



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BHRENO HENRIQUE RIBEIRO VIEIRA

**DO PLANALTO PARA O CONGRESSO: o efeito da agenda política sobre o
comportamento dos legisladores brasileiros (2003 – 2018)**

Recife

2021

BHRENO HENRIQUE RIBEIRO VIEIRA

**DO PLANALTO PARA O CONGRESSO: o efeito da agenda política sobre o
comportamento dos legisladores brasileiros (2003 – 2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas.

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Batista da Silva

Recife
2021

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

Vieira, Bhreno Henrique Ribeiro.

Do Planalto para o Congresso: o efeito da agenda política sobre o comportamento dos legisladores brasileiros (2003-2018) / Bhreno Henrique Ribeiro Vieira. - Recife, 2021.

118 p. : il., tab.

Orientador(a): Mariana Batista da Silva

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2021.

Inclui referências, anexos.

1. presidencialismo de coalizão. 2. processo decisório. 3. agenda política. 4. análise de conteúdo. I. Silva, Mariana Batista da. (Orientação). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

BHRENO HENRIQUE RIBEIRO VIEIRA

**DO PLANALTO PARA O CONGRESSO: o efeito da agenda política sobre o
comportamento dos legisladores brasileiros (2003 – 2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas.

Aprovado em: 15/03/2021

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva (Orientadora)
(Universidade Federal de Pernambuco)

Profa. Dra. Luciana Santana (Examinadora Externa)
(Universidade Federal de Alagoas)

Prof. Dr. Rodrigo Martins (Examinador Interno)
(Universidade Federal de Alagoas)

A Virgem Maria e a Severina Ribeiro

AGRADECIMENTOS

A primeira coisa que gostaria de dizer é: obrigado! Não é nada fácil escrever uma dissertação, e por isso tenho muito a agradecer a todos que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para este produto final que vocês estão lendo. E, claro, lembrar que, apesar de todo o auxílio que recebi, os erros que possam estar presentes neste trabalho são de minha inteira responsabilidade.

Posso dizer que fui abençoado por ter nascido em minha família, que, mesmo enfrentando diversas dificuldades, pôde me garantir o básico para o meu bem-estar. Aos meus pais, Conceição e Flávio, e à minha querida irmã Anna, meu sincero agradecimento.

A minha segunda família, com quem moro há mais de sete anos: Adriano e Aysllane, vocês são um verdadeiro presente. Nem imaginam o quanto aprendi, cresci e amadureci ao longo do tempo, até mesmo diante de todas as adversidades pelas quais passamos juntos. Vocês não têm ideia de como são importantes para mim. Muito obrigado por me mostrarem que minhas qualificações e currículos não são a minha vida, apesar de eu frequentemente confundir essas coisas. Agradeço também a Adalberto, o zelador do condomínio, que tornou meus dias mais leves. E aos agregados dessa família – Ricardo, Téio e Felipe –, as conversas com vocês ajudaram a amenizar toda a trajetória do mestrado!

Aos meus amigos de mestrado, estamos unidos por essa intensa experiência comum de estar no DCP. A vocês (Ana Carolina, Anderson, Antonio, Danilo, Karla Godoy, Karla Membreño, Marcelle, Nathalia, Pedro, Ruan, Tatiane e Victor), minha eterna gratidão por tudo! Em especial, agradeço a Marcelle e Anderson pelos comentários e pelos longos períodos de escuta. Aos amigos dos corredores e da sala de estudo (Vanessa, Papa, Soledad e Aninha), vocês também têm minha gratidão. Agradeço a Lílían Carvalho, a quem sempre recorria com minhas dúvidas sobre o processo legislativo brasileiro. Aos membros do Grupo de Pesquisa Instituições, Políticas e Governo, obrigado por todos os comentários e sugestões desde o início da elaboração desta dissertação. E não poderia deixar de agradecer a Alan, secretário do DCP, e a Juçara, saibam que vocês enriqueceram minha experiência no DCP.

