



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

Vinícius Carvalho Lino

**O QUE PROPÔS BOLSONARO? ANÁLISE DE CONTEÚDO DA AGENDA  
LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA (2019 - 2022)**

Recife

2024

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**CIÊNCIA POLÍTICA**

Vinícius Carvalho Lino

**O QUE PROPÔS BOLSONARO? ANÁLISE DE CONTEÚDO DA AGENDA  
LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA (2019 - 2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Me. Bhreno Vieira

Recife

2024

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE**

Lino, Vinícius Carvalho.

O que propôs Bolsonaro? Análise de conteúdo da agenda legislativa e administrativa (2019 - 2022) / Vinícius Carvalho Lino. - Recife, 2024.  
62 p. : il., tab.

Orientador(a): Bhreno Henrique Ribeiro Vieira

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Ciência Política, 2024.  
Inclui referências, apêndices.

1. Políticas Públicas. 2. Agenda do Poder Executivo. 3. Análise de conteúdo automatizado. 4. Governo Bolsonaro. 5. Structural Topic Model. I. Vieira, Bhreno Henrique Ribeiro. (Orientação). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

VINÍCIUS CARVALHO LINO

**O QUE PROPÔS BOLSONARO? ANÁLISE DE CONTEÚDO DA AGENDA  
LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA (2019 - 2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Me. Bhreno Vieira

**Aprovado em: 01/04/2024.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Bhreno Vieira (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariana Batista  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Joyce Hellen Luz  
Universidade de São Paulo

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à minha família e aos meus pais acima de tudo, Antônio e Rita. Tive muita sorte de nascer em uma família tão compreensiva e que me apoiou quase exclusivamente em todas as decisões que tomei na minha vida até hoje, por mais questionáveis que muitas possam ter sido. Se não fosse por seus conselhos, seu apoio e, acima de tudo, seu amor, eu não teria chegado nem perto de até onde eu cheguei hoje.

Também tenho que agradecer profundamente ao meu orientador, Bhreno Vieira, por toda a ajuda, paciência e suporte ao longo do processo do TCC quando conversei com ele a primeira vez, o meu processo não poderia ter sido mais tranquilo e esclarecedor se não fosse por sua ajuda, não somente o processo de realizar o trabalho de conclusão como meu processo pessoal nos últimos meses de me aproximar da faculdade e da ciência política, que eram coisas que sentia falta em minha vida.

Agradeço também a todos os professores do DCP-UFPE por todos os ensinamentos e por me darem todo o suporte devido ao longo da graduação como um todo. Em particular devo agradecer ao Professor Dalson Figueiredo por todo o suporte e conselhos ao longo do processo do TCC e por me dar confiança em momentos que precisei, como também devo agradecimentos a Professora Gabriela Tarouco que na sua disciplina me ajudou a dar os primeiros passos para a construção deste trabalho, como também a Professora Mariana Batista e sua disciplina de políticas públicas que me trouxeram a querer olhar para um tema como a agenda de políticas públicas, é um campo da ciência política que me encanta e, em parte, é graças a ela também.

Por fim, também tenho uma série de amigos que fiz ao longo desses anos que tornaram a minha vida muito mais fácil em diversos momentos, vocês foram uma

grande diferença nessa jornada na graduação, na Virtù, FEJEPE e em vários outros lugares, agradeço demais a: Beatriz Catunda, Matheus Albuquerque, Gabriel Melo, Melksedec Antônio, Tiago Gomes, Pedro Casé, Júlia Pastick, Kessily Bianca, Cicero Damasceno, Gabriela Lopes, Giovanna Sougey, Samilly Prado, Mário Veras e Leandro Lyra. Em particular também deixo os agradecimentos especiais para Beatriz Catunda e Júlia Pastick pelos últimos dias antes da entrega do TCC e as várias horas dentro de uma chamada se apoiando, vocês foram essenciais para a minha reta final também.

Dedico para Avany Josias de Carvalho  
que foi a tinta para a minha pena e para  
Antônio Lino dos Santos que sempre  
esteve comigo mesmo sem nunca tê-lo  
conhecido. Que sua memória jamais seja  
esquecida.

## **RESUMO**

Quais são os principais temas da agenda legislativa e administrativa do governo Bolsonaro? O objetivo deste trabalho é descrever a agenda política expressa pelo governo Bolsonaro. Para isso, serão utilizados os textos das emendas de todas as 370 proposições legislativas (Medidas Provisórias, Projetos de Lei, Proposições de Emenda Constitucional, Projetos de Lei Complementar) encaminhadas pelo Executivo ao Congresso e dos 1.665 decretos administrativos publicados no Diário Oficial da União entre 2019 e 2022. Metodologicamente, o desenho de pesquisa utiliza a análise de tópicos não supervisionada - *Structural Topic Model* (STM) - para identificar os temas mais prevalentes. Para garantir resultados mais robustos, incluímos também variáveis contextuais como o ciclo eleitoral do mandato, o período pandêmico, o tipo de proposição e a presença ou não do Ministério da Economia na formulação do documento. Entre os principais achados encontramos uma agenda legislativa e administrativa que apresenta temas sobre Administração Pública, Burocracia, Pandemia, Defesa, Política e Comércio Exterior, entre outros tópicos. As evidências deste trabalho avançam nosso conhecimento sobre a produção legislativa do Poder Executivo e contribuem para o entendimento da agenda legislativa e administrativa de um governo brasileiro atípico.

**Palavras-chave:** agenda do poder executivo; governo Bolsonaro; texto como dado; análise de conteúdo automatizada; *structural topic model*.

## **ABSTRACT**

What are the main themes of the legislative and administrative agenda of the Bolsonaro government? The objective of this study is to describe the political agenda expressed by the Bolsonaro government. To achieve this, the texts of the summaries of 370 legislative propositions (Provisional Measures, Bills, Amendment Proposals, Complementary Bills) forwarded by the Executive to Congress and of the 1,665 administrative decrees published in the Federal Register (*Diário Oficial da União*) between 2019 and 2022 will be used. Methodologically, the research design uses an unsupervised topic analysis - Structural Topic Model (STM) - to identify the most prevalent themes. To ensure more robust results, we also included contextual variables such as the electoral cycle, the COVID-19 pandemic period, the type of proposition and the presence or absence of the Ministry of Economy in the formulation. Among the main findings we find a legislative and administrative agenda that presents topics on Public Administration, Bureaucracy, Pandemic, Macroeconomics, Politics and Foreign Trade, among other topics. The evidence from this work advances our knowledge about the legislative production of the Executive Branch and contributes to the understanding of the legislative and administrative agenda of an atypical Brazilian government.

Keywords: presidential agenda; Bolsonaro government's; automated content analysis; text as data; structural topic model.

## **LISTA DE FIGURAS E QUADROS**

Figura 1: Modelo da tramitação de uma Medida Provisória

Figura 2 - Diagnóstico do Número de Tópicos para Proposições

Figura 3 - Termos frequentes e tópicos das Proposições Legislativas

Figura 4 - Termos frequentes e tópicos dos Decretos Administrativos

Figura 5 - Tipos de Proposição

Figura 6 - Decretos por Ano

Figura 7 - Participação dos Ministérios nas Proposições

Figura 8 - Participação dos Ministérios nos Decretos

Figura 9 - Ênfases temáticas das Proposições Legislativas

Figura 10 - Ênfases temáticas dos Decretos Administrativos

Figura 11 - Ênfases temáticas das proposições por ano

Figura 12 - Ênfases temáticas por tipo de proposição

Figura 13 - Relação de Projetos de Lei vs. Medida Provisória

Figura 14 - Ênfases temáticas dos decretos por ano

Figura 15 - Relação do Ministério da Economia nas Proposições

Figura 16 - Relação do Ministério da Economia nos Decretos

Quadro 1: Conceitos de Agenda Política

Quadro 2: Variáveis utilizadas para o STM

<b>RESUMO.....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DE FIGURAS E QUADROS.....</b>	<b>9</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. O GOVERNO BOLSONARO: UMA EXCEÇÃO AO CASO BRASILEIRO.....</b>	<b>13</b>
<b>3. A AGENDA POLÍTICA NO CASO BRASILEIRO.....</b>	<b>16</b>
3.1. O CONCEITO DE AGENDA.....	16
3.2. O BRASIL E AS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DE SUA AGENDA.....	23
<b>4. METODOLOGIA.....</b>	<b>27</b>
4.1. A ABORDAGEM DESCRIPTIVA E EXPLORATÓRIA.....	27
4.2. DADOS.....	28
4.3. ANÁLISE DE CONTEÚDO E TÉCNICA DO STM.....	29
<b>5. RESULTADOS.....</b>	<b>36</b>
5.1. CARACTERÍSTICAS DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO GOVERNO BOLSONARO.....	36
5.2. ÊNFASES TEMÁTICAS GERAIS.....	40
5.3. ÊNFASES POR TIPO DAS INICIATIVAS E DECRETOS, CICLO ELEITORAL E PARTICIPAÇÃO DOS MINISTROS.....	44
5.4. DISCUSSÃO GERAL DOS ACHADOS.....	51
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>53</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>
<b>8. APÊNDICE.....</b>	<b>61</b>

## 1. Introdução

Quais são os principais temas da agenda legislativa e administrativa do governo Bolsonaro? Todos os dias, o poder político produz uma quantidade significativa de textos que regulamentam a vida social como um todo, seja através de portarias, decretos ministeriais ou projetos de lei em si. A agenda é o conceito mobilizado pela ciência política contemporânea para entender a que o poder político dedica sua atenção ou não, sendo um importante recurso para promover o controle social e a prestação de contas em democracias modernas (Green-Pedersen; Walgrave, 2014; Kingdom, 1984; Cobb; Elder, 1972).

A tarefa de entender sobre o que o poder político dedica seu tempo e esforços se torna ainda mais relevante diante de cenários atípicos que geram uma maior imprevisibilidade e insegurança sobre o que pode acontecer, como em pandemias e emergências públicas, escândalos de corrupção e até discursos ou tentativas de levante contra princípios fundamentais da democracia.

No Brasil, o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro foi marcado por diversos fatores que o qualificam como um caso atípico para os padrões brasileiros, por ter sido um período que enfrentou um estado de emergência de saúde pública, por tratar-se de um ex-presidente que possui investigações e acusações de ações antidemocráticas em trâmite de investigação e também, no sentido mais formal da decisão política, por se tratar de um governo que optou por governar sem coalizões partidárias ao longo do mandato (Gomes; Luz, 2019).

Dentro desta perspectiva, este trabalho se insere na tentativa de descrever a agenda política expressa de um governo atípico para os padrões brasileiros, o governo Bolsonaro, através de suas proposições legislativas (Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Propostas de Emenda à Constituição e Medidas Provisórias) e decretos

administrativos, vistos como ferramentas que possibilitam aos pesquisadores mapear a agenda legislativa e administrativa de um presidente, respectivamente (Cohen, 2012).

Para tal, foi mobilizada uma técnica de análise de conteúdo não supervisionada, o *Structural Topic Model* ou STM, para analisar o acervo de documentos e categorizá-los com base na probabilidade de certos termos pertencerem a um tópico ( $\beta$ ) e também na probabilidade de certos documentos pertencerem a determinada categoria ( $\gamma$ ). Um diferencial dessa técnica que foi adotado é o uso de algumas variáveis contextuais dos documentos, como tipo de proposição, data de apresentação, e outras variáveis, para ajudar no processo de categorização (Izumi; Moreira, 2018).

As proposições legislativas e os decretos administrativos foram classificados em duas bases de dados separadas. Cada uma delas foi categorizada dentro de 30 tópicos latentes, que posteriormente foram reagrupados de acordo com seu sentido compartilhado em 13 ênfases temáticas principais. Entre os temas encontrados nas proposições se destacam: Macroeconomia, Pandemia, Administração Pública e Governo, Lei e Crime e entre outros. E nos decretos: Administração Pública e Governo, Burocracia, Desestatização, Defesa, Ciência e Tecnologia e outros.

O restante do trabalho está dividido em cinco seções posteriores a esta introdução: a próxima seção traz a discussão sobre o governo Bolsonaro e suas particularidades; logo em seguida será discutido os conceitos de agenda política e as particularidades do Brasil; com uma seção sobre a descrição das bases de dados e características da técnica e sua classificação temática; seguida da discussão e interpretação dos resultados da análise de conteúdo; e finalizando com a conclusão dos achados, limitações e agenda de pesquisa.

## 2. O Governo Bolsonaro: Uma Exceção Ao Caso Brasileiro

“Montamos nossa equipe de forma técnica, sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente e corrupto.” Bolsonaro, Jair M.<sup>1</sup>

As coalizões e seu processo de formação têm sido abordados no debate da ciência política pós-1988 como um tema central para o entendimento de seus efeitos nas dinâmicas entre o Executivo e o Legislativo no Brasil. A construção de um sistema com alta fragmentação partidária, consensualista e presidencial, era inicialmente vista como uma combinação fadada ao fracasso, uma vez que os presidentes não conseguiriam obter a maioria necessária para aprovar suas pautas desejadas.

Contudo, o processo de construção de alianças partidárias com as siglas majoritárias no Congresso se mostrou efetivo diante dos desafios da democracia brasileira, evidenciando que essa dinâmica entre os poderes não apenas estava modificada, mas também consolidou a governabilidade dos chefes do poder Executivo (Figueiredo; Limongi, 2001).

Todo o procedimento descrito anteriormente baseia-se na estruturação do gabinete ministerial como o principal recurso de troca para as bases aliadas do governo. O Executivo passa a obter apoio dentro de sua agenda perante o poder Legislativo, e os partidos membros da coalizão têm a possibilidade de exercer influência dentro do Executivo (Amorim Neto, 2006).

De 1988 até 2018, os governos brasileiros operaram com base na construção de coalizões. Em média, os partidos dos chefes do Executivo brasileiro ocupavam cerca de 22,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados, enquanto suas coalizões partidárias ocupavam 57,7% dos assentos (Luz; Aflalo; Dutra, 2018). Com a chegada de Bolsonaro

---

<sup>1</sup> Discurso de Bolsonaro na Cerimônia de Posse no Congresso Nacional, pode ser acessado em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-cerimonia-de-posse-no-congresso.shtml>

ao Planalto, em seu primeiro ano de governo, o partido contava com cerca de 10,3% das cadeiras em seu interior (Gomes; Luz, 2019), o que, tardiamente, se converteu em uma coalizão formal minoritária de 9 partidos, ocupando cerca de 32,5% das cadeiras da casa (Abranches, 2021). Logo, o governo representou uma ruptura desse padrão de relacionamento entre os poderes, objetivando efetivar um discurso muito forte proferido durante sua campanha como *outsider* ou indivíduo externo às dinâmicas da cultura dos políticos brasileiros, em seu sentido mais negativo possível. Seu discurso de posse em 2019 ressaltou esse processo sob o argumento de que foi constituído um governo "técnico" e não político dentro de seu gabinete, representando um fenômeno novo no Executivo brasileiro.

Esse enquadramento trouxe consequências no nível da articulação política do governo e na formação de sua agenda legislativa, com efeitos como o aumento da participação do poder Legislativo no cenário político. Houve uma dificuldade em aprovar medidas do governo, com baixas taxas de sucesso legislativo, principalmente na primeira metade do mandato (Gomes; Luz, 2019). Além disso, foram registrados baixos índices de atividade legislativa ordinária, indicando um uso desproporcional de ferramentas legislativas extraordinárias por parte do presidente, como as Medidas Provisórias (Vieira, 2022), por exemplo.

Outra característica de sua agenda é o uso da retórica como artifício bastante presente para mobilizar a opinião pública e se comunicar com sua base eleitoral, principalmente através das redes sociais. Ricci, Izumi e Moreira (2021) exploraram o nacionalismo e o populismo presentes nos discursos dos presidentes brasileiros após a redemocratização, apontando que durante o governo Bolsonaro suas palavras se voltam para temas como o antipluralismo, a ideologia de gênero e a antítese entre povo e elite, em caráter excludente.

