos enviados por Lula não foram aprovados, fazendo com que no seu último ano de governo, a sua taxa de sucesso ficasse baixa. Esse fato leva a gerar uma série de

questões como: "Seria o Congresso imune à opinião pública?", "Seria este resultado encontrado, influenciado pelo efeito "honeymoon", visto que Lula obteve seus maiores índices de popularidade nos seus últimos anos de governo?". Todavia, estudos futuros dentro deste tema devem olhar atentamente para esta variável.

Discussão

Este trabalho buscou explorar as forças que influenciam o sucesso das iniciativas legislativas do Executivo no Brasil. Foram encontradas evidências substantivas que sustentam a maior probabilidade de que prerrogativas exclusivas como medidas provisórias e leis orçamentárias no formato de PLN possuem mais chances de aprovação em comparação aos projetos de lei ordinária.

Do mesmo modo, quando os tipos de matérias são considerados, vemos que as de iniciativa exclusiva do presidente - administrativas e orçamentárias - e as que possuem vantagem informacional - política internacional e econômica - possuem mais chances de sucesso do que as demais.

Os resultados também revelam a importância do impacto das variáveis políticas na probabilidade de sucesso legislativo presidencial. No Brasil, vemos que o tamanho da coalizão impacta positivamente, ou seja, é mais provável que o presidente tenha sucesso quanto maior for o tamanho de sua coalizão de governo. Ao lado da coalizão, temos também que o efeito "honeymoon" possui impacto muito forte, o que faz com os presidentes tenham mais chances de sucesso no primeiro ano de governo em relação aos demais. Quando o efeito é retirado, parece que o sucesso pode ser mais explicado pelas variáveis institucionais como as medidas provisórias e as leis orçamentárias, já que mesmo sem o efeito "honeymoon", suas chances continuam altas.

Quanto à variável pessoal, podemos alegar que certamente é preferível que o presidente seja habilidoso, pois aumenta suas chances de sucesso. No entanto, esta não pode ser tomada como a principal variável independente para que os projetos sejam aprovados, uma vez que, apesar da variação de probabilidade encontrada entre os presidentes, todos eles se encontram com mais chances de aprovação do que reprovação, o que aponta que outros fatores impactam mais do que a "habilidade", tais como as prerrogativas exclusivas, o tamanho da coalizão e o efeito "honeymoon". . Utilizando uma linguagem maquiavélica, parece que a *fortuna* e as instituições impactam mais no sucesso legislativo do presidente do que a *virtù*.

Este estudo aponta interessantes direções para pesquisas futuras. Inicialmente, devido ao resultado encontrado pela variável "popularidade", cujo impacto de modo inesperado foi negativo, ou seja, quanto mais popular for o presidente, menor seriam suas chances de sucesso. Este resultado está possivelmente refletindo o baixo sucesso que Lula teve no ano de 2010, quando chegou a ter 83% de popularidade. Uma maneira de analisar tal

variável poderia ser através de um estudo estatístico do sucesso legislativo dos membros do Congresso, pois poderia ver até que ponto a popularidade é decisiva para que o presidente obtenha sucesso. Logo, seria interessante estudos futuros observarem esta variável com atenção ao lado de um estudo sobre os fatores que ajudam no sucesso legislativo dos parlamentares. Além disso, com base no que é observado no capítulo 2, seria interessante a realização de testes qualitativos que levassem em consideração a distribuição de preferências entre Executivo e Legislativo. Trabalhos do tipo poderiam mostrar situações quando uma coalizão tanto minoritária quanto majoritária poderiam ter mais sucesso.

Outro estudo desta temática que pode ser realizado é um que leve em consideração a questão dos pontos ideais. Para a realização de um estudo do tipo, seria interessante observar a quantidade de emendas que os deputados realizam num projeto de lei, para ver se o teor do projeto muda substantivamente. Creio também ser interessante analisar a questão do requerimento de urgência do Executivo para ver a probabilidade de sucesso quando o presidente se faz valer de seu uso.

Seria enriquecedor 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, 2006). 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. Quanto menor a proporcionalidade, maior será a indisciplina dos membros das bancadas partidárias, conseqüentemente, gerando derrotas legislativas para o presidente. Logo, a chamada coalescência ministerial seria uma variável interessante de considerar em estudos futuros.

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, que assim como outros países latino-americanos como Chile e Argentina, possui um presidente institucionalmente forte.