Aos professores Gabriela Tarouco e Flávio Rezende, sou grato por todo o conhecimento e experiência que vocês compartilharam. Também agradeço aos professores presentes em minha qualificação, Andréa Freitas e Davi Moreira. Davi, muito obrigado por todas as reuniões que me inspiraram a formular o objeto de estudo deste trabalho, pelas sugestões durante a

qualificação e, claro, pelas infinitas listas semanais durante a disciplina de Análise de Dados, que me fizeram oscilar entre o amor e o ódio ao R! Andréa, agradeço por ter aceitado participar da minha qualificação e por ter contribuído tão profundamente para o resultado deste trabalho. Você não sabe o quanto eu queria pedir o seu autógrafo. Também agradeço aos professores, Luciana Santana e Rodrigo Martins, por todo o aprendizado e comentários feitos durante a minha defesa.

Também agradeço ao Acir Almeida pela disponibilidade em responder e compartilhar alguns dados comigo. Ao CEBRAP pelo envio do banco de dados legislativos. Aos técnicos da Câmara dos Deputados, agradeço por todas as vezes que atenderam minhas ligações, tiraram minhas dúvidas e enviaram boa parte dos dados utilizados nesta dissertação. Agradeço ainda à FACEPE (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco) por ter me auxiliado durante esses dois anos de mestrado, possibilitando-me pesquisar algo que possa contribuir para a Ciência Política.

Aos meus amigos da graduação que continuam comigo até aqui – Cecília, Eliza, Evertton, Lays, Luiza e Renata –, meu mais profundo agradecimento. Sei que estamos unidos por um carinho enorme, e obrigado por me mostrarem o valor inestimável da amizade de vocês! Muito obrigado por toda a ajuda e rede de apoio!

Por fim, destaco a importância de duas pessoas. À minha avó Severina, que sempre acreditou em meu potencial e me animava com sua esperança de ter um neto com curso superior. E a outra pessoa é Mariana Batista, minha orientadora, para quem não tenho palavras suficientes para descrever tudo o que fez e faz por mim. Saiba que sua inteligência, capacidade, trabalho árduo e educação me inspiram, além da sua empatia ao longo desses meses de mestrado. Espero que tenha certeza de que foi um privilégio para mim ser seu orientando, e sei que, com o término da dissertação, a senhora poderá descansar um pouco.

E, a Deus, agradeço por tudo o que tem permitido acontecer em minha vida.

“Os cidadãos não poderiam dormir tranquilos
se soubessem como são feitas as salsichas e as leis”
(ditado popular atribuído ao político britânico John Godfrey Saxe)

“Se eu vi mais longe, foi por estar sobreombros de Gigantes”
(NEWTON, 1675)

RESUMO

Em quais temas da agenda legislativa apresentada pelo Executivo os parlamentares mais atuam? Esta dissertação tem o objetivo de identificar quais são os temas dos projetos que o Executivo encaminha ao Congresso que mais são alterados pelos parlamentares. Para isso, analisará 914 iniciativas aprovadas entre os anos de 2003 a 2018, período correspondente ao governo de Lula I a Temer. Em termos empíricos, foi classificada a agenda política legislativa do Executivo de forma automatizada resultando em 7 temas (Administração, Regulamentação, Burocracia, Macroeconomia, Tributação, Social e Distributivo) e como variável dependente, se a legislação aprovada se manteve similar à proposta original (0) ou se foi alterada (1). Por conta da natureza binária desta variável foram realizados modelos regressão logística. Os resultados das análises demonstram uma alta participação dos legisladores aos projetos aprovados, e que isso ocorre majoritariamente em todos os temas legislados, com exceção dos assuntos relativos à Administração Pública federal. Os achados da dissertação evidenciam que o Executivo e o Legislativo são coautores das majorias das leis aprovadas entre 2003 e 2018, sugerindo, assim, que há uma agenda compartilhada entre os membros da coalizão.

Palavras-chaves: presidencialismo de coalizão; processo decisório; agenda política; análise de conteúdo.