Tais estudos têm certo nível de conformidade com o que foi encontrado também ao longo de sua campanha, onde o ex-presidente deu destaque para temas como identidade de gênero, igualdade racial e lei e ordem como propostas de importância para além do debate econômico e social que pautou a política brasileira por tanto tempo. Esse fato também influenciou na forma como o governo precisou comunicar esses temas perante o poder Legislativo (Guarnieri; Figueiredo, 2022).

Entretanto, ao observar o que já foi investigado sobre a agenda política deste governo, fica evidente a existência de uma lacuna referente ao debate sobre a substância e o conteúdo dentro da agenda legislativa de Bolsonaro. Existem muitas perspectivas que enfatizam a proporção e o uso de dispositivos decisórios, como as Medidas Provisórias, e que se concentram nos temas discursados enquanto retórica. No entanto, esses elementos enfatizam apenas um tipo de nuance da agenda política, que também pode ser expressa e entendida por meio de outros canais e documentos.

As diferentes faces de uma agenda passam desde a retórica e seus discursos, que possuem uma dinâmica mais normativa ou de mobilização pública, até a prática dos poderes constitucionais que os atores possuem. No caso dos presidentes, isso pode envolver o uso de decretos como ferramenta de governo administrativo e unilateral, assim como proposições legislativas, que exigem uma dinâmica de aprovação e progressão junto ao poder Legislativo. Isso pode influenciar quais temas são direcionados para qual canal (Cohen, 2012).

De forma ampla, a literatura como um todo não dá muita ênfase para o conteúdo dessas proposições legislativas, e menos ainda para o papel dos decretos administrativos enquanto ferramenta e conteúdo para a construção do conhecimento acerca da agenda de um ator político. Essas características podem guardar nuances significativas para entender o que foi pautado por um agente político que enfrentou dificuldades para

avançar com suas propostas, e que está fortemente vinculado a movimentos populistas. Diante desse vácuo na literatura, o objetivo deste trabalho é inserir-se precisamente na contribuição para o entendimento do que há de fato de conteúdo temático na agenda substantiva do governo Bolsonaro. Isso será feito enfatizando suas proposições legislativas, como os Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Propostas de Emenda à Constituição e Medidas Provisórias, assim como sua agenda administrativa composta pelos decretos presidenciais.

### **3. A Agenda Política no Caso Brasileiro**

#### **3.1. O Conceito de Agenda**

A agenda, enquanto objeto de estudo da ciência política, pode ser definida como um conjunto de temas que passam a ser considerados seriamente pelos atores políticos (Kingdon, 1984). Nesse contexto, os formuladores de políticas públicas acabam priorizando alguns desses temas em detrimento de outros (Bachrach; Baratz, 2011). Em regimes democráticos transparentes, a agenda se torna uma forma crucial de compreender sobre o que os poderes políticos têm dedicado atenção e de que forma isso se traduz em ação estatal e política pública, ou não.

Existem diversas formas de identificar e mensurar os conceitos relacionados às agendas políticas; no entanto, destacam-se duas óticas distintas. A primeira é a abordagem da agenda enquanto procedimento e ferramenta legislativa intrinsecamente ligada ao processo decisório. A segunda é a abordagem da agenda enquanto conteúdo substantivo, observando nuances como canais, formas de expressão e temas contidos dentro das diferentes agendas. Este trabalho se insere na tradição que busca preencher uma lacuna de produções acadêmicas com esse intuito (Vieira, 2022).

Dentro da perspectiva procedural, encontramos trabalhos como o de Shugart e Carey (1992), que descrevem como o poder Executivo possui poderes de agenda positiva (autoridade de decreto constitucional, iniciativa exclusiva sobre determinadas matérias, poder orçamentário e direito de convocar referendos) e negativa (veto parcial e total) delegados pelo Legislativo em algumas democracias de países onde se previa fragmentação partidária. Essa delegação busca garantir governabilidade a presidentes minoritários. No caso brasileiro, a produção acadêmica tem dado uma ênfase significativa ao Poder Executivo enquanto importante legislador.

Na abordagem substantiva, existem trabalhos empíricos que buscam explorar e descrever o conteúdo das políticas públicas tramitadas nas instituições. Um exemplo é o estudo de Batista (2020), que analisa o conteúdo e as ênfases da agenda legislativa para medir a saliência nas propostas legislativas da Câmara dos Deputados. Outro exemplo é o trabalho de Vieira (2022), que examinou as proposições legislativas do Executivo brasileiro, categorizando-as dentro de temas desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso até a metade do Governo Bolsonaro. Este trabalho se insere nessa segunda tradição, buscando explorar e entender o que há de substantivo no conteúdo da agenda política do Governo Bolsonaro.

Para além da maneira como o conceito de agenda foi mobilizado, existem diversas contribuições que ajudaram a consolidar o entendimento da formação da agenda de políticas públicas e suas formas de especialização. No debate sobre a formação de agenda, o principal argumento foi construído por Kingdon (1984) com seu modelo dos fluxos múltiplos. Esse modelo comprehende que, para um tema entrar efetivamente na agenda, é necessário um alinhamento entre o fluxo dos problemas, da política (*politics*) e das políticas públicas (*policies*) nas chamadas janelas de oportunidade, geralmente associadas à presença de um empreendedor de políticas

públicas. Essa discussão é posteriormente atualizada por Baumgartner e Jones (2009), que contribuem com a ideia de que há um subsistema de política pública que é estável e equilibrado, mas que pode ser interrompido por mudanças pontuais, levando certos temas a entrar na agenda da macropolítica e, assim, surgirem mudanças.

Kingdon (1984) também identificou que existem várias agendas especializadas que podem estar relacionadas a diferentes órgãos de tomada de decisão e seus poderes. Dentro do Legislativo, é possível diferenciar entre as agendas da Câmara e do Senado. Além disso, em cada uma dessas casas legislativas, cada comissão tem sua própria agenda e assim por diante.

Dentro dessa concepção, surgem diversas formas de observar a agenda política. Isso pode ser feito através da retórica e discursos dos atores, como realizado por Ricci, Izumi e Moreira (2021) ao analisar as mudanças no conceito de populismo no Brasil. Outra abordagem é por meio de manifestos, como feito pelo *Manifesto Project*, ao analisar o conteúdo das ênfases programáticas dos manifestos partidários (Budge, 2001a, 2001b; Laver, 2003a). Também é possível observar a agenda política através da agenda legislativa, como demonstrado por Vieira (2022) ao analisar as proposições legislativas dos presidentes brasileiros. Outra perspectiva é a agenda administrativa, que pode ser observada através de decretos presidenciais, conforme pontuado por Cohen (2012), ou por meio do comportamento de rotina e reuniões de determinado órgão, como realizado por Batista (2018) ao analisar os governos de Cardoso e Rousseff.

Dentro da perspectiva de diferentes tipos de agenda e agendas especializadas de poderes políticos, uma das principais contribuições da literatura sobre o Poder Executivo é a de Cohen (2012).

A agenda do poder Executivo pode ser definida como a lista de problemas, questões e políticas às quais o presidente e seus ministros dedicaram atenção e recursos.

Essa agenda pode ser classificada em três tipos: a retórica, que consiste na lista de assuntos priorizados pelo gabinete nos discursos; a legislativa, que compreende as proposições apresentadas pelo poder Executivo ao Congresso Nacional; e a administrativa, que envolve o uso de ferramentas unilaterais, como ordens e decretos (Cohen, 2012).

A agenda retórica, dentro do debate apresentado por Cohen, pode ser utilizada tanto como uma forma de os políticos comunicarem para sua base eleitoral quais são seus focos ou o que têm feito, quanto como uma estratégia de suporte para a aprovação de pautas presentes nas esferas das agendas administrativas e legislativas. Alguns estudos comportamentais da ciência política abordam esse fenômeno sob a perspectiva de que, uma vez apresentados a problemas e temas políticos, os cidadãos tomam decisões e formam opiniões sobre esses temas com base em atalhos cognitivos (Dalton, 2009). Isso torna esse tipo de agenda importante para compreender quando um chefe do executivo pretende mobilizar a opinião pública de sua base eleitoral em torno de um determinado tema. O que a literatura por vezes chamou de populismo identitário, referindo-se também ao caso de Jair Bolsonaro, envolve a ideia de usar a retórica e a opinião pública como formas de constranger legisladores a favor das preferências do Executivo minoritário (Pereira; Medeiros; Bertholini, 2020). Essa estratégia é por vezes classificada como "*going public*", um dos objetivos primordiais deste tipo de agenda, como também observado por Cohen.

Já a agenda legislativa, abordada de forma mais detalhada por Cohen em sua obra "*The President's Legislative Policy Agenda*", é compreendida como tudo aquilo que o Executivo recomenda ao Legislativo, sendo, portanto, uma agenda pública. O Executivo pode ter ideias e preferências em outras questões, mas, conceitualmente, se o presidente não recomendou ao Congresso, elas não fazem parte da agenda legislativa,

mas sim do potencial de agenda legislativa. Ao recomendar a ação do Congresso sobre itens específicos, o presidente está "fornecendo liderança política legislativa no mínimo sentido de tentar definir a agenda do Congresso" (Cohen, 2012, p.22).<sup>2</sup> No caso brasileiro, esse tipo de agenda também se traduz nos poderes legislativos expressivos que os presidentes têm, como o recurso de uso de Medidas Provisórias. Esse recurso é debatido na literatura empírica, com conclusões como as de Gomes e Luz (2019), que observam que o governo Bolsonaro utilizou de forma expressiva essa prerrogativa ao enfrentar dificuldades em avançar suas pautas no primeiro ano de governo.

Em paralelo, os presidentes também podem tentar formular políticas por meios unilaterais quando o Congresso falha ou se recusa a promulgar um item da agenda política legislativa do presidente, o que é chamado de agenda administrativa ou executiva. Presidentes podem ver o uso de ação legislativa ou executiva como meio para implementar políticas públicas, dependendo das circunstâncias apresentadas (Cohen, 2012). No Brasil, esse estudo toma forma ao observar o uso de decretos, ordens e portarias do gabinete do poder Executivo, sendo uma estratégia para aprovar determinadas políticas quando se sabe que essas terão uma resistência maior do Congresso.

Entendendo essas tipologias da agenda do poder Executivo, o autor identifica duas abordagens principais para compreender o processo de *agenda building*. A primeira é a abordagem do processo, que observa e acompanha como uma questão transita dentro do processo de formulação de políticas públicas, buscando entender por que alguns temas entram na agenda e outros não, além de inferir condições ideais para o surgimento de temas. A segunda abordagem é a comparativa, que pressupõe a

---

<sup>2</sup> A obra de Cohen (2012) discorre sobre o caso dos EUA, no qual os chefes do Executivo não podem apresentar projetos de lei de autoria própria, bastando “recomendar” ações e temas através de outros canais, no Brasil os presidentes detêm o poder de diretamente inserir certos temas na agenda do poder Legislativo.

possibilidade de identificar e descrever agendas, medindo seus atributos com fins comparativos, e compreendendo sua dinâmica e variação por agentes responsáveis pela agenda ou sua transformação ao longo do tempo. Este trabalho se insere dentro dos pressupostos da segunda abordagem de Cohen, entendendo que, para podermos comparar, primeiro precisamos identificar e descrever a agenda do governo Bolsonaro e entender quais são seus atributos.

Portanto, o foco deste trabalho será observar e descrever de forma exploratória a agenda especializada do Poder Executivo, dada sua importância enquanto agente legislador no Brasil. O enfoque será nas agendas legislativa e administrativa, bem como em seu conteúdo substantivo durante o mandato de Bolsonaro. A agenda legislativa, por sua facilidade de acesso, remete diretamente à formulação de políticas públicas e pode ser utilizada para a construção de medidas de saliência (Batista, 2020). A agenda administrativa, por sua vez, representa uma alternativa viável para presidentes, como no caso de Bolsonaro, que enfrentam dificuldades de articulação com o Legislativo (Cohen, 2012).

A agenda legislativa, para o nível de análise deste trabalho, é entendida como o conjunto das proposições legislativas enviadas pelo poder Executivo para o Congresso Nacional. Essas proposições incluem Medidas Provisórias (MPV), Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Projetos de Emenda Constitucional (PEC). Por outro lado, a agenda administrativa é compreendida como os decretos numerados expedidos pela Presidência da República e publicados no Diário Oficial da União.

O Quadro 1 apresenta os principais conceitos mobilizados quanto a agenda política e suas contribuições diversas.

**Quadro 1 - Conceitos de Agenda Política**

<b>Autor</b>	<b>Conceito</b>	<b>Explicação</b>
Green-Pedersen e Walgrave (2014)	Agenda política	A lista de questões na qual atores políticos dedicam sua atenção
Bachrach e Baratz (1962)	A segunda face do poder (a não decisão)	Definir quais questões devem ser o centro da atenção política, controlar a agenda, é a chave da segunda face do poder, que precede o processo de tomada de decisão, a primeira face
Green-Pedersen e Walgrave (2014)	Agenda enquanto política pública	Os problemas do mundo real, a dinâmica da atenção política e a política pública estão fortemente ligados. "Atenção" é atenção a algo, e "algo" significa problemas e soluções, ou seja, política pública
Cobb e Elder (1972)	Distinção entre agenda sistemática e institucional	Sistemática diz mais respeito a agenda pública, questões da sociedade, da opinião pública e mídia, enquanto a institucional diz respeito a agenda formal de um governo
Cobb e Elder (1972)	Agenda política	Um conjunto de controvérsias políticas que serão percebidas, em um dado momento, como preocupações que legitimamente merecem a atenção do aparato governamental
Kingdon (1984)	Modelo dos fluxos múltiplos	3 fluxos influenciam a formação da agenda, não é um processo ordenado, fluxo dos problemas, da política e das políticas públicas precisam estar alinhados em uma janela de oportunidade
Kingdon (1984)	Agenda política	Temas que os atores decidem "considerar seriamente"
Baumgartner e Jones (2009)	Locus da decisão e modelo do equilíbrio pontuado	Ao longo do desenvolvimento das políticas públicas existem longos períodos de estabilidade, seguidos por pequenos períodos de grandes mudanças antes antes de retornar a um novo equilíbrio estável
Cohen (2012)	Agenda política do poder Executivo	A lista de problemas, questões e políticas às quais o presidente dedicou alguma atenção e recursos.
Cohen (2012)	Tipologia de agendas do poder Executivo	Retórica (questões que o presidente fala em público, o discurso para o público, mídia e grupos de interesse. Pode ter vários objetivos: alinhar a agenda de políticas ao seu interesse, demonstrar responsividade para o público, informar o público de suas ações.), legislativa (itens que necessitam de ação do congresso, a passagem para legislação) e administrativa ou executiva (empregar ferramentas unilaterais e/ou executivas, como ordens, decretos, etc para traduzir agenda política em política real).
Shugart e Carey (1992)	Poderes de Agenda	Presidentes possuem 6 poderes de agenda: voto total e voto parcial (poderes negativos), autoridade de decreto constitucional, iniciativa exclusiva em determinadas matérias, poder orçamentário e direitos de convocar referendos (poderes positivos).

Fonte: elaboração do autor.