Estudos em outros países presidencialistas também poderiam enriquecer a análise do impacto sobre as variáveis políticas e institucionais e encontrar padrões sistemáticos passíveis de serem comparados.

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", in *DADOS - Revista de Ciência Sociais*, vol.31, nº.1. Rio de Janeiro, 1988, pp. 5-34.

ABRUCIO, Fernando; COUTO, Cláudio. "O Segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições", in *Tempo Social - USP*, São Paulo, Novembro de 2003.

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; CALVO, Ernesto. "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina", in O'DONNELL, Guillermo, TULCHIN, Joseph S.; VARAS, Augusto (orgs.). *New Voices in the study of democracy in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

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.

ALSTON, L.J; MUELLER, B., "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil", in *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol.22, nº.1, 2005, pp.87-114.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. "Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa", in NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.

_____. "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.

_____. "The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", in *Comparative Political Studies*, vol.39, n°.4, 2006, pp.415-440.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. "O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros", in *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol.46, n°.4. Rio de Janeiro, 2003, pp.661-698.

AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey. "Elections, coalitions and Legislative Outcomes", in *The American Political Science Review*, vol.82, n°.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, n°.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, n°.1, Fevereiro de 2003, pp.92-110.

BRADY, David; VOLDEN, Craig. *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Jimmy Carter to George W. Bush (Transforming American Politics)*. Westview Press, 1997.

CANES-WRONE, Brandice; DE MARCHI, Scott. "Presidential Approval and Legislative Success", in *The Journal of Politics*, vol.64, n°.2, Maio de 2002, pp.491-509.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. *Executive decree authority: Calling out the tanks, or just filling out the forms?*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

CHEIBUB, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", in *Annual Review of Political Science*, vol.5. Junho de 2002, pp.151-179.

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.

CONVINGTON, Cary R.; WRIGHTON, Mark; KINNEY, Rhonda. "A presidency - augmented model of presidential success on House roll call votes", in *American Journal of Political Science*, nº.39, 1995, pp.01-24.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. California: University of California Press, 1993.

DAVIDSON, Roger H. "The Presidency and the Congress", in NELSON, Michael (orgs.). *The Presidency and the Political System*. Washington - DC: CQ Press, 1984.

DIERMEIER, Daniel; VLAICU, Razvan. "Executive Control and Legislative Success", in *Review of Economic Studies*, vol.78, nº.3, 2011, pp.846-871.

EDWARDS, George C. III. *At the margins: Presidential leadership of Congress*. New Haven: Yale University Press, 1989.

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. "Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: Conflito Partidário, Ideologia e Instituições", in DE LIMA, Maria R. S. (org.). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª ed, 2001.

_____. "Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira", in RANULFO, Carlos. *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século*

21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. "O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?", in *Novos Estudos - CEBRAP*, nº.47. São Paulo: Março de 1997, pp.127-154.

_____. "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil", in *Comparative Politics*, vol.32, nº.2, 2000, pp.151–170.

HOWELL, William G. *Power Without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

_____. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. "Recentralização/Descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90", in *Tempo Social - USP*, vol.11, nº.2, Outubro de 1999, pp.63-81.

LAVIER, Michael e SCHOFIELD, Norman. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.

LIMONGI, Fernando. "Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório", in *Novos Estudos - CEBRAP*, nº76. São Paulo: Novembro de 2006, pp.17-41.

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo. *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

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.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. *Presidentialism and Democracy in*

Latin America. Cambridge University Press, 1997.

MELO, Marcus. "O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social", in *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol.48, nº.4, 2005, pp.845-889.

MOE, Terry; HOWELL, William G. "The Presidential Power of Unilateral Action", in *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol.14, nº11. Stanford: Oxford University Press, 1999.

NEUSTADT, Richard. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. Nova York: The New American Library, 1960.

SAEZ, Manuel A.; MONTERO, Mercedes G. *Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success*(Working Paper). Notre Dame: Kellogg Institute, 2008.

SAIEGH, Sebastián M. *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

SAMUELS, David. "Brazilian Democracy under Lula and the PT", in DOMINGUEZ, Jorge I.; SHIFTER, Michael (orgs.). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Johns Hopkins University Press, 2013.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. *O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas* (nota de pesquisa). Rio de Janeiro: NECON - Núcleo de Estudos sobre o Congresso do IESP/UERJ, 2013.