ABSTRACT

What issues on the legislative agenda presented by the Executive do parliamentarians most act on? This dissertation has the objective of identifying which are the themes of the projects that the Executive submits to the Congress that are most altered by the parliamentarians. To this end, it will analyze 914 initiatives approved between 2003 and 2018, a period corresponding to the government of Lula I to Temer. In empirical terms, the Executive's legislative policy agenda was automatically classified in 7 themes (Administration, Regulation, Bureaucracy, Macroeconomics, Taxation, Social and Distributive) and as a dependent variable, if the approved legislation remained similar to the proposal original (0) or if it was changed (1). Due to the binary nature of this variable, logistic regression models were performed. The findings of the dissertation show that the Executive and the Legislative are co-authors of most laws passed between 2003 and 2018, thus suggesting that there is a shared agenda among coalition members.

Keywords: coalition presidentialism; political agenda; content analysis.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Índice de Iniciativa Ordinária	9
Gráfico 2 –	Taxa de Apoio Médio da Coalizão ao Executivo (1995 – 2018)	25
Gráfico 3 –	Variação da Taxa de apoio médio da Coalizão ao Executivo (1995 – 2018)	26
Gráfico 4 –	Sucesso Legislativo do Executivo (%)	27
Gráfico 5 –	Dominância Legislativa do Executivo (%)	28
Gráfico 6 –	Proposições do Executivo Alteradas	32
Gráfico 7 –	Substância das Alterações das Proposições do Executivo	33
Gráfico 8 –	Proposições Alteradas por Tipo	34
Gráfico 9 –	Proposições Alteradas por Governo	35
Gráfico 10 –	Proporção das Matérias alteradas por Executivo	36
Figura 1 –	Mecanismo Proposto	52
Gráfico 11 –	Temas da Agenda do Executivo (2003 – 2018)	63
Gráfico 12 –	Tipo de Proposições (2003 – 2018)	68
Gráfico 13 –	Proposições Apresentadas por Governo (2003 – 2018)	69
Gráfico 14 –	Tipo de Proposições por Governo (2003 – 2018)	70
Gráfico 15 –	Temas da Agenda Legislativa (2003 – 2018)	71
Gráfico 16 –	Agenda Legislativa por Executivo (2003 – 2018)	72
Gráfico 17 –	Urgência por Temas da Agenda Legislativa (2003 – 2018)	74
Gráfico 18 –	Medidas Provisórias por Temas da Agenda Legislativa (2003 –	75

2018)

Gráfico 19 –	Proposições Alteradas (2003 – 2018)	78
Gráfico 20 –	Alterações por Tema (2003 – 2018)	79
Gráfico 21 –	Intervalos de Compatibilidade do Modelo 6	83
Gráfico 22 –	Probabilidades preditas do Modelo 6	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Poderes Legislativos do Presidente brasileiro	10
Quadro 2 –	Variáveis da Capacidade Revisora do Legislativo	15
Quadro 3 –	Resumo das vertentes de estudo sobre o processo decisório	30
Quadro 4 –	Mensurando a participação do Legislativo na Agenda do Governo	42
Quadro 5 –	Tabela de Variáveis	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Teste Qui-Quadrado de Associação entre Governo e Agenda	73
Tabela 2 –	Modelos de Regressão	80
Tabela 3 –	Pseudo- R^2	83

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEBRAP	Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei Ordinária
PLP	Projeto de Lei Complementar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	“LEGISLANDO JUNTOS”: O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO PROCESSO DECISÓRIO	4
2.1	INTRODUÇÃO	4
2.2	PODER EXECUTIVO NA ARENA LEGISLATIVA	5
2.2.1	Os poderes legislativos do Executivo	5
2.2.2	O papel dos ministros na formulação de políticas	11
2.3	OS PODERES DE AGENDA DO LEGISLATIVO	13
2.3.1	A organização interna da Câmara dos Deputados	13
2.3.2	Recursos dos Poderes de Agenda do Legislativo	16
2.4	CONCLUSÃO	19
3	DA AGENDA DUAL PARA A AGENDA DO GOVERNO: AS RELAÇÕES DO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS	20
3.1	INTRODUÇÃO	20
3.2	DA AGENDA DUAL PARA A AGENDA DO EXECUTIVO	21
3.2.1	O conflito e a agenda dual	21
3.2.2	A cooperação e a agenda do Executivo	24
3.3	AGENDA COMPARTILHADA DO GOVERNO	29
3.3.1	Evidências da agenda do governo	32
3.4	MENSURANDO A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA AGENDA DO GOVERNO	37
3.4.1	Projetos de Lei	38
3.4.2	Emendas	39
3.4.3	Artigos	40
3.4.4	Análises de conteúdos automatizadas	41
3.5	CONCLUSÃO	43
4	TRAZENDO A AGENDA POLÍTICA AO DEBATE	44