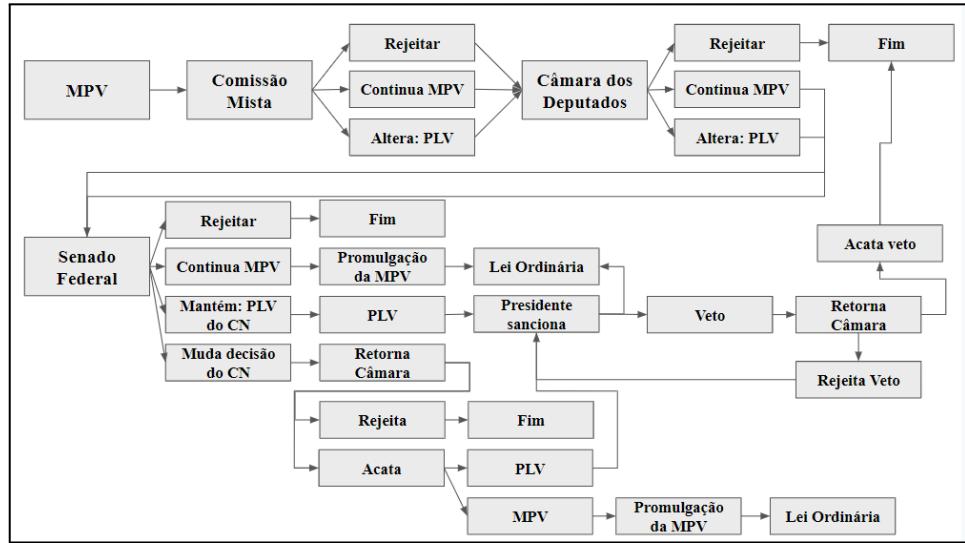
### **3.2. O Brasil e as Características Institucionais de sua Agenda**

O caso brasileiro, assim como observado em outras democracias latino-americanas, trata-se de um regime presidencialista aliado a um sistema proporcional de representação e multipartidário, frequentemente resultando em presidentes sem maioria parlamentar dentro do seu partido. Esse desenho constitucional também concede recursos, como forma de superar dilemas de ação coletiva, que delegam expressivo poder para os presidentes. Eles podem interferir em ministros de Estado e agências estatais, além de vetar parcialmente ou totalmente leis aprovadas pelo poder Legislativo. Contudo, o que se destaca dentro dessas prerrogativas é a capacidade de emitir documentos com força de lei imediata, conhecidos como medidas provisórias (Amorim Neto; Tafner, 2002). Além desse poder, também compete ao Presidente da República dispor diretamente sobre determinadas matérias da administração federal, mediante decretos regulamentares ou administrativos.

As Medidas Provisórias (MPVs), uma vez publicadas no Diário Oficial da União (DOU), adquirem poder instantâneo de lei, podendo levar até 60 dias para o Legislativo deliberar, com direito a uma prorrogação de tempo igual; caso contrário, perdem o efeito. Se, em 45 dias, a MPV não for apreciada pelo Congresso, entra em regime de urgência, trancando a agenda das casas. O processo tem início no Congresso Nacional, com a formação de uma comissão mista de deputados e senadores para analisar os pressupostos constitucionais da MPV, elaborando um parecer que pode rejeitar a matéria, aprovar a MPV sem edições ao texto ou sugerir alterações, convertendo-a em um Projeto de Lei Complementar (PLV). De qualquer forma, o parecer é encaminhado à Câmara dos Deputados para deliberação em maioria simples, podendo rejeitar a matéria ou aprová-la integralmente ou com alterações, tornando-a uma PLV. Em casos de aprovação parcial ou total, o texto é enviado ao Senado Federal, que também pode

deliberar em maioria simples de várias maneiras: a) aprovando a MPV sem edições; b) aprovando a PLV do Congresso sem edições; c) aprovando a PLV do Congresso com emendas; d) aprovando a MPV em preferência à PLV do Congresso; e) aprovando uma nova PLV; f) rejeitando a matéria e encerrando a vigência e tramitação. Nas decisões que conflitam com o que foi aprovado pelo Congresso, a matéria retorna à Câmara, que pode acatar as considerações do Senado ou rejeitá-las, encerrando a matéria. Se aprovada diretamente pelo Senado ou posteriormente acatada pela Câmara, a proposta é encaminhada ao Presidente da República. Quando mantida a MPV original, ela é promulgada e torna-se Lei Ordinária sem direito a voto. Se o texto for alterado, constituindo uma PLV, o chefe do Executivo pode sancionar aprovando (convertendo em Lei Ordinária) ou vetando (devolvendo ao Congresso Nacional, que decidirá sobre o voto, podendo não mantê-lo e enviar para a promulgação do Presidente sem direito de voto). A Figura 1 ilustra a tramitação de uma medida provisória tal como descrita no art. 62 da Constituição Federal e na Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002.

**Figura 1 - Modelo da tramitação de uma Medida Provisória**



Fonte: elaboração do autor.

No caso dos decretos presidenciais, eles não são submetidos ao processo legislativo ou à apreciação por parte das casas legislativas, considerando que são uma

matéria de prerrogativa exclusiva do poder Executivo. No entanto, esses textos podem ser revogados pelo Supremo Tribunal Federal, por meio de uma Ação de Inconstitucionalidade, ou pelo Congresso Nacional, com a formação de uma comissão especializada das casas, que emite um parecer votado no plenário por maioria simples, utilizando o recurso do decreto legislativo para revogação.

Em paralelo aos Decretos e MPVs, existem outras proposições que os chefes do Executivo podem utilizar para legislar. Os PLs, ou Projetos de Lei, os Projetos de Lei Complementar (PLPs) e as Propostas de Emendas à Constituição (PECs) seguem uma lógica de tramitação bastante similar, com a Câmara como casa iniciadora e o Senado como revisor dos projetos, em conjunto com suas comissões, com exceção de casos em que a legislação foi iniciada pelo Senado Federal. Os PLPs estipulam regras para cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em temas especificados pela Constituição, e possuem um quórum mínimo diferenciado, exigindo pelo menos maioria absoluta de votos favoráveis. Enquanto as PLs necessitam de maioria simples para a aprovação da sua matéria em apenas um turno em ambas as Casas. Por fim, as PECs possuem uma comissão especial que analisa seu texto e exigem 3/5 dos votos favoráveis dos deputados e, posteriormente, dos senadores, em dois turnos de votação. Outro recurso que pode ser utilizado pelos Presidentes também neste contexto é solicitar tramitação em regime de urgência, conferindo a esses projetos características semelhantes às de uma MPV, que, se ignorada pelas casas legislativas, pode acabar trancando a pauta da instituição.

Para além dos poderes diretos do Presidente da República, o desenho constitucional brasileiro atribui relativa importância à construção do gabinete ministerial, sendo crucial para a sobrevivência das coalizões dentro do seu sentido

formal. No entanto, essa transação com os partidos nem sempre se traduz unicamente em apoio legislativo, como pontuado por Batista (2013):

“O Presidente convida os partidos para se juntarem ao governo em troca de apoio político no Poder Legislativo. Mas este apoio é em troca de algo mais: o interesse do ministro em controlar um portfólio pode ser maior do que apenas postos de trabalho, incluindo também o controle do orçamento, a implementação de projetos em áreas eleitoralmente relevantes e, no caso do superlegislativo Executivo brasileiro, o controle da legislação” (Batista, 2013, p. 454).

Ou seja, há relações transacionais entre o Presidente e seu gabinete, envolvendo um *trade-off* entre a centralização da tomada de decisão e o conhecimento específico, operando custos de incerteza quanto aos resultados em detrimento da ausência da especialização do conhecimento do ministro dentro da divisão do trabalho dos gabinetes. Delegar para os ministros também pode significar submeter certas tomadas de decisão cruciais para atores que podem possuir uma agenda própria, a qual não necessariamente é coesa com a do chefe do Executivo, mesmo em gabinetes unipartidários ou de coalizões. Os achados empíricos de Batista (2013) em relação à composição e participação ministerial indicam uma forte descentralização produtiva, com cerca de 90% dos projetos tendo origem nos Ministérios, destacando o papel dos gabinetes do mesmo partido do Presidente, que possuem maior participação do que ministérios chefiados por partidos da coalizão. A partir desses achados, um dos objetivos também deste trabalho se encontra em entender como se deu a participação ministerial na composição da agenda do Governo Bolsonaro.

## 4. Metodologia<sup>3</sup>

### 4.1. Abordagem Descritiva e Exploratória

Conforme discutido nos capítulos anteriores, o principal objetivo deste trabalho é identificar quais são as principais ênfases temáticas da agenda legislativa e administrativa de um governo que apresentou características institucionais atípicas para os padrões brasileiros, como foi o governo Bolsonaro. O principal entendimento é de que o conteúdo das proposições e decretos ainda é algo desconhecido, e o objetivo empírico é capturar esses assuntos dentro de ênfases temáticas, através de um modelo de tópicos, para assim descrevê-las. Logo, o trabalho se insere na tradição de pesquisas descritivas e exploratórias.

A descrição pode ser vista como um dos tipos de argumentos ou afirmações que podem ser feitos sobre o mundo real, buscando descrever algum aspecto do mundo como uma ferramenta para inferir algo que é conhecido, como o conceito de agenda, populismo e comportamento de atores políticos, para algo que não é conhecido, como o conteúdo e as ênfases temáticas das proposições legislativas e decretos de um presidente em específico (Gerring, 2012).

Por se tratar de uma opção técnica que visa inferir algo sobre o que ainda não é conhecido, é comum que estudos descritivos, assim como este em questão, não necessitem de hipóteses de associação entre variáveis. Tal característica se torna mais evidente ao se tratar de um objeto empírico como o conteúdo substantivo de proposições legislativas de presidentes, que possui pouca literatura, tornando difícil ter expectativas teóricas quanto aos resultados.

---

<sup>3</sup> Materiais de replicação, incluindo dados originais e scripts computacionais, estão disponíveis em: [osf.io/gr2wd/](https://osf.io/gr2wd/).

Apesar disso, essa opção metodológica ocupa um papel central para o entendimento da realidade por parte das ciências sociais como um todo, uma vez que é muito difícil explicar o mundo antes de entender as características básicas do que precisa ser explicado, desafio no qual se inserem os estudos descritivos (King; Keohane; Verba, 1994). Em sua obra, Gerring (2012) elabora taxonomias quanto aos estudos descritivos, que podem ser focados em: a) casos particulares; b) indicadores; c) associações; d) síntese; e) tipologias. Segundo as características formais de cada tipo, este trabalho se insere na categoria de tipologias, que busca agrupar diversos conteúdos dentro de categorias para realizar a descrição.

#### **4.2. Dados**

Este trabalho utilizou como unidade de análise as proposições legislativas (PLs, PLPs, PECs e MPVs) enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso e os decretos presidenciais protocolados ao longo do mandato de Jair Messias Bolsonaro entre 2019 e 2022. Trata-se de um chefe de governo que possui características até então atípicas para o caso brasileiro, conforme exposto anteriormente neste trabalho como justificativa do recorte temporal. O uso de textos legislativos como ferramenta para descrever a agenda de um ator político faz parte da tradição apontada por Cohen (2012) nas abordagens sobre como mensurar agendas, participando assim da chamada abordagem comparativa no estudo de agendas.

Portanto, foram mobilizadas duas bases de dados: a de proposições legislativas de Bolsonaro, que contém 370 propostas de lei enviadas entre MPVs, PLs, PLPs e PECs; e a base de decretos presidenciais, que contém 1.665 decretos aprovados e publicados no Diário Oficial da União (DOU) ao longo de seu mandato. Entretanto, visando maximizar a captura do conteúdo substantivo ao longo da análise das

proposições, foram retirados os pedidos de abertura de crédito feitos através desta ferramenta, restando uma base total de 297 propostas de lei, procedimento também realizado por Vieira (2022).

As proposições legislativas foram solicitadas através do pedido de acesso à informação à Câmara dos Deputados através do portal “Fale Conosco” e sistematizadas em formato *xlsx.*, para se tornar compatível com a linguagem R. Já a base de decretos foi cedida em formato de compatibilidade semelhante.

#### **4.3. Análise de Conteúdo e a técnica do *Structural Topic Model* para classificação**

A operacionalização dos conceitos citados neste trabalho se deu através de uma técnica de análise de conteúdo automatizada. A análise de conteúdo, que é o principal método deste trabalho, trata-se de uma análise sistemática e quantitativa das características de uma mensagem, com o objetivo de extrair informações significativas sobre uma série de fenômenos, documentos ou textos (Slapin; Proksch *apud* Neuendorf, 2014, p. 2). Em geral, na Ciência Política, não estamos interessados nos aspectos semânticos ou de sintaxe do texto, mas sim se ele nos revela algo mais fundamental sobre o seu criador e suas propriedades latentes (Benoit, 2020).

A técnica escolhida dentro deste acervo de métodos é considerada "automatizada" devido à necessidade de analisar um grande acervo de documentos ou *corpus*, o que demandaria um esforço manual significativo para ser codificado apenas por um pesquisador. Com a ampliação do acesso a documentos políticos e o avanço nas técnicas computacionais de análise, surgiram diversas abordagens mais sofisticadas para a utilização do texto como dado em pesquisas das Ciências Sociais (Izumi; Moreira, 2018). No entanto, o uso de técnicas automatizadas não substitui a leitura e análise

humanas; em geral, os métodos de análise automatizada de conteúdo são modelos simplificados de linguagem (Izumi; Moreira *apud* Grimmer; Stewart, 2018, p. 140).

Além disso, a técnica de análise do conteúdo escolhido se trata de um algoritmo não supervisionado. Apesar de existirem outros sistemas que possam apresentar classificações de proposições, como o *Manifesto Project* ou o *Comparative Agenda Project*, por exemplo, essas opções têm algumas limitações que não são desejadas para o contexto deste trabalho: primeiramente, as análises citadas anteriormente têm a necessidade de um classificador humano para validar o *training-set*; a análise não supervisionada, além de diminuir esse custo, também permite uma maior liberdade para descobrir possíveis tópicos através dos próprios documentos; como também possui outro fator que é a possibilidade de acrescentar fatores contextuais para a análise, principalmente por conta do contexto do período, como o momento da pandemia.

O STM é uma técnica que assume alguns pressupostos para classificar o conteúdo. O primeiro é que cada documento é constituído por uma mistura de tópicos, e cada tópico é um conjunto de palavras (Batista, 2020, p. 8). Além disso, a principal inovação da técnica, quando emparelhada com algoritmos como os do *Latent Dirichlet Allocation* ou LDA, é a possibilidade de considerar os metadados do documento no modelo, como a data de publicação do documento, a categoria do documento, autores e outros. Essa técnica também permite estimar o quanto esses metadados ajudam a entender a probabilidade de ocorrência de um tópico ou outro (Izumi; Moreira, 2018).

Uma vez obtidos os dados, o processo de pré-processamento das informações consiste em cinco etapas: a) A codificação de caracteres (*encoding*), que consiste no processo de organizar essas informações de texto em um formato que seja legível pela máquina; b) Remoção de palavras e conteúdo desnecessário, que é o processo de retirar partes do texto que não representam substancialmente o alvo de interesse, como

pontuação, números, artigos, pronomes e *stopwords*, como preposições e palavras que não ajudam no processo de análise devido à característica do texto, como a palavra “lei” que aparece frequentemente nas proposições legislativas pelo simples fato de todas se tratarem de projetos de lei ou que alteram leis vigentes; c) Construção da sacola de palavras (ou *bag of words*), que trata do processo de converter os documentos em vetores compostos por palavras, onde cada documento é representado por um único vetor, com seu comprimento igual ao número de palavras que possui; d) Stemming, que consiste em reduzir as palavras aos seus radicais para aumentar a eficiência da leitura e cálculo da frequência de palavras de significados semelhantes; e) Construção da matriz de documentos e termos (*Document Term Matrix* ou DTM), etapa final do pré-processamento, que consiste em transformar o conjunto de palavras restantes em uma matriz quantitativa para que seja possível aplicar os algoritmos do STM (Izumi, Moreira, 2018).

Como o STM é um algoritmo não supervisionado, o número de tópicos que melhor se ajusta aos dados é determinado com base na interpretação do pesquisador, que analisa a relação das palavras em cada tópico e como elas se conectam ou não. Para esse processo foram realizadas diversas tentativas, levando em consideração critérios pontuados por Vieira (*apud* Chang *et al.*, 2022, p. 67), como observar a existência de palavras intrusas dentro dos tópicos e o significado agregado do conjunto de termos mais frequentes em cada tópico.

Para cada uma das bases de dados, foram mobilizadas algumas variáveis de cada acervo de documentos. Essas variáveis são a principal inovação presente no STM, pois permitem a inserção de nuances para auxiliar no processo de desenvolvimento do algoritmo, permitindo contextualizar os documentos e estimar o efeito linear das categorias e números. O Quadro 2 sumariza os indicadores que foram examinados.