SOUZA, Celina. "Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988", in *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol.51, nº.4. Rio de Janeiro, 2008, pp.791-823.

SHEPSLE, Kenneth A. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. "Positive Theories of Congressional Institutions", in *Comparative Legislative Research Center*, vol. 19, nº2, 1994, pp.149-179.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, Alfred. "Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens?", in *Daedalus*, vol.129, n°.2, 2000, pp.145-169.

SUNDQUIST, James L. "A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", in *Political Science Quarterly*, n°103, pp.613-635.

TSBELIS, George. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", in *British Journal of Political Science*, vol. 25, n°.3. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 289-325.

WEINGAST, Barry R.; SHEPSLE, Kenneth A.; JOHNSON, Christopher. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", in *Journal of Political Economy*, vol.89, n°.1. Chicago: Agosto de 1981, pp.642-664.

Quadro 1

Porcentagem de cadeiras dos partidos por legislatura - 1995 a 2014

PARTIDOS	1995-1998		1999-2002		2003-2006		2007-2010		2011-2014	
	CADEIRAS	%	CADEIRAS	%	CADEIRAS	%	CADEIRAS	%	CADEIRAS	%
PDS>PPR>PPB>PP	52	10.1	60	11.7	49	9.6	41	7.9	44	8.6
PMDB	107	20.9	83	16.2	74	14.4	89	17.3	78	15.2
PDT	34	6.6	25	4.9	21	4.1	24	4.6	27	5.3
PTB	31	6.0	31	6.0	26	5.1	22	4.2	22	4.3
PT	49	9.6	58	11.3	91	17.7	83	16.1	86	16.8
PFL>DEM	89	17.3	105	20.5	84	16.4	65	12.6	43	8.4
PL>PR	13	2.5	12	2.3	26	5.1	23	4.4	41	8.0
PPS	2	0.4	3	0.6	15	2.9	22	4.2	12	2.3
PCdoB	10	1.9	7	1.4	12	2.3	13	2.5	15	2.9
PSB	15	2.9	19	3.7	22	4.3	27	5.2	35	6.8
PSC	3	0.6	2	0.4	1	0.2	9	1.7	17	3.3
PRB	0	0	0	0	0	0	1	0.2	8	1.5
PRN	1	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0
PSDB	62	12.1	99	19.3	71	13.8	66	12.8	54	10.5
PTR>PP	36	7.0	0	0	0	0	0	0	0	0
PST	0	0	1	0.2	3	0.6	0	0	0	0
PMN	4	0.8	2	0.4	1	0.2	3	0.6	4	0.8
PSD ⁴⁰	3	0.6	3	0.6	4	0.8	0	0	0	0
PV	1	0.2	1	0.2	5	1.0	13	2.5	13	2.5
PRP	1	0.2	0	0	0	0	0	0	2	0.4
PSL	0	0	1	0.2	1	0.2	0	0	1	0.2
PRONA>PR	0	0	1	0.2	6	1.2	2	0.4	0	0
PSDC	0	0	0	0	1	0.2	0	0	0	0
PSOL	0	0	0	0	0	0	3	0.6	3	0.6
PTC	0	0	0	0	0	0	3	0.6	1	0.2
PHS	0	0	0	0	0	0	2	0.4	2	0.4
PTdoB	0	0	0	0	0	0	1	0.2	3	0.6
PAN	0	0	0	0	0	0	1	0.2	0	0
PRTB	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0.4
TOTAL	513	100	513	100	513	100	513	100	513	100

³⁹ Todos os dados são de elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e na tabela sobre partidos e cadeiras com informações também do portal online da Câmara dos Deputados.

⁴⁰ Não é o partido fundado por Gilberto Kassab em 2011.