4.1INTRODUÇÃO	44
4.2AGENDA POLÍTICA LEGISLATIVA	45
4.3ALOCANDO ATENÇÃO POLÍTICA	48
4.4MECANISMO, ARGUMENTO E HIPÓTESES	50
4.4.1 Hipóteses	53
4.5CONCLUSÕES	54
5 DESENHO DE PESQUISA	56
5.1INTRODUÇÃO	56
5.2ANÁLISE DE CONTEÚDO	57
5.3VARIÁVEL DEPENDENTE: PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR	58
5.4VARIÁVEL INDEPENDENTE: AGENDA POLÍTICA	60
5.5VARIÁVEIS DE CONTROLE	64
5.6MODELO	66
5.7CONCLUSÕES	66
6 DESCREVENDO A AGENDA POLÍTICA	67
6.1INTRODUÇÃO	67
6.2O TAMANHO DA AGENDA POLÍTICA DE 2003 A 2018	67
6.3O CONTEÚDO SUBSTANTIVO DA AGENDA DE 2003 A 2018	70
6.4PODERES DE AGENDA: A UTILIZAÇÃO DE URGÊNCIA E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS	73
6.5CONCLUSÕES	75
7 DO PLANALTO PARA O CONGRESSO: O EFEITO DA AGENDA POLÍTICA SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PARLAMENTARES	77
7.1INTRODUÇÃO	77
7.2ANÁLISE DESCRITIVA	78
7.3MODELOS DE REGRESSÃO	79
7.4DISCUSSÃO	85

7.5CONCLUSÕES	87
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	92
ANEXO A – RESÍDUOS DO MODELO 6	100

1 INTRODUÇÃO

Por que alguns projetos são modificados mais do que outros pelos legisladores? Em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso enviou para o Congresso três proposições legislativas referentes às reformas Administrativa, Previdenciária e Tributária. Apesar de tramitarem quase em conjunto, cada uma dessas proposições apresentavam algumas diferenças. A reforma Administrativa, por exemplo, foi modificada poucas vezes, e os principais pontos da reforma foram aprovados. Já a reforma da Previdência, no decorrer da apresentação, foi alterada por uma emenda superaglutinativa, ou seja, um conjunto de várias emendas que se fundiu ao texto original. Enquanto a reforma Tributária teve um substitutivo bastante diferente da proposta original, resultando em sua retirada de pauta (MELO, 2003).

O estudo de caso desenvolvido por Melo procurava compreender como o conteúdo das políticas moldava o comportamento dos parlamentares e, assim, produzia diferentes tipos de resultados no processo decisório de políticas (*idem*). Entretanto, desde a publicação desse artigo até hoje, pouco se observou entre os estudos legislativos brasileiros, novas pesquisas que incorporassem o conteúdo das políticas públicas e em como o conteúdo das políticas influenciam o comportamento dos legisladores nacionais.

Um dos primeiros fatores para falta de estudos sobre como o conteúdo das políticas afetaria o comportamento dos parlamentares seria o foco da Ciência Política brasileira em estudos majoritariamente institucionais que, apesar dos inegáveis avanços na compreensão da organização interna do Congresso, no desempenho legislativo de seus membros e nos importantes achados sobre os padrões de votações nominais, ainda pouco se fala sobre as preferências dos legisladores, ou seja, como afirma Melo (2003), “a análise institucional *per se* tem limitações” (Melo, 2003, p. 26) e “a mais importante delas consiste em fazer *tabula rasa* do conteúdo da política” (*idem*).

Outro motivo para explicar a lacuna desse tema na literatura nacional pode ser o fato da quantidade de conteúdo, que, desde 1988 até os dias de hoje, vem sendo produzido pelos presidentes, ministros, burocratas e parlamentares, ou seja, dado o tamanho do volume de

documentos, as técnicas existentes até então transformaram inviável a sistematização e análise total desses textos¹ (BATISTA, 2020a; IZUMI; MOREIRA, 2018).