**Quadro 2 - Variáveis utilizadas para o STM**

<b>Base de Dados</b>	<b>Variáveis</b>
Proposições Legislativas	Categórica: tipo de proposição (MP, PL, PLP ou PEC)
	Contínua: data de apresentação da proposição
	Dummy: período pandêmico <sup>4</sup>
	Dummy: participação do ministério da economia
	Dummy: participação do ministério da casa civil
Decretos Administrativos	Contínua: data de apresentação do decreto
	Dummy: período pandêmico
	Dummy: participação do ministério da economia
	Dummy: participação do ministério da casa civil

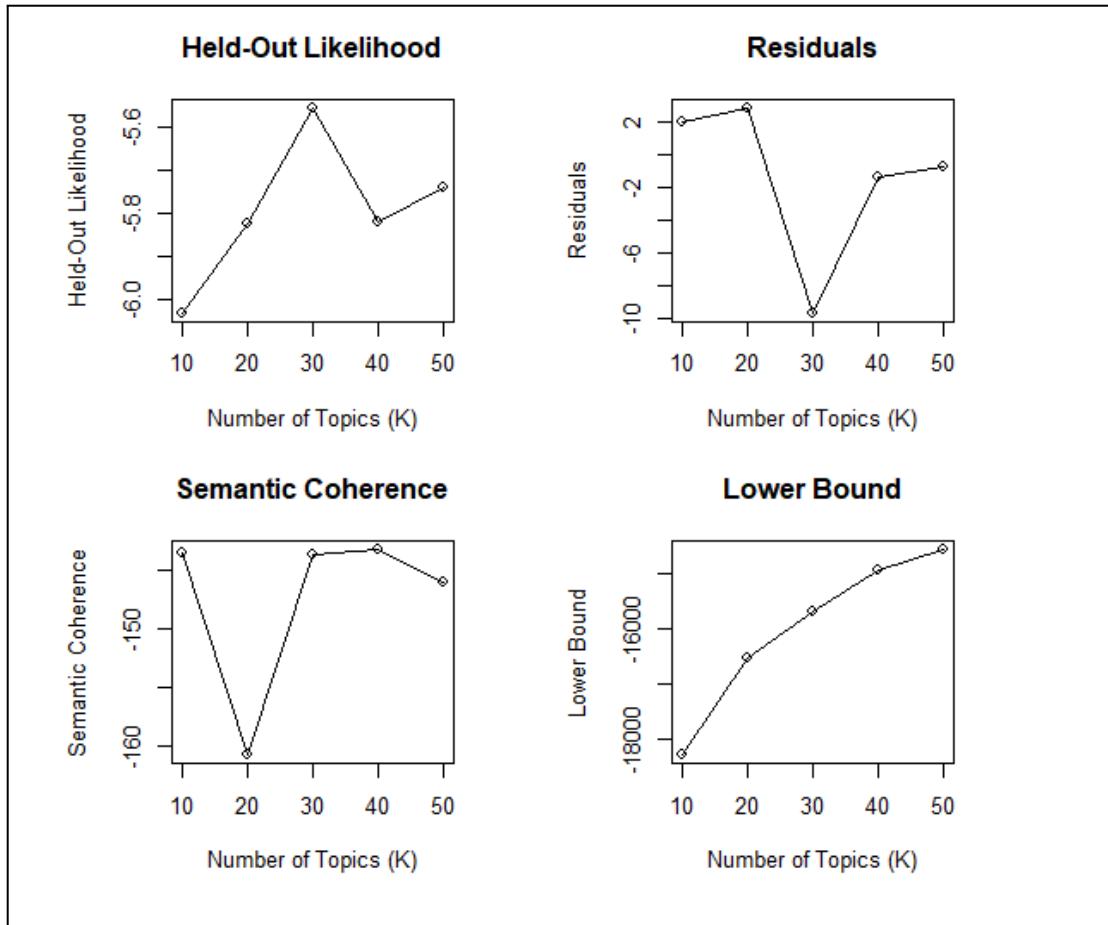
Fonte: elaboração do autor.

Devido à imensa quantidade de temas e palavras dispostas ao longo dos documentos, o processo para quantificar um modelo ideal de tópicos é complexo. Não existe um número ideal para o k, mas existem ferramentas dentro do pacote STM que permitem testar esse processo. Foram estimados entre 10 e 50 tópicos para cada base de dados, e o resultado de 30 tópicos apresentou-se como o de melhor ajuste ao conteúdo. A Figura 2 apresenta graficamente os testes realizados por critérios do próprio modelo para estimar o número ideal de tópicos.

---

<sup>4</sup> Entre 11/03/2020 até 22/04/2022

**Figura 2 - Diagnóstico do Número de Tópicos para Proposições**



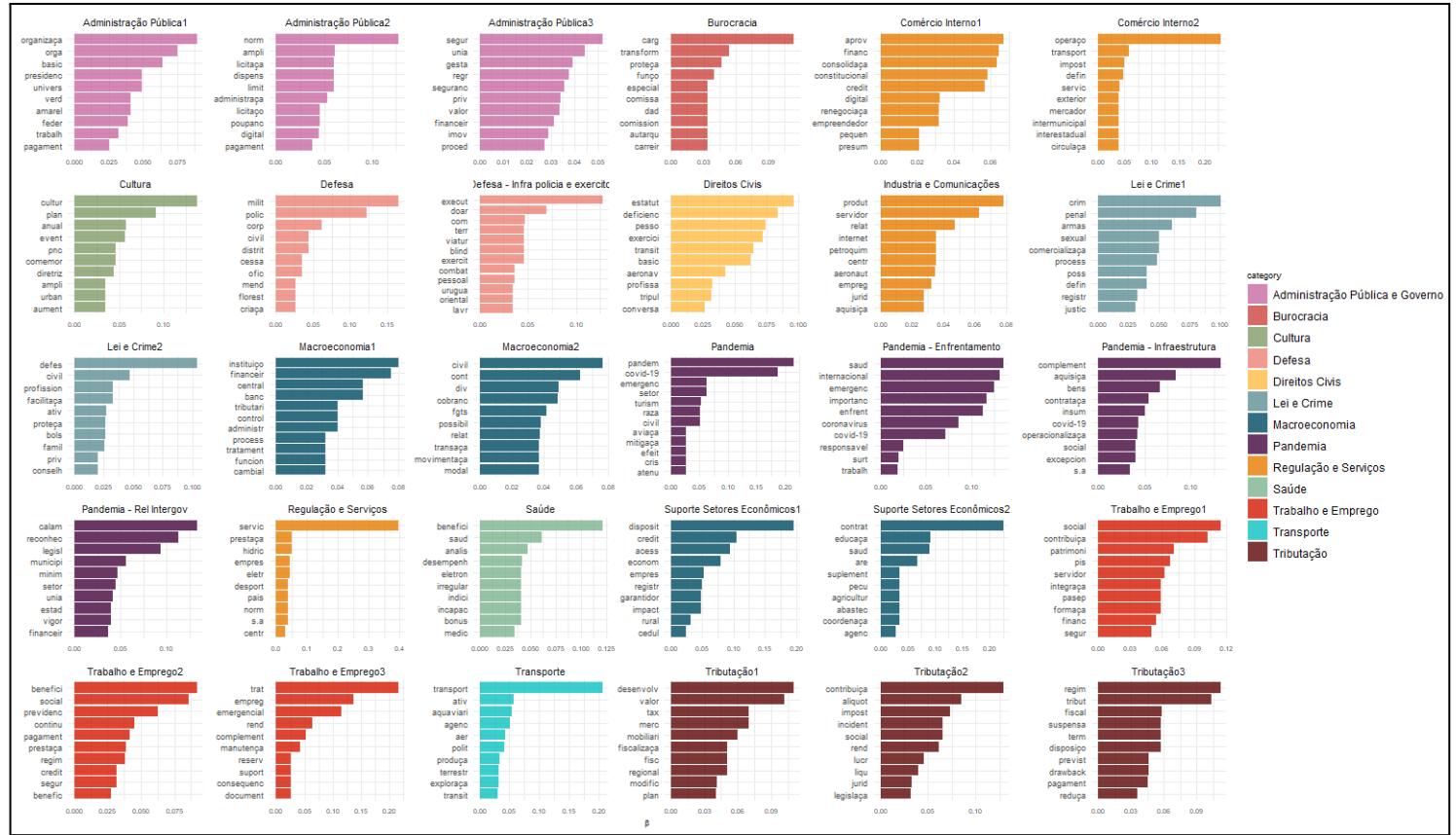
Fonte: elaboração do autor.

O modelo com 30 tópicos tem uma coerência semântica maior, o que significa uma probabilidade maior de palavras coocorrerem juntas em determinado tópico. Mimno *et al.* (2011) consideram essa métrica como algo que se correlaciona com a capacidade de julgamento humano da qualidade de tópicos. Esse modelo minimiza o número de resíduos, além de apresentar um crescimento da probabilidade de retenção de palavras. Resultados semelhantes também foram encontrados dentro da base de decretos administrativos.

Ao final da modelagem dos tópicos, alguns documentos que não possuíam termos com frequência maior do que 5% do *corpus* do texto acabaram sendo descartados no processo de limpeza, resultando em uma matriz de 294 documentos e proposições legislativas e 1.623 decretos administrativos que foram a fonte para a

construção dos tópicos<sup>5</sup>. As Figuras 3 e 4 ilustram os principais termos e seus agrupamentos dentro dos 30 tópicos.

**Figura 3 - Termos frequentes e tópicos das Proposições Legislativas**



Fonte: elaboração do autor.

Após o processo de categorização e rotulagem, foram extraídas amostras aleatórias das duas bases de documentos e realizado um processo de validação através da codificação manual e checagem da coerência do modelo. A base de proposições demonstrou uma coerência de 62,67%, enquanto os decretos apresentaram uma coerência de 71,31%. Ambos os resultados são satisfatórios para a validação dos resultados.

<sup>5</sup> 3 (1%) proposições legislativas e 42 (2,5%) decretos foram excluídos do corpus neste processo.

**Figura 4 - Termos frequentes e tópicos dos Decretos Administrativos**



Fonte: elaboração do autor.

Entretanto, ao final do processo de construção e rotulação dos tópicos, levando em conta o significado compartilhado dos termos entre si, ainda surgiram tópicos que tratavam de temas muito semelhantes entre si. Como exemplo ocorrido nos decretos, temos os tópicos 27 (*stems*: força, armas, registro, armada), que remete a temas gerais de defesa e Exército associado a palavras como força e armas, e o tópico 13 (*stems*: oficial, fixo, exército, vaga, quadrante, aeronáutico), que também remete ao Exército, mas com um olhar para os seus quadros, oficiais e a burocracia que compõe a instituição. Ambos os tópicos pertencem a áreas temáticas semelhantes, mas com diferenças sutis entre si. Portanto, para reduzir o nível de complexidade e descrições de algumas análises, esses tópicos associados entre si foram agrupados dentro de áreas temáticas.

É importante destacar que a técnica utilizada assume que todo documento é composto por diversos tópicos, logo, nenhuma das categorias encontradas vai descrever integralmente o conteúdo completo dos textos. No entanto, para fins de simplificação de complexidade e análise, foi considerado o tópico de maior probabilidade ( $\gamma$ ) de cada documento.

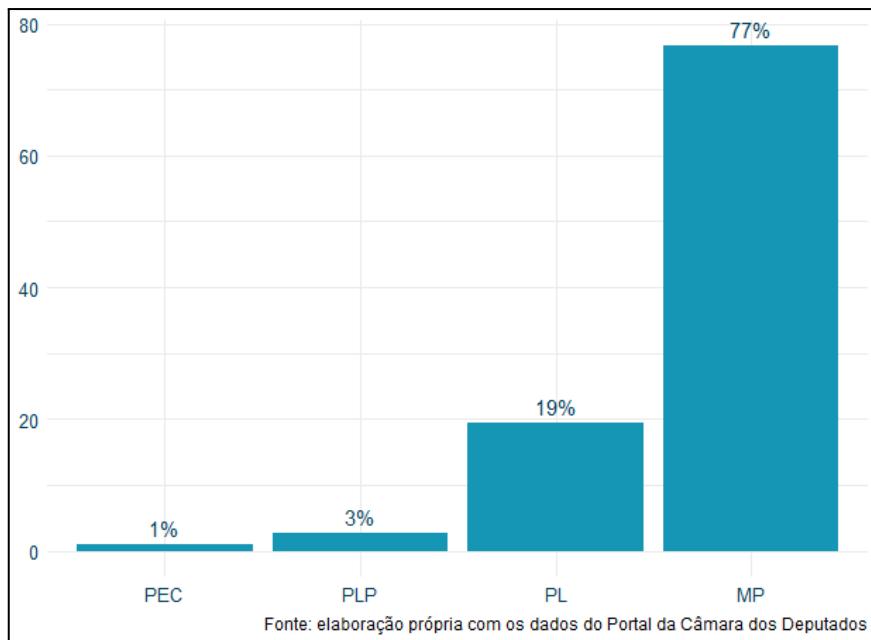
Dessa forma, os 30 tópicos da agenda legislativa do governo Bolsonaro levantados foram agrupados em 13 ênfases temáticas: Administração Pública e Governo, Burocracia, Cultura, Defesa, Direitos Civis, Lei e Crime, Macroeconomia, Pandemia, Regulação e Serviços, Saúde, Trabalho e Emprego, Transporte e Tributação. Enquanto a agenda administrativa, representada pelos decretos, teve também seus 30 tópicos aglomerados 13 temas, que foram: Administração Pública e Governo, Burocracia, Política e Comércio Exterior, Políticas Sociais, Defesa, Desestatização, Energia, Lei e Crime, Orçamento, Pandemia, Ciência e Tecnologia, Transporte e Tributação. As tabelas 1 e 2 do apêndice deste trabalho ilustram os tópicos, seus termos frequentes e agregações dentro do *corpus*.