Quadro 2

Varição do Número Efetivo de Partidos Parlamentares no Brasil - 1995 a 2014

LEGISLATURAS	N DE PARTIDOS	NEPP
1995-1998	18	8.2
1999-2002	18	7.1
2003-2006	19	8.5
2007-2010	21	9.4
2011-2014	22	10.4

Quadro 3

Coalizões de governo - 1995 a 2014

Presidente/Coalizão	Partidos da Coalizão	Data da Coalizão - Início/ Fim	Evento	Cadeiras	% - Coa
FHC I 1	PSDB-PTB-PMDB-PFL	01/01/1995 - 25/04/1996	Coligação eleitoral	290	56.50
FHC I 2	PSDB-PTB-PMDB-PFL-PPB	26/04/1996 - 31/12/1998	Entrada PPB	396	77.00
FHC II 1	PSDB-PFL-PMDB-PPB	01/01/1999 - 05/03/2002	Coligação eleitoral	354	69.00
FHC II 2	PSDB-PMDB-PPB	06/03/2002 - 31/12/2002	Saída PFL	232	45.00
Lula I 1	PT-PL-PCdoB-PDT-PTB-PV-PPS-PSB	01/01/2003 - 22/01/2004	Coligação eleitoral	249	48.50
Lula I 2	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PV-PPS-PSB	23/01/2004 - 31/01/2005	Entrada PMDB/Saída PDT	319	62.20
Lula I 3	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PV-PSB	01/02/2005 - 19/05/2005	Saída PPS	307	59.80
Lula I 4	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PSB	20/05/2005 - 22/07/2005	Saída PV	299	58.90
Lula I 5	PT-PL-PCdoB-PMDB-PTB-PSB-PP	23/07/2005 - 31/01/2007	Entrada PP	356	69.40
Lula II 1	INTERINO ⁴¹	31/01/2007 - 01/04/2007	Início da Legislatura	308	60.00
Lula II 2	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PTB-PSB-PP-PDT	02/04/2007 - 31/12/2010	Entrada PRB, PR e PDT	348	68.00
Dilma I 1	PT-PR-PCdoB-PMDB-PSB-PP-PDT	01/01/2011 - 29/02/2012	Coligação eleitoral	326	63.50
Dilma I 2	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PSB-PP-PDT	01/03/2012 - 18/09/2013	Entrada PRB	334	65.10
Dilma I 3	PT-PR-PRB-PCdoB-PMDB-PP-PDT	19/09/2013 - 31/12/2014	Saída PSB	299	58.28

⁴¹ O período de escolha do novo ministério, que se estendeu pelos meses de fevereiro e março, foi considerado um ministério interino. Nesse período, o presidente manteve ministros anteriores e, ao longo do mês de março, nomeou alguns ministros, mas o ministério só ficou completo no final do mês de março. Por essa razão a data do início do novo ministério foi definida como 1 de abril de 2007.

Tabela 9⁴²**Matérias por tipo de iniciativa (Cardoso a Rousseff)**

Tipo de lei	Matéria	Apresentadas	Aprovadas	Sucesso %
Medida provisória	Administrativa	204	167	81.86
Medida provisória	Econômica	312	269	86.22
Medida provisória	Orçamentária	198	171	86.36
Medida provisória	Política interna	3	3	100
Medida provisória	Política externa	6	4	66.66
Medida provisória	Social	206	168	81.55
Lei ordinária	Administrativa	374	164	43.85
Lei ordinária	Econômica	132	52	39.40
Lei ordinária	Orçamentária	6	4	66.66
Lei ordinária	Política interna	16	3	18.75
Lei ordinária	Política externa	7	4	57.14
Lei ordinária	Social	351	118	33.62
Lei ordinária	Homenagem	17	4	23.52

Tabela 10**Taxa de sucesso por matéria (Cardoso a Rousseff)**

Matéria	Apresentadas	Aprovadas	Sucesso %
Administrativa	578	331	57.27
Econômica	444	321	72.30
Homenagem	17	4	23.52
Orçamentária	204	175	85.78
Política interna	19	6	31.58
Política externa	13	8	61.54
Social	557	286	51.35

⁴² Vê-se como a porcentagem de sucesso cai quando sai de medida provisória para lei ordinária. No entanto, os valores das matérias exclusivas e com vantagem informacional são maiores - mesmo com menos de 50% de aprovação - do que às demais. Isto reflete sua importância na probabilidade, porém, fica evidente que o tipo de iniciativa possui mais peso, como apontou os resultados encontrados no capítulo 3. Vide por exemplo que a taxa de aprovação de matérias sociais encontrada em torno de 50% se dá muito mais ao tipo de iniciativa do que pela matéria, vide que sua taxa de sucesso em forma de medida provisória é elevada.

Tabela 11

Tipo de lei e taxa de sucesso (1995-2014)

Tipo de Lei	Apresentadas	Aprovadas	Sucesso %
Medida provisória	929	782	84.18
Lei Orçamentária	1692	1474	87.11
Lei Ordinária	903	349	38.70