Dito isso, esta dissertação contribui para ciência política brasileira ao abordar o conteúdo da política pública como uma variável independente (LOWI, 1964; 1972), ao assumir que os parlamentares têm preferências distintas (FENNO, 1978), e estas preferências também são responsáveis pelo grau de participação dos legisladores em projetos apresentados pelo Executivo ao Congresso e, por terem preferências diferentes, esses parlamentares acabam priorizando mais alguns projetos em detrimento de outros.

Para realizar esta análise, optou-se pelo caso brasileiro. A escolha desse caso se deu por três motivos. O primeiro, por conta do seu arranjo institucional que permite aos parlamentares apresentarem emendas durante o processo legislativo e pelo motivo das comissões constituírem uma instância legislativa forte para atuar no papel de revisora das políticas da coalizão formulada pelo Executivo.

O segundo fator é por conta da existência de trabalhos empíricos nacionais que indicam a influência dos parlamentares nos diferentes projetos do Executivo (DINIZ, 2005; A. FREITAS, 2016a; R. FREITAS, 2010; MOREIRA, 2020), chegando até a afirmar que esse processo resulta na formação de uma agenda de políticas da coalizão (MOREIRA, 2020) ou até mesmo em uma agenda compartilhada entre os Poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; FREITAS, 2016a). E a última causa seria pela lacuna nos estudos legislativos brasileiros que observem como ocorre a participação dos parlamentares nos diferentes projetos do Executivo.

Com base nesses pressupostos, esta dissertação formula o argumento de que *o conteúdo da agenda política apresentada pelo Executivo motiva a participação dos parlamentares no processo decisório*. E, com isso, foram formuladas hipóteses que relacionam o grau de participação dos legisladores com os assuntos da agenda legislativa do Executivo, para serem testadas empiricamente no decorrer da dissertação.

Em termos empíricos, esta dissertação utiliza como variável dependente a participação dos legisladores em leis aprovadas (914 normas jurídicas que se subdividem em 602 Medidas Provisórias, 8 Propostas de Emenda à Constituição, 292 Projetos de Lei Ordinária e 12

¹ Vale mencionar os trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001), Lemos (2001), Ricci (2003), Amorim Neto e Santos (2003) e Diniz (2005), como exemplo, os quais analisaram o conteúdo das legislações produzidas sem o auxílio de programas computacionais. Entretanto o que o autor quis mencionar, neste parágrafo, diz respeito à utilização do conteúdo da política como variável independente.

Projetos de Lei Complementar) entre o período de 2003 a 2018, construindo uma variável binária, indicando se o projeto aprovado se manteve original ou se foi alterado pelos parlamentares no decorrer do processo legislativo. Por conta da natureza binária da variável dependente, o tipo de regressão utilizada é a regressão logística. Apesar da fragilidade desse indicador, essa variável funciona como uma *proxy* ao engajamento parlamentar. Já a variável independente consiste no conteúdo das políticas públicas classificados de forma automatizada.

O restante da dissertação consiste em 6 capítulos e em uma breve seção de considerações finais. O primeiro capítulo descreve os poderes de agenda (positivos e negativos) dos dois principais legisladores nacionais, o Executivo e o Legislativo, e as características da atuação de ambos no processo legislativo. No segundo capítulo, será debatido como a literatura, até então, apresentou o desenvolvimento das relações entre o Executivo e o Legislativo no processo decisório.

No capítulo 3, é apresentado o conceito de agenda política legislativa e como essa definição auxilia a construção do argumento, o mecanismo e as hipóteses da dissertação. O capítulo 4 apresenta o Desenho de Pesquisa. Os últimos dois capítulos consistem na apresentação dos achados da Dissertação. No capítulo 5, serão descritas as características da agenda política legislativa do período analisado, e o capítulo 6, os principais resultados desta dissertação. E, por fim, as considerações finais da pesquisa.