## 5. Resultados

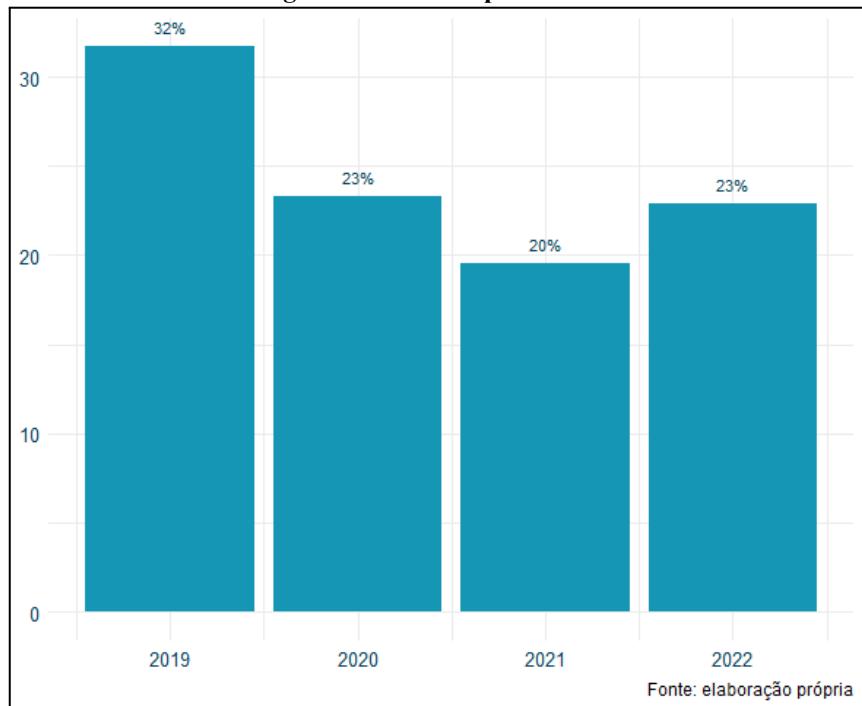
### 5.1. Características da produção legislativa do governo Bolsonaro

A primeira característica que devemos observar acerca da agenda legislativa do governo Bolsonaro é a proporção do uso de diferentes tipos de proposições legislativas apresentadas durante seu governo. Ao todo foram 284 (77%) MPs, 72 (19%) PLs, 10 (3%) PLPs e 4 (1%) PECs, que podem ser vistas na figura abaixo:

**Figura 5 - Tipos de Proposição**



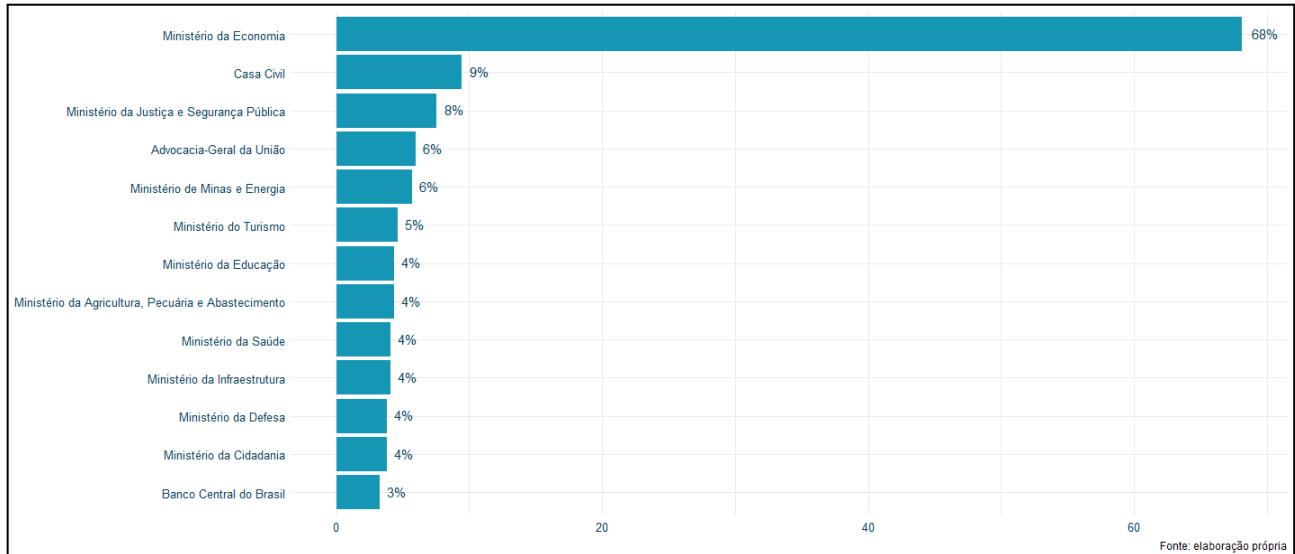
Enquanto os decretos administrativos publicados no Diário Oficial da União totalizam 1.665, sendo 528 (32%) do ano de 2019, 388 (23%) em 2020, 326 (20%) em 2021 e 381 (23%) em 2022. A Figura 6 mostra que 31,71% dos decretos foram publicados em seu primeiro ano de mandato, marcado por dificuldades sólidas para aprovar sua agenda sem a presença de uma coalizão em seu sentido formal. Observa-se um elevado uso tanto do recurso do decreto administrativo quanto da Medida Provisória, achados esses que convergem com os de Vieira (2024), que observa a tendência de Bolsonaro a ser o presidente que mais emitiu decretos por dia útil no Brasil, com média de 1,65 decreto por dia útil, e também o governo que mais recorreu a Medidas Provisórias (77%), bem acima da média dos presidentes, que é de 53,90%.

**Figura 6 - Decretos por Ano**

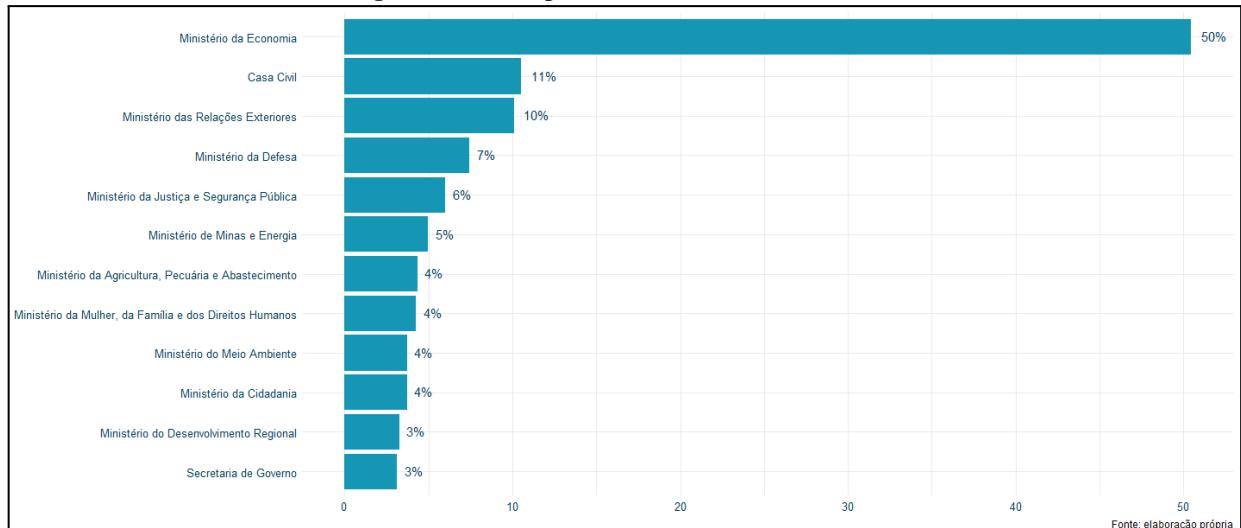
Outra característica latente importante para a composição da agenda é a participação dos ministérios na produção da agenda do Executivo. No caso do governo Bolsonaro, os achados são de que 99,69% dos decretos e 98,64% das proposições possuem participação de ao menos algum ministério, havendo apenas 5 decretos<sup>6</sup> e 4 proposições<sup>7</sup> que possuem o Presidente assinando sem o acompanhamento de um ministro ou secretário, seguindo as características do trabalho desenvolvido por Batista (2013). A Figura 7 ilustra a distribuição de representantes dos ministérios que assinaram as proposições legislativas em conjunto com o chefe do Executivo.

<sup>6</sup> Decretos nºs 10.719, 10.945, 10.954, 11.283 e 11.315 todos edição extra do D.O.U.

<sup>7</sup> Proposições MPV 920/2020, PL 791/2020, MPV 942/2020 e MPV 989/2020.

**Figura 7 - Participação dos Ministérios nas Proposições**

A proporção do Ministério da Economia em ambas as situações também é significativa, evidenciando o papel desse ministério, que agregou diversas pastas, se tornando quase um "superministério". Destaca-se também o papel da figura de Paulo Guedes, que assinou 68% das proposições e 50% dos decretos administrativos. A Figura 8 apresenta a assinatura dos representantes ministeriais dentro dos decretos administrativos.

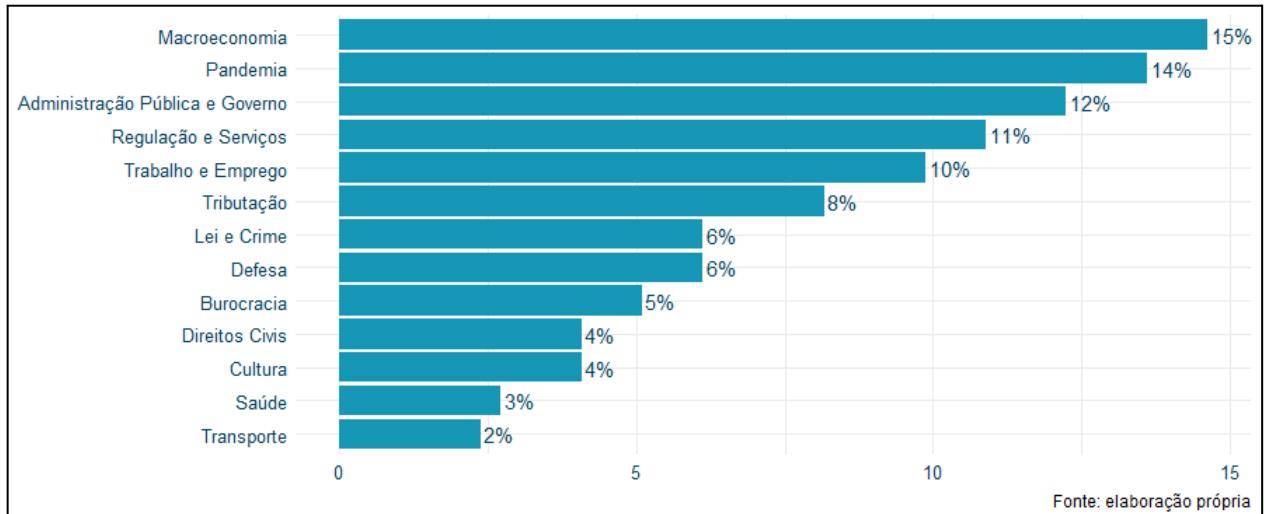
**Figura 8 - Participação dos Ministérios nos Decretos**

Em segunda instância, o Ministério da Casa Civil também aparece com relativa importância dentro dos documentos. As principais diferenças na composição ministerial

influente em cada base é que os decretos possuem uma participação maior do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, dada a característica dos decretos de autorizar ações e regular ambos os âmbitos da política externa brasileira e gestão das forças armadas. Essas evidências também acabaram sendo observadas pelo modelo de tópicos e suas ênfases temáticas.

## **5.2. Ênfases temáticas gerais**

As ênfases temáticas classificadas pelo modelo de tópicos são agregadas de vários tópicos que possuem diferentes nuances. A agenda legislativa do governo Bolsonaro teve como seus principais temas a Macroeconomia, que engloba tópicos referentes a instituições financeiras, Banco Central e seu controle, assim como dispositivos de acesso a crédito ou estímulos a setores econômicos brasileiros. Por vezes, está associada a termos que remetem também à agropecuária e aos incentivos concedidos para esse setor. Exemplos desse tema incluem projetos que dispõem sobre o mercado de câmbio brasileiro, sobre a movimentação de contas de programas como o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ou até sobre a concessão de títulos de crédito e subvenções econômicas para certos setores. A evidência da grande proporção desse tema é coerente com a participação hegemônica também do Ministério da Economia na produção legislativa do governo como um todo. A Figura 9 ilustra a distribuição das ênfases temáticas agregadas do modelo tópico estimado para as proposições legislativas.

**Figura 9 - Ênfases temáticas das Proposições Legislativas**

Já o tema da pandemia é algo latente que reflete a capacidade do próprio modelo de tópicos de capturar temas mais específicos do contexto da produção dos documentos. Essa ênfase também aparece associada a diversas nuances, com tópicos que abordam o enfrentamento dos impactos diretos da pandemia na economia, assim como olham para recursos e infraestrutura para o próprio setor de saúde. Exemplos desse tema incluem projetos que dispõem sobre medidas sanitárias, medidas emergenciais para algumas áreas específicas como a aviação civil, e criação de fundos estaduais para enfrentar dificuldades financeiras.

O tema "Defesa" abrange proposições sobre o Estatuto dos Militares, o aumento da remuneração da polícia militar e doação de viaturas para exércitos vizinhos. É interessante observar também que, apesar dos decretos terem o papel de dispor mais diretamente sobre o Exército, esse tema ainda aparece de forma relevante nas proposições legislativas, muito associado a palavras como polícia, militar, corporação, blindado e viatura, demonstrando um alinhamento com as pautas que Bolsonaro defende de forma mais direta em seus discursos, como alternativas para o tema da segurança pública. Isso também é evidente dentro do tema de Lei e Crime, que trata

diretamente de violações e normas jurídicas para o combate de ações como violência contra determinados grupos sociais. No caso de Bolsonaro, isso está associado não apenas à ideia penal, mas também a palavras como "posse" e "armas", que refletem os posicionamentos do chefe do Executivo. Dentro dessa categoria, existem projetos que legislam sobre o Sistema Nacional de Armas e medidas de combate ao abuso sexual, por exemplo.

O tema "Administração Pública e Governo" aborda a organização básica de órgãos da Presidência e Ministérios, com projetos como a autorização de certas pastas para gerir fundos específicos e a regularização de processos de compras públicas, licitações e certificação digital. Ele se aproxima do tópico "Burocracia", que tem um foco mais específico na gestão de quadros do funcionalismo público federal. Temas como regular o financiamento de microempresas e empresas de pequeno porte e a regularização de serviços de internet para escolas públicas fazem parte dos tópicos que envolvem "Regulação e Serviços".

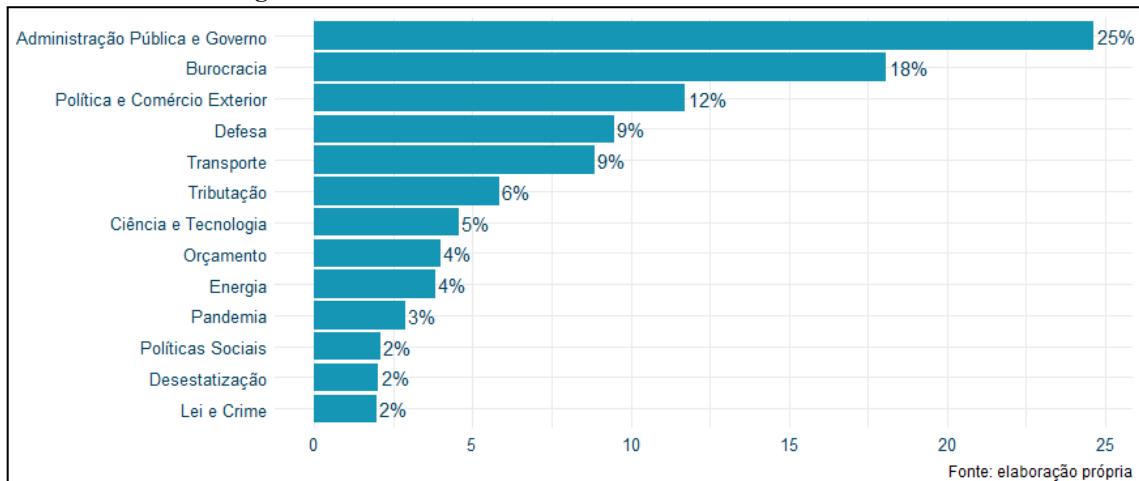
O tema "Trabalho e Emprego" aborda organizações de promoção do seguro social do trabalho, como o INSS, e a institucionalização de programas como o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda durante o período pandêmico. "Tributação" se assemelha a temas da Macroeconomia, mas com foco no aumento da tributação federal, formas de tributação e alteração de alíquotas de contribuições específicas, como no exemplo do projeto sobre a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

"Direitos Civis" aborda mais diretamente os direitos de proteção ou a regulamentação de ações do governo para certos grupos específicos, como crianças, adolescentes e idosos. Um exemplo dessa ênfase é o projeto que trata da educação domiciliar, realizando alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente. O tema

"Transporte" aborda tanto a infraestrutura rodoviária quanto às alterações no Código de Trânsito Brasileiro e os seguros por danos causados por acidentes de vias terrestres.

"Cultura" é o tópico que aborda leis relacionadas à ampliação do prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura e à criação de mecanismos como o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, criado em dezembro de 2020. O tema da "Saúde" trata da oferta pública de serviços de saúde, mas não necessariamente focado no período pandêmico, como a Medida Provisória de 2019 que instituiu o Programa Médicos pelo Brasil. A Figura 10 apresenta as ênfases temáticas agregadas e sua proporção dentro dos decretos totais do governo.

**Figura 10 - Ênfases temáticas dos Decretos Administrativos**



Ao observar os decretos, fica evidente a grande proporção de temas de gestão pública e burocracia, representando cerca de 43% do total. Isso se deve às atividades rotineiras do Poder Executivo federal e ao uso da ferramenta para regular e comunicar essas ações. Os decretos tratam tanto de questões jurídicas dos gabinetes quanto do processo de contratação pública, além de abordar temas relacionados a comissões e gabinetes do Executivo.

No caso dessa ênfase temática, certos tópicos como Tributação, Orçamento, Lei e Crime e Transporte são associados e descritos de forma análoga à descrição feita dos temas de Macroeconomia, Tributação, Lei e Crime e Transporte das proposições.

Nesses casos, cabe observar a diferença entre a distribuição dos temas ao modificar o tipo da agenda. Os temas econômicos acabam aparecendo com menor frequência dentro dos decretos, enquanto a Política e Comércio Externo, que trata de tratados e cooperação política e econômica com outros países, aparece com mais frequência devido à natureza do objeto do decreto, que é regulamentar esses temas em detrimento de outros.

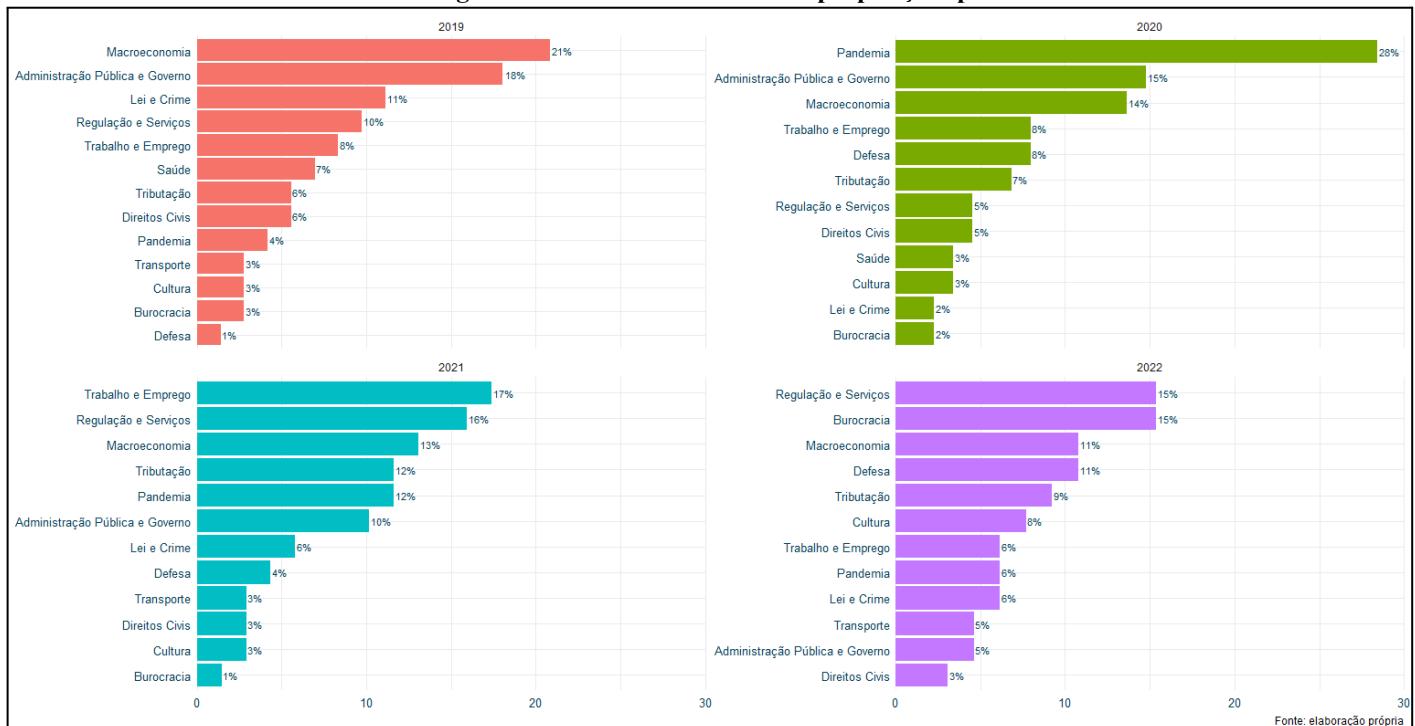
Entretanto, certos temas, mencionados por outros autores como salientes para Bolsonaro, como lei e ordem, estão altamente relacionados a tópicos encontrados como Defesa e Exército, que se tornam mais salientes dentro dos decretos. Essas medidas não precisam ser aprovadas pelo Legislativo.

Desestatização é um tópico interessante que apareceu nos documentos, referindo-se diretamente à privatização de empresas estatais federais, outra característica marcante do governo. Os documentos refletem inclusive o tema associado a palavras como “elétrico” e seus derivados, capturando casos como a Desestatização da Eletrobras. O tópico de Políticas Sociais unifica temas que envolvem tanto cultura, turismo, esportes e educação.

### **5.3. Ênfases por tipo das iniciativas e decretos, ciclo eleitoral e participação dos ministros**

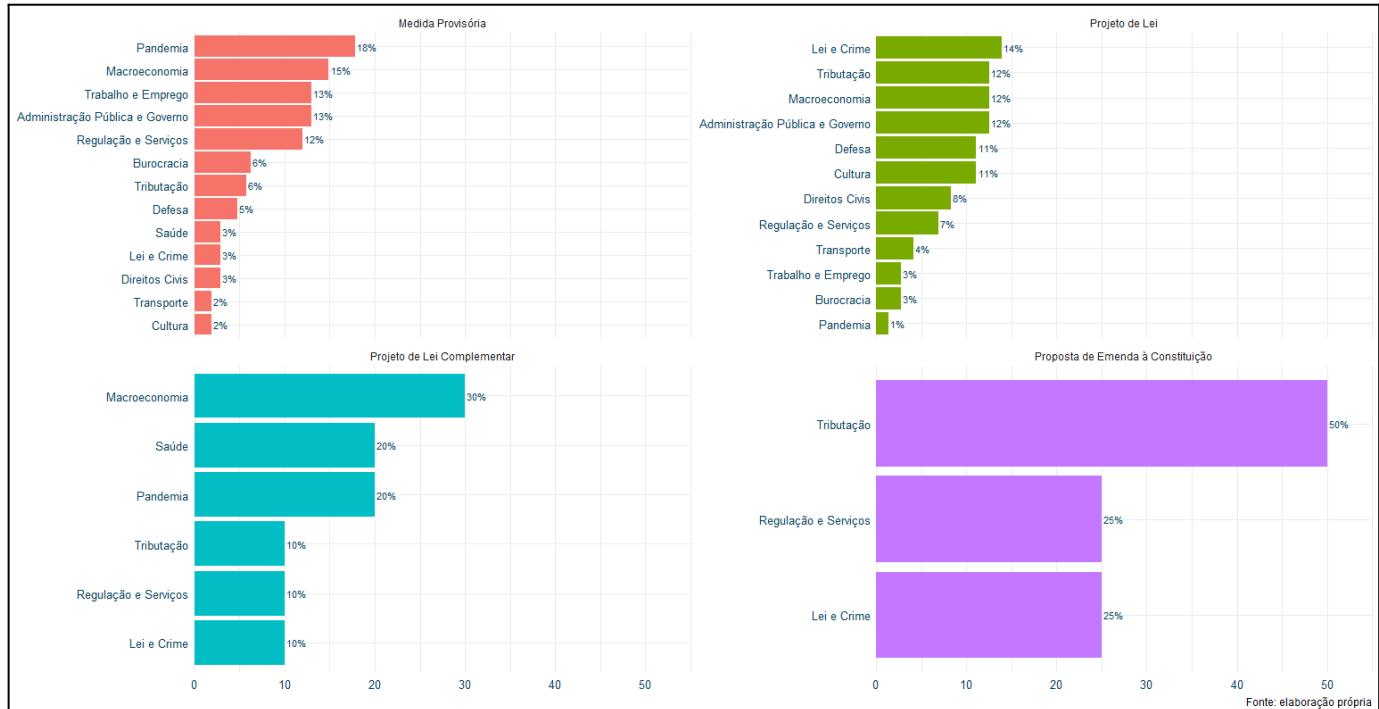
Ao observar a variação dos temas ao longo dos anos de mandato, outras nuances podem ser descritas. A ênfase na macroeconomia e nos transportes pode ser observada na figura 12 como uma constante ao longo dos anos de governo. Por outro lado, o tema da Saúde foi mais presente até o ano do início da pandemia, depois aparecendo apenas associado ao enfrentamento da calamidade. Mesmo em 2022, com o fim do estado de emergência, o tema não retorna a emergir.

**Figura 11 - Ênfases temáticas das proposições por ano**



Como esperado, o tópico pandemia cresce bastante no ano de 2020 e diminui em 2022. Já temas como Lei e Crime estão mais presentes no primeiro ano de mandato, onde comumente os presidentes tendem a desfrutar mais do período da lua de mel para trazer pautas que são salientes para sua agenda. O tema da burocracia também cresce muito em 2022, provavelmente motivado pelas reformas ministeriais que Bolsonaro fez nessa época e também por movimentações do processo de transição governamental no final do ano.

**Figura 12 - Ênfases temáticas por tipo de proposição**



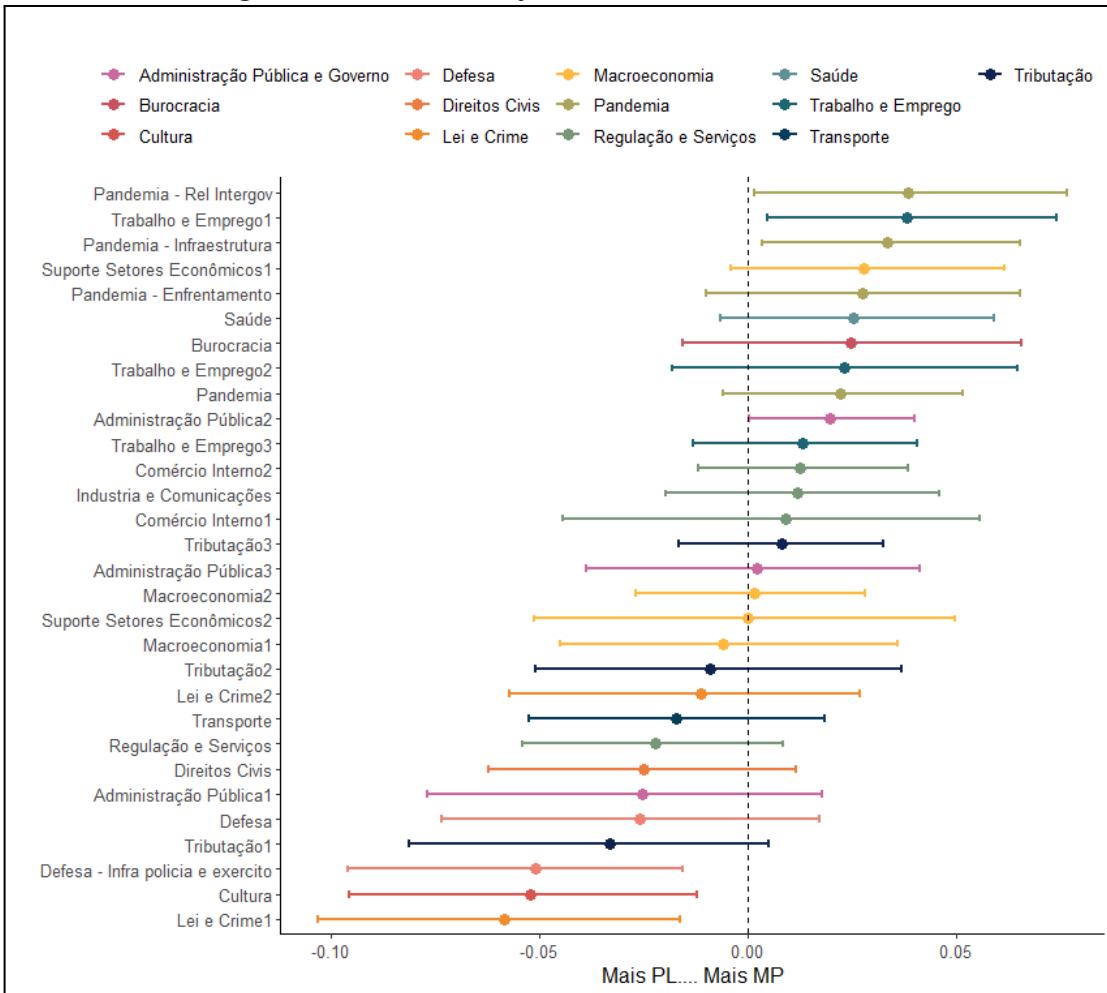
Fonte: elaboração própria

A figura 12 evidencia como certos temas ficaram divididos entre os tipos de proposições. As PECs foram divididas somente entre os temas de tributação, como exemplo a Emenda 103/2019 do governo que reformou o sistema de previdência social, regulação e serviços públicos e lei e crime. Já os PLPs legislaram principalmente sobre macroeconomia, pandemia e saúde, enquanto os PLs abrangeram uma diversidade maior de temas, assim como as MPs, com a diferença de que os Projetos de Lei tiveram uma proporção maior dos temas como lei e crime e tributação, enquanto as Medidas Provisórias abordaram mais sobre pandemia (18% de todas as MPVs tiveram este tema), mas também temas como trabalho e emprego e regulação de serviços, tópicos pouco presentes dentro dos PLs.

Outra característica importante da técnica utilizada para a análise de conteúdo é que o STM permite ao pesquisador estimar a probabilidade de determinados temas ou tópicos estarem mais presentes em um tipo de documento ou outro. No entanto, para realizar essa visualização, o modelo só permite ver os tópicos desagregados como foram

exportados pelo código. Sendo assim, a figura 13 e as demais subsequentes que envolverem essa estimativa de variáveis serão visualizadas tomando como base aqueles 30 tópicos que foram agregados posteriormente nas 13 categorias, ordenados por suas agregações somente.

**Figura 13 - Relação de Projetos de Lei vs. Medida Provisória**



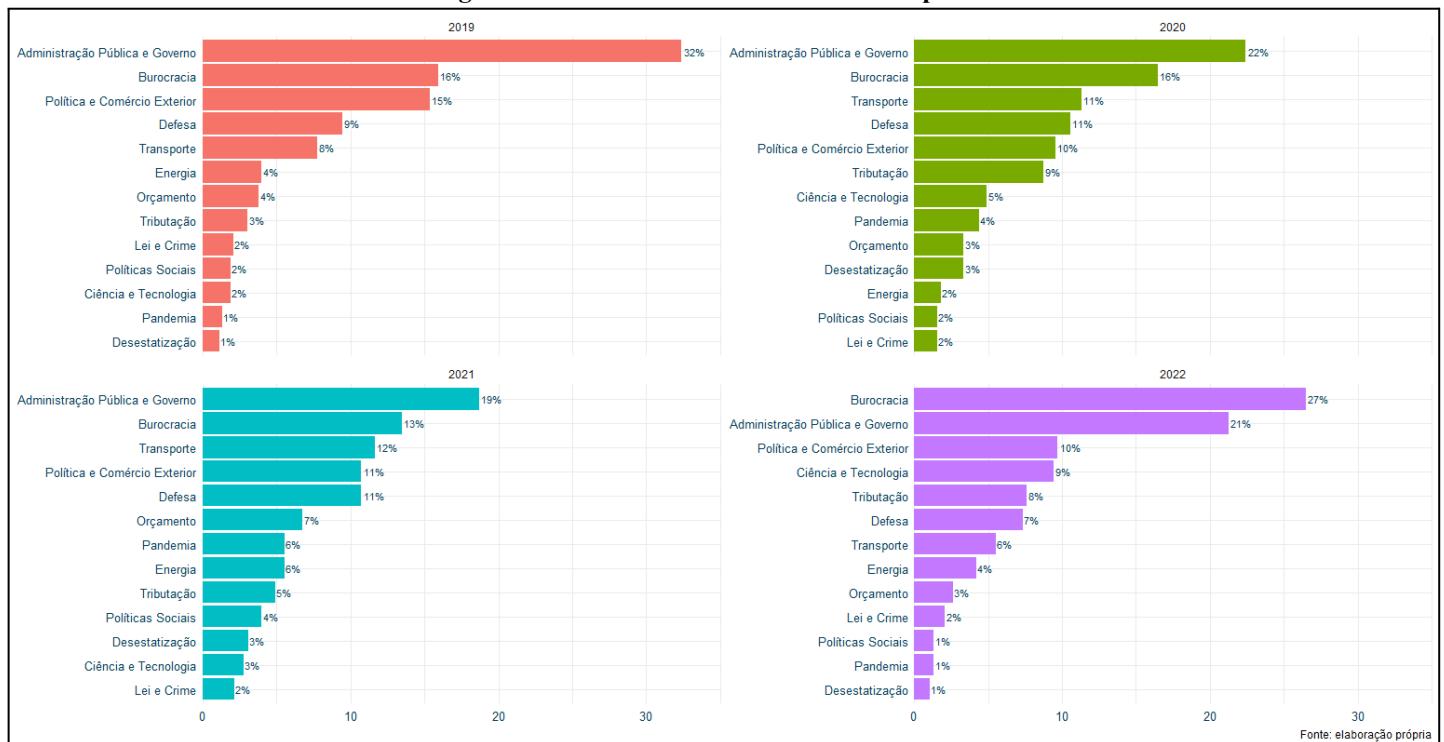
Fonte: elaboração do autor.