2 “LEGISLANDO JUNTOS”: O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO PROCESSO DECISÓRIO

2.1 INTRODUÇÃO

Esta é uma dissertação sobre como ocorre o processo de formulação de políticas em sistemas presidencialistas multipartidários, como o caso brasileiro. A Constituição Federal de 1988 autoriza o Poder Executivo a “iniciar o processo legislativo²”, “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis³” e “vetar projetos de lei, total ou parcialmente⁴”. Dessa forma, as leis sancionadas pelo presidente têm uma influência muito forte em diversos aspectos da vida dos brasileiros. Como e sobre o que o presidente legisla afeta do mais influente empresário da Avenida Paulista ao sertanejo do Crato, impacta a qualidade dos cuidados de saúde em cidades rurais, fomenta o comércio nacional com as outras nações, estimula o bom desempenho da economia, além de regulamentar as relações do Estado com os atores políticos, com os cidadãos e com outros Estados-Nações (JOHN et al.,2013).

O processo decisório brasileiro é visto, em grande parte, sobre como o presidente, os ministros e os burocratas federais definem e formulam a agenda de políticas públicas. Uma boa parcela da literatura política nacional observa principalmente a participação do poder Executivo nesse processo, por conta dos poderes legislativos que esse possui (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), definindo a agenda política, encaminhando ao Congresso as principais propostas, obtendo um rápido processo na tramitação e sendo bem-sucedido na aprovação de suas iniciativas (*idem*). Essas informações, à primeira vista, mostram o Executivo brasileiro como “o principal legislador de jure e de facto” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 11).

As características listadas acima, que chamam a atenção para a preponderância legislativa dos presidentes, destaca a percepção do Legislativo brasileiro como um mero “carimbador⁵” das preferências do Executivo. Entretanto, em estudos recentes, a tese de um legislativo reativo (COX; MORGENSTERN, 2001) vem sendo falseada por conta de análises que evidenciam a participação dos legisladores por meio de alterações das proposições

² Artigo 84, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

³ Artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

⁴ Artigo 84, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

⁵ Por “carimbador” entende-se a noção de um Legislativo que, de maneira geral, apenas aprova as iniciativas do Executivo. Ao longo do texto será mais debatido esse pressuposto.

encaminhadas pelo Executivo (FREITAS, 2016a) ou até mesmo por conta da crescente aprovação de projetos oriundos do Legislativo (ALMEIDA, 2015).

Dito isso, neste capítulo inicial será abordado como os principais participantes do processo decisório nacional atuam na formulação da agenda política (o Executivo e o Legislativo) e quais são os principais recursos institucionais utilizados por cada um. O capítulo está organizado em mais outras três seções: a primeira seção abordará o papel do Executivo (presidentes e ministros) na arena legislativa, sendo seguida pela exposição dos poderes de agenda do Legislativo e, por fim, breves conclusões sobre o capítulo.

2.2 O PODER EXECUTIVO NA ARENA LEGISLATIVA

Constituição assegura que o Poder Executivo é “exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado⁶”, por isso, quando essa dissertação se refere a “Executivo” ou “Presidência”, têm-se em mente que esse ente é formado pela combinação de três atores políticos: o presidente, o gabinete (ou ministros) e a burocracia federal.

O Executivo concentra uma boa parcela dos estudos quando o assunto é relacionado à produção legislativa (AMORIM NETO, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Há duas razões pelas quais o Executivo pode ser considerado um importante ator para o domínio da agenda política nacional⁷. A primeira razão é o conjunto de recursos institucionais, que a literatura denomina de “poderes de agenda” ou “poderes legislativos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SHUGART; CAREY, 1992). A segunda forma é referente à capacidade burocrática desse poder, que conta com o apoio de uma burocracia especializada para auxiliá-lo nas decisões e formulações de melhores políticas (BATISTA; LOPEZ, 2020), sendo essa burocracia concentrada grande parte nos ministérios (*idem*).

2.2.1 Os poderes legislativos do Executivo

Os presidentes das democracias latino-americanas possuem poderes legislativos de iniciar a legislação e poder de determinar o ritmo da tramitação dos seus projetos (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005). Uma das primeiras pesquisas sobre o assunto foi desenvolvida por Shugart

⁶ Artigo 76 da Constituição Federal de 1988.