Os pontos do gráfico da figura 13 representam a média daquele tópico e os traços o seu desvio padrão, indicando o quanto heterogêneos eles são com aquela variável ou não. Em geral, a estimativa confirma certos achados da figura 12, mostrando que temas como lei e crime estão associados a PLs e pandemia está muito associada com as MPVs. Já os tópicos que compõem o tema da macroeconomia mostram uma

distribuição variada, alguns aparecendo em MPVs, como suporte a setores econômicos, enquanto outros aparecem mais próximos das PLs, como Macroeconomia1. O mesmo padrão é observado em outros temas, como regulação e serviços, que possui tópicos em ambas as categorias, assim como tributação. Por outro lado, temas como defesa estão muito associados com PLs, enquanto trabalho e emprego predominam nas MPVs.

Ao observar as ênfases dos decretos na figura 14, fica evidente como certos temas mais divisivos e que propõem reformas maiores na estrutura pública, como a desestatização, são menos presentes em ano eleitoral e no início do mandato. Por outro lado, temas que envolvem a infraestrutura digital e de comunicação do governo, como Ciência e Tecnologia, são mais salientes em anos eleitorais. Também é possível perceber que temas dedicados à organização da gestão e administração do governo são mais comuns no primeiro ano de mandato, apesar de serem bem preponderantes em todos os anos. Temas como Burocracia têm uma preponderância em 2022, provavelmente devido a efeitos como a reforma ministerial de Bolsonaro neste ano e a questão da transição de governo no fim do mandato.

**Figura 14 - Ênfases temáticas dos decretos por ano**

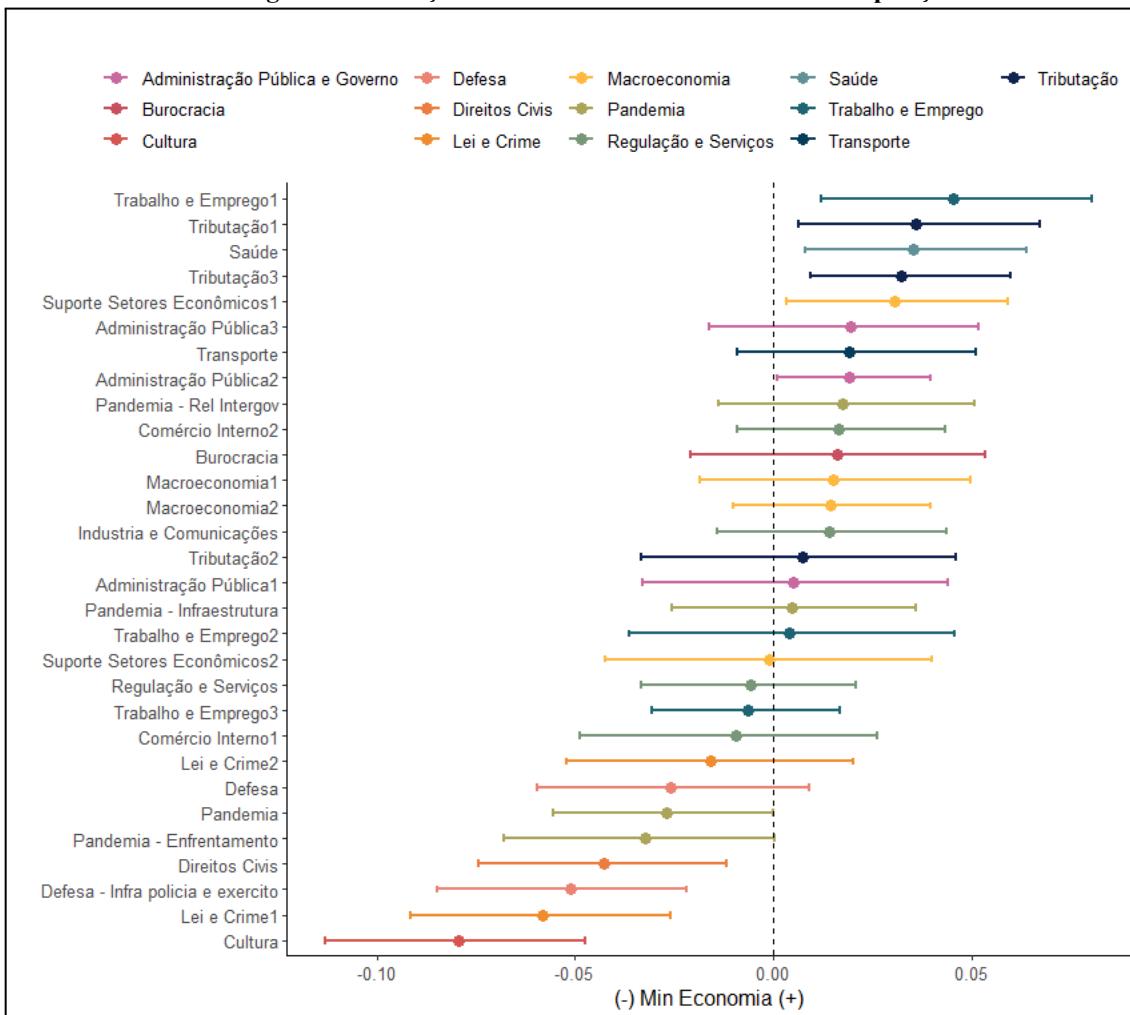


A visão da participação influente do Ministério da Economia nas pautas deste governo em específico também pode ser visualizada através da figura 15, que testa a variável se aquela proposição legislativa teve participação dessa pasta ou não, desta vez observando todos os 30 tópicos do modelo ordenados pela forma como eles foram agregados posteriormente para a construção das ênfases temáticas. A princípio, encontra-se o esperado, que é a associação com tópicos da Macroeconomia e Tributação, que são pautas de fato deste gabinete. Entretanto, observa-se a presença do ministério em temas que fogem da pauta econômica, como Saúde, Indústria e Comunicações (tópico que compõe o eixo de Regulação de Serviços) e até Políticas de Trabalho e Emprego, todos tópicos de frequência relevante no acervo total.

Também é evidente, assim como esperado, o distanciamento da pasta de temas como Cultura e Direitos Civis, que são eixos menos salientes na proporção geral temática.

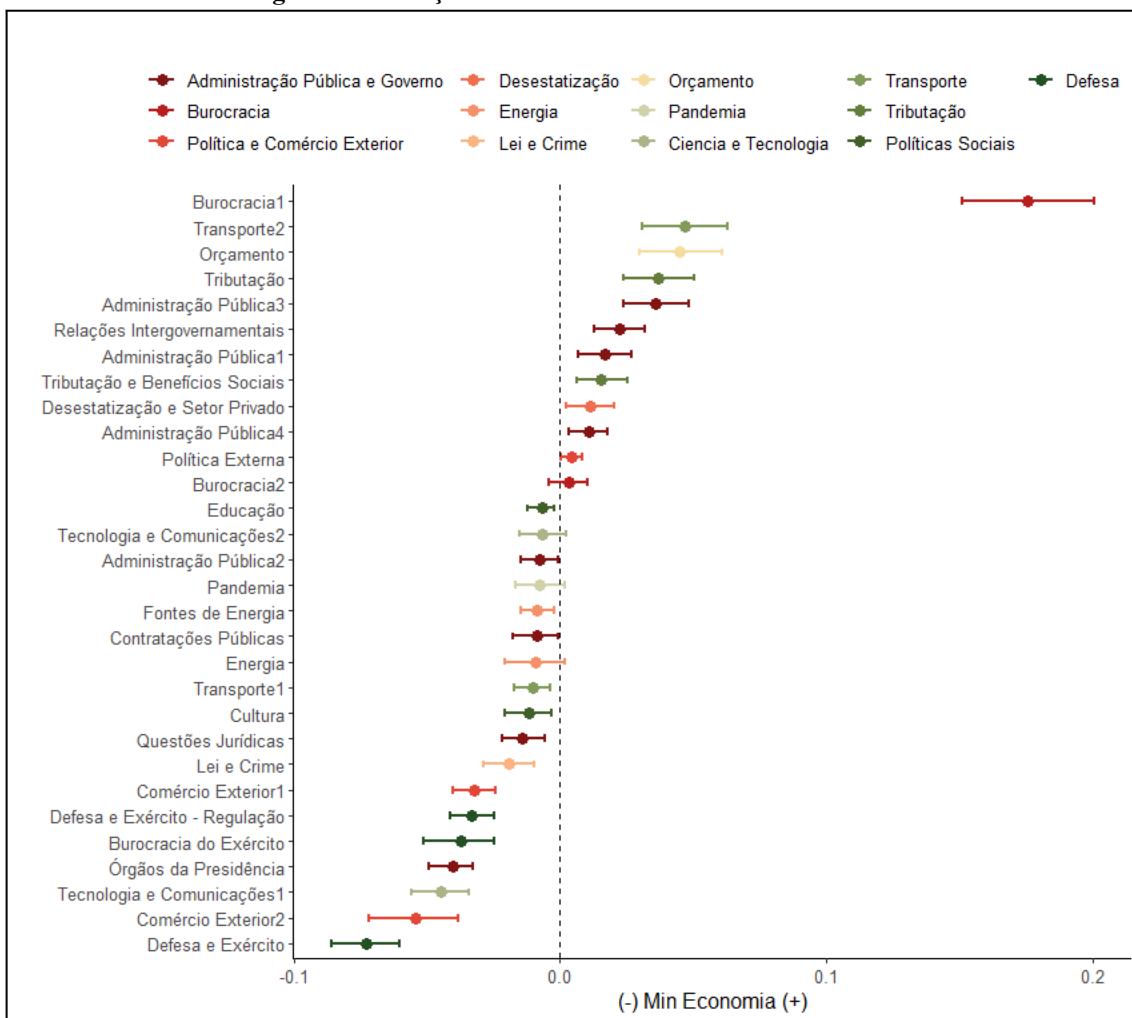
Ao observar o mesmo efeito dentro da base de decretos, é possível notar que alguns tópicos estão ainda mais associados à presença ou ausência do Ministério da Economia. Além disso, há tópicos não diretamente relacionados ao que é convencionalmente atribuído à pasta econômica, como Administração Pública, Relações Intergovernamentais, Transporte e até mesmo Desestatização.

**Figura 15 - Relação do Ministério da Economia nas Proposições**



Fonte: elaboração do autor.

**Figura 16 - Relação do Ministério da Economia nos Decretos**



Fonte: elaboração do autor.

#### 5.4. Discussão geral dos achados

O governo Bolsonaro foi caracterizado, em termos de agenda e produção legislativa do poder Executivo, por uma predominância do uso de ferramentas unilaterais. Com 77% da agenda legislativa composta por Medidas Provisórias, aproximadamente 23,10% acima da média dos presidentes brasileiros desde a redemocratização, conforme os dados de Vieira (2024).

Em termos da sua agenda legislativa, os temas mais frequentes do governo Bolsonaro foram: Macroeconomia, Pandemia, Defesa, Tributação, Administração Pública, Regulação e Serviços, Trabalho e Lei e Crime. Cerca de 12% da sua produção

legislativa foi dedicada a temas mais salientes para políticos de direita, como Lei e Crime, Defesa, Exército e polícia.. Entretanto, de forma majoritária, os temas dessa agenda foram atravessados pelo período da pandemia, e o governo teve que navegar a partir desse contexto, o que se reflete na alta presença dos temas como a própria pandemia e também a administração pública, que compete ao poder Executivo lidar.

Observa-se também que temas como lei e crime foram mais pautados dentro das proposições ao longo do primeiro ano de mandato, enquanto outros temas como saúde surgem muito associados ao momento pandêmico, mas logo no último ano de mandato, com o fim do estado de emergência, perdem a ênfase. A burocracia é outro tema que se destaca no fim do ciclo de mandato, devido a características como a reforma ministerial feita por Bolsonaro em 2022 e os trâmites da transição governamental para o governo Lula. O efeito do tipo de proposição também surge como algo notável, uma vez que temas como pandemia surgem muito associados a Medidas Provisórias, dado o caráter de urgência para o trâmite, mas também outros temas foram pautados muito por meio dessa ferramenta mais unilateral, como os temas do trabalho, regulação e serviços públicos.

Em paralelo, a agenda administrativa do governo, marcada pelo recurso dos decretos, destacou temas como a administração pública, burocracia, política e comércio exterior, defesa, transporte e desestatização. Essas categorias são coerentes também com algumas das expectativas do uso dos decretos, como o olhar para o exército, regular a administração e burocracia pública, e as relações externas do Brasil.

Da mesma forma, também surgem evidências de outros temas menos correlacionados simplesmente à gestão pública, como lei e crime, desestatização e até temas sociais e de ciência e tecnologia. Isso revela que o decreto, em certas situações, pode ter sido uma ferramenta para aprovar temas salientes para o governo em situações

de relação difícil com o Congresso. Certos temas também apareceram de forma mais associada com períodos do ciclo de mandato, como o tema da administração pública, que tem notoriedade no primeiro ano de governo, e ciência e tecnologia, que se destaca no fim do mandato.

Uma última característica que também foi observada foi a presença dos ministérios dentro da construção dos temas do governo, no qual quase todas as proposições e decretos apareceram associadas por pelo menos algum ministro assinando os documentos em conjunto com o presidente. Em particular, o Ministério da Economia surge como o grande participante da formulação dos decretos e proposições, assinando cerca de 50% da agenda administrativa e 68% da agenda legislativa.

A partir desta perspectiva, são encontrados os efeitos da presença do Ministério da Economia em determinados temas das agendas, dividindo-as em diferentes momentos. Dentro das proposições legislativas, existem temas que estão mais diretamente ligados à alçada do ministério e que sofrem sua influência, como macroeconomia e tributação, enquanto outros mais distantes da economia e finanças também apresentam a presença deste gabinete, como os temas de trabalho e emprego, regulação e serviços com foco na parte de comunicação, e também temas relacionados à saúde pública. Já os decretos também têm o ministério, e a figura de Paulo Guedes em particular, assinando temas relacionados a orçamento e tributos, bem como assuntos relacionados à infraestrutura e transportes, relações intergovernamentais e até administração pública.

## 6. Conclusão

Os principais temas da agenda legislativa e administrativa do governo Bolsonaro giram em torno dos enfrentamentos da pandemia, reformas e regulações

macroeconômicas, preocupações com questões de lei, crime, família, bem como infraestrutura e temas referentes à defesa, polícia e exército. É evidente que a agenda possui temas que são coerentes com a direita política, mas também o mandato foi atravessado pela pandemia e, mesmo negando atividade, ele e sua equipe tinham que atuar de alguma forma sobre seus efeitos.

A categorização de temas levantada foi obtida através da análise de conteúdo de forma não supervisionada dos decretos administrativos e proposições legislativas do período do governo, utilizando a técnica do STM. Essa técnica permitiu a inclusão de variáveis relevantes ao contexto do mandato, como data dos documentos, tipo de proposição, período da pandemia e participação dos ministérios, o que levou a descrições temáticas sob a ótica dos efeitos de alguns desses fatores.

Os resultados sugerem que, apesar das tentativas de negar e diminuir seus efeitos, a pandemia participouativamente da agenda de alguma forma. Além disso, evidenciam que determinadas ferramentas, como Decretos e Medidas Provisórias, podem ser utilizadas como canais distintos para abordar temas importantes, em consonância com a abordagem de Cohen (2012) sobre a agenda dos presidentes. Por exemplo, a própria pandemia e temas relacionados ao trabalho e emprego foram mais observados nas proposições legislativas, especialmente por meio de Medidas Provisórias. Outras ênfases, como política e comércio exterior, ciência e tecnologia, defesa e transporte, destacaram-se mais nos decretos, enquanto macroeconomia e lei e crime foram preponderantes nas proposições (PLs, PLPs e PECs), por exemplo.

Além disso, também pode-se observar que características como o ano de mandato ou a presença de ministérios na formulação dos textos também podem influenciar a presença ou não de determinadas pautas. Por exemplo, o crescimento do tópico de burocracia em ambas as bases no ano eleitoral de 2022 e a influência,

principalmente, do Ministério da Economia em temas como administração pública, saúde e emprego nas proposições e decretos, destacando o papel de Paulo Guedes que, durante os anos do governo Bolsonaro, aglutinou ao Ministério da Economia, outros ministérios como o da Fazenda, Planejamento, Previdência e Indústria.

Este trabalho também pontua sobre as técnicas de modelagem de tópicos e como elas podem ser úteis, em determinadas condições, para extrair o sentido substantivo de uma quantidade grande de documentos (Izumi; Moreira, 2018) e classificá-los dentro de tópicos. Apesar de nenhuma técnica automatizada de conteúdo poder substituir o papel de um codificador humano.

Existem limitações mais substanciais que podem não ser contempladas pelo desenho de pesquisa adotado. O fato é que a técnica do STM não consegue captar de forma abrangente a agenda política do Executivo como um todo. Isso se deve ao fato de que há temas que o poder Executivo pode optar por não legislar devido a diversos fatores, como limitações de tempo, capacidade burocrática, a antecipação de reações do Congresso ou até mesmo a desistência do tema (Bachrach; Baratz, 2011). Além disso, certos temas podem não ser pautados pelo Executivo por já estarem sendo tratados em outras esferas responsáveis pela sua proposição, como os temas sociais e de lei e crime, que são considerados salientes dentro do Legislativo, conforme apontado por Batista (2020).

Além disso, toda técnica de métodos de análise automatizada de textos é um modelo incorreto de linguagem (Izumi, Moreira *apud* Grimmer, Stewart, 2018, p.2), e, apesar das técnicas de validação, elas, como no caso do STM, assumem que os documentos em si são formados por um conjunto de tópicos latentes, dos quais neste trabalho só foram descritos os de maior probabilidade, podendo deixar demais assuntos que possam conter no restante do documento. Como também o próprio processo de

análise e codificação de tópicos pode ser limitado em casos de um único pesquisador, dificultando encontrar modelos com mais de 50 tópicos que se ajustem aos dados devido a recursos de tempo dedicado à tarefa de classificação temática dos tópicos agrupados.

Por fim, muitos dos resultados deste trabalho podem ser aproveitados para estudar agendas em perspectiva comparada de diferentes canais, como observar a agenda retórica do governo Bolsonaro para realizar medidas de congruência, ou até mesmo observar em que medida os tópicos podem ser associados a outros fatores contextuais deixados de fora do modelo, como variáveis da opinião pública de apoiadores ou não do governo e a produção temática dos órgãos legisladores, como o Senado e a Câmara.

## 7. Referências Bibliográficas:

AMORIM NETO O, TAFNER P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. Dados [Internet]. 2002; 45(1):5–38. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000100001>. Acesso em: 13 nov. 2023.

AMORIM NETO O. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. FGV, Rio de Janeiro, 2006.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Duas faces do poder. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 40, n. 19, p. 149-157, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300011>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BATISTA, M. O Poder Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão (1995-2010). Opinião Pública, Campinas, vol. 19, nº 2, p. 449-473, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BATISTA, M. Como governam os presidentes: a governança do Executivo e a formulação da agenda Legislativa. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (org.). O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do poder Executivo. Brasília: IPEA, 2018. p. 251-287.

BATISTA, M. Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 35, n. 104, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3510411/2020>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agendas and Instability in American politics. 2. ed. Chicago University Press, Chicago, 2009.

BENOIT, Kenneth. Text as data: An overview. *Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations*, v. 2, p. 461-497, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4135/9781526486387>. Acesso em: 02 mar. 2024.

COBB, R.; ELDER, C. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

COHEN, J. *The President's Legislative Policy Agenda, 1789–2002*. Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

DALTON, R.; KLINGEMANN, H. *Citizens and Political Behavior. The Oxford Handbook of Political Behavior*, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199270125.003.0001>. Acesso em: 13 nov. 2023.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GERRING, J.. *Mere Description*. *British Journal of Political Science*, v. 42, p. 721-746, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000130>. Acesso em: 02 mar. 2024.

GOMES, L.; LUZ, J. *A governabilidade de um presidencialismo sem coalizão: um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro*. *Revista Parlamento e Sociedade*, v. 7, n. 13, p. 55-78, 2019. Disponível em: <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/169>. Acesso em: 13 nov. 2023.

GREEN-PEDERSEN, C.; WALGRAVE, S. *Agenda Settings, Policies and Political Systems: A Comparative Approach*. University of Chicago Press, 2014.

GUARNIERI, F.; FIGUEIREDO, A. *O Governo Bolsonaro e a Conjuntura Política Pré-Eleitoral*. *Cadernos Adenauer* XXIII nº1, 2022. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/KA+Cad+2022.1+-+cap%C3%ADtulo+>

1+vf.pdf/d42d3a23-e698-fb5c-2c97-2402a08804f8?t=1652375363077. Acesso em: 13 nov. 2023.

IZUMI, M.; MOREIRA, D. O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 86, p. 138-174, 2018. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/455/433>. Acesso em: 13 nov. 2023.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman Pub Group, 1984.

MIMNO, D.; WALLACH, H.M.; TALLEY E.; LEENDERS M.; MCCALLUM A. Optimizing Semantic Coherence in Topic Models. In Proceedings of the Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing, EMNLP '11, pp. 262–272. Association for Computational Linguistics, Stroudsburg, 2011. Disponível em: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2145432.2145462>. Acesso em: 19 mar. 2024.

PEREIRA, C.; MEDEIROS, A.; BERTHOLINI, F. O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 952-968, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200327>. Acesso em: 13 nov. 2023.

RICCI, P.; IZUMI, M.; MOREIRA, D. O Populismo no Brasil (1985-2019): Um velho conceito a partir de uma nova abordagem. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, n. 107, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3610707/2021>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SHUGART, M; CAREY, J. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

SLAPIN, J.; PROKSCH, S. Word as Data: Content Analysis in Legislative Studies. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0033>. Acesso em: 20 mar. 2024.

VIEIRA, B. O Executivo Legislador: as características de como os presidentes brasileiros utilizam as ferramentas legislativas (1995 - 2022). Artigo no Prelo, 2024.

VIEIRA, B. O que propõem os presidentes brasileiros? Analisando o conteúdo das proposições legislativas do executivo brasileiro (1995-2020). Revista do PPGCS, v. 5, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www3.ufrb.edu.br/ojs/index.php/novosolharessociais/article/view/668/344>. Acesso em: 13 nov. 2023.

## 8. APÊNDICE

**Tabela 1: Tópicos do STM e Agregação - Proposições**

	Tópico	Top-7 Termos ( $\beta$ )	nº de documentos	% do corpus (y)
Administração Pública e Governo	Administração Pública1	organizaç, orga, basic, presidenc, univers, amarel, verd	19	6.46
	Administração Pública2	norm, ampli, licitaç, dispens, limit, administraç, licitaç	5	1.70
	Administração Pública3	segur, unia, gesta, regr, seguranc, priv, valor	12	4.08
<b>Total Agregação</b>			36	12.24
Burocracia	Burocracia	carg, transform, proteç, funç, especial, comissa, dad	15	5.10
<b>Total Agregação</b>			15	5.10
Cultura	Cultura	cultur, plan, anual, event, comemor, pnc, diretriz	12	4.08
<b>Total Agregação</b>			12	4.08
Defesa	Defesa	milit, polic, corp, civil, distrit, cessa, ofic	9	3.06
	Defesa - Infra policia e exercito	execut, doar, com, terr, blind, viatur, exercit	9	3.06
<b>Total Agregação</b>			18	6.12
Direitos Civis	Direitos Civis	estatut, deficienc, pesso, exercici, transit, basic, aeronav	12	4.08
<b>Total Agregação</b>			12	4.08
Lei e Crime	Lei e Crime1	crim, penal, armas, sexual, comercializaç, process, poss	9	3.06
	Lei e Crime2	defes, civil, profission, facilitaç, ativ, proteç, bols	9	3.06
<b>Total Agregação</b>			18	6.12
Macroeconomia	Macroeconomia1	instituiç, financeir, banc, central, tributari, control, administr	11	3.74
	Macroeconomia2	civil, cont, div, cobranc, fgts, possibil, relat	7	2.38
	Suporte Setores Econômicos1	disposit, credit, acess, econom, empres, registr, garantidor	9	3.06
	Suporte Setores Econômicos2	contrat, educaç, saud, are, abastec, agricultur, pecu	16	5.44
<b>Total Agregação</b>			43	14.62
Pandemia	Pandemia	pandem, covid-19, emergenc, setor, turism, raza, civil	8	2.72
	Pandemia - Enfrentamento	saud, internacional, emergenc, importanc, enfrent, coronavirus, covid-19	14	4.76
	Pandemia - Infraestrutura	complement, aquisiç, bens, contrataç, insum, covid-19, operacionalizaç	7	2.38
	Pandemia - Rel Intergov	calam, reconhec, legisl, municipi, minim, setor, unia	11	3.74
<b>Total Agregação</b>			40	13.60
Regulação e Serviços	Industria e Comunicações	produt, servidor, relat, internet, petroquim, centr, aeronaut	9	3.06
	Regulação e Serviços	servic, prestaç, hidric, empres, eletr, desport, pais	8	2.72
	Comércio Interno1	aprov, financ, consolidaç, constitucional, credit, digital, renegociaç	12	4.08
	Comércio Interno2	operaç, transport, impost, defin, servic, exterior, circulaç	3	1.02
<b>Total Agregação</b>			32	10.88
Saúde	Saúde	benefici, saud, analis, desempenh, eletron, bonus, incapac	8	2.72
<b>Total Agregação</b>			8	2.72
Trabalho e Emprego	Trabalho e Emprego1	social, contribuiç, patrimoni, pis, servidor, integraç, pasep	9	3.06
	Trabalho e Emprego2	benefici, social, previdenc, continu, pagament, prestaç, regim	13	4.42
	Trabalho e Emprego3	trat, empreg, emergencial, rend, complement, manutenç, reserv	7	2.38
<b>Total Agregação</b>			29	9.86
Transporte	Transporte	transport, ativ, aquaviari, agenc, aer, polit, produç	7	2.38
<b>Total Agregação</b>			7	2.38
Tributação	Tributação1	desenvolv, valor, merc, tax, mobiliari, fiscalizaç, fisc	7	2.38
	Tributação2	contribuiç, aliquot, impost, incident, social, rend, lucr	10	3.40
	Tributação3	regim, tribut, fiscal, suspensa, term, disposiç, drawback	7	2.38
<b>Total Agregação</b>			24	8.16

Fonte: elaboração própria

**Tabela 2: Tópicos do STM e Agregação - Decretos**

	Tópico	Top-7 Termos ( $\beta$ )	nº de documentos	% do corpus (y)
Administração Pública e Governo	Administração Pública1	administraçã, diret, estrateg, autarqu, fundacional, servic, bens	58	3.57
	Administração Pública2	seguranc, presidenc, civil, cas, gabinet, secretaria-geral, falec	19	1.17
	Administração Pública3	comissa, ministeri, superior, assessor, grupo-direçã, comission, execut	52	3.20
	Administração Pública4	entidad, governanc, orga, proced, disposit, gesta, dad	43	2.65
	Órgãos da Presidência	comit, polit, interministerial, gestor, plan, integr, tecnic	114	7.02
	Relações Intergovernamentais	unia, distrit, capital, social, transferenc, aument, participaçã	51	3.14
	Questões Jurídicas	dispost, complement, fins, atos, classificaçã, elaboraçã, emend	25	1.54
	Contratações Públicas	competenc, normat, term, pratic, contrat, deleg, autorizaçã	38	2.34
<b>Total Agregação</b>			400	24.63
Burocracia	Burocracia1	carg, comissa, funçõ, confianç, quadr, demonstr, estrutur	262	16.14
	Burocracia2	especial, administr, pessoal, composiçã, secret, funcione, ambient	31	1.91
<b>Total Agregação</b>			293	18.05
Política e Comércio Exterior	Comércio Exterior1	internacional, organizaçã, convençã, comerci, maritim, emend, adot	40	2.46
	Comércio Exterior2	feder, acord, govern, cooperaçã, protocol, econom, execuçã	139	8.56
	Política Externa	ativ, exterior, junt, diplomat, aduaneir, designaçã, auxili	11	0.68
<b>Total Agregação</b>			190	11.70
Políticas Sociais	Cultura	informaçõ, consult, efeit, red, patrimoni, econom, soc	25	1.54
	Educação	educaçã, conferenc, promoçã, agenc, social, recuperaçã, pesquis	9	0.55
<b>Total Agregação</b>			34	2.09
Defesa	Defesa e Exército	forc, armas, registr, armad, are, empreg, amazon	69	4.25
	Defesa e Exército - Regulação	regul, milit, uso, control, fiscalizaçã, merit, merc	46	2.83
	Burocracia do Exército	ofic, fix, exercit, vag, quadr, aeronaut, obrigator	39	2.40
<b>Total Agregação</b>			154	9.48
Desestatização	Desestatização e Setor Privado	desestatizaçã, empres, s.a, inclusa, avaliaçã, basic, deficienc	33	2.03
<b>Total Agregação</b>			33	2.03
Energia	Energia	energ, process, eletr, rio, municipi, sao, zon	46	2.83
	Fontes de Energia	gas, natural, oficial, produçã, petrol, imov, previst	16	0.99
<b>Total Agregação</b>			62	3.82
Lei e Crime	Lei e Crime	defes, human, proteçã, com, ministeri, famil, exercit	32	1.97
<b>Total Agregação</b>			32	1.97
Orcamento	Orcamento	execut, orçament, financeir, exercici, execuçã, programaçã, cronogram	65	4.00
<b>Total Agregação</b>			65	4.00
Pandemia	Pandemia	med, enfrent, covid-19, saud, participaçã, provisor, auxili	47	2.90
<b>Total Agregação</b>			47	2.90
Ciéncia e Tecnologia	Tecnologia e Comunicações1	servic, radiodifusa, concessa, exclus, imagens, sons, municipi	47	2.90
	Tecnologia e Comunicações2	tecnolog, cienc, informaçã, saud, pesquis, inovaçã, inovaçõ	27	1.66
<b>Total Agregação</b>			74	4.56
Transporte	Transporte1	desenvolv, infraestrutur, incent, transport, regional, contrat, ferroviari	21	1.29
	Transporte2	invest, parc, presidenc, qualificaçã, setor, empreend, projet	123	7.58
<b>Total Agregação</b>			144	8.87
Tributação	Tributação	produt, impost, valor, industrializ, credit, operaçã, incidenc	49	3.02
	Tributação e Benefícios Sociais	trat, social, financ, previdenc, segur, unic, reduçã	46	2.83
<b>Total Agregação</b>			95	5.85

Fonte: elaboração própria