⁷ Outro meio bastante conhecido para o domínio da agenda política nacional por parte do presidente é a grande visibilidade nos meios de comunicação que o cargo possui, entretanto, essa dissertação não abordará esse assunto.

e Carey (1992) que descreveram seis poderes legislativos dos presidentes: a) veto total; b) veto parcial; c) autoridade de decreto constitucional; d) iniciativa exclusiva em determinadas matérias; e) poder orçamentário e f) direitos de convocar referendos. Tais poderes foram delegados ao Executivo, em países onde os constituintes anteciparam que haveria altos índices de fragmentação partidária e, dessa maneira, garantiriam a governabilidade dos presidentes minoritários (SHUGART; CAREY, 1992).

O caso brasileiro se encaixa nessa categorização, pois o Executivo é um importante construtor da agenda política nacional e participa legalmente do processo legislativo desde o seu início – com prerrogativas exclusivas de iniciar algumas legislaturas ou por meio da edição de medidas provisórias – até o seu final – com a capacidade de vetar as leis aprovadas pelo Legislativo. Além dessa atuação no início e no final do processo legislativo, o Executivo ainda pode ditar o tempo de tramitação, por meio dos pedidos de urgência, e o conteúdo da agenda do Congresso, por meio das medidas provisórias, como será detalhado mais abaixo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Entre as prerrogativas de poderes de agenda positiva (SHUGART; CAREY, 1992), aquelas que permitem avançar o ritmo de tramitação para garantir a aprovação da matéria, encontram-se as leis de iniciativa exclusiva do Executivo. Essas leis tratam de assuntos referentes às Forças Armadas, à criação de cargos, funções, empregos públicos; à organização administrativa e judiciária, matérias tributárias e orçamentárias, serviços públicos e pessoais da administração dos Territórios e sobre a organização do Ministério Público e demais ministérios⁸. Ou seja, os temas que são de sua iniciativa são especialmente questões administrativas, orçamentárias e sobre as Forças Armadas.

Outro recurso utilizado pelo Executivo em suas proposições legislativas é a possibilidade da solicitação de urgência para que suas matérias sejam rapidamente apreciadas. Quando a Presidência solicita a “urgência” em suas iniciativas, o Congresso deve deliberar sobre a matéria no prazo de até quarenta e cinco dias, pois, caso contrário, a matéria é incluída já na ordem do dia, independente das outras matérias que ali já estavam. Dessa forma, o Executivo brasileiro dita o tempo de apreciação de suas propostas, em contraposição aos membros do Legislativo, que precisam formar uma maioria para obter um status semelhante em suas propostas.

⁸ Artigo 61 da Constituição Federal de 1988.

Uma das ferramentas bastante utilizada pelo presidente da República são as Medidas Provisórias, esses decretos-leis, assim que são promulgados no Diário Oficial, possuem a força de uma norma jurídica e o caráter de vigência imediata, tendo que o Congresso deliberar sobre o seu conteúdo em até 45 dias, não o fazendo, ela perde a eficácia e cabe aos parlamentares “disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes”⁹.

Muito já foi discutido se as medidas provisórias seriam um “resíduo autoritário herdado pelas novas democracias” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 125), já que essa prerrogativa feriria o princípio da separação de poderes, ou se consistiria em uma delegação dos legisladores ao Executivo com o intuito de “superar problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 126).

Dessa forma, as Medidas Provisórias (MPs) se configuram como um forte recurso nas mãos dos presidentes brasileiros (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Entretanto, ao longo do regime institucional de 1988, a capacidade de edição de tais iniciativas acabou passando por restrições, sendo a mais importante delas a Emenda Constitucional 32, que limita a reedição de MPs e estabelece quais temas não podem ser tratados por meio desse tipo de proposição. Confirmando assim o argumento proposto por Figueiredo e Limongi (2001) de que tais iniciativas configuram uma delegação do Congresso ao Executivo, e não uma abdicação do seu poder de legislar, já que os legisladores podem, a curto prazo, deliberar positivamente ou não sobre o seu conteúdo (aprovando ou rejeitando a medida) ou, a longo prazo, restringir essa delegação, como foi o caso da Emenda Constitucional 32 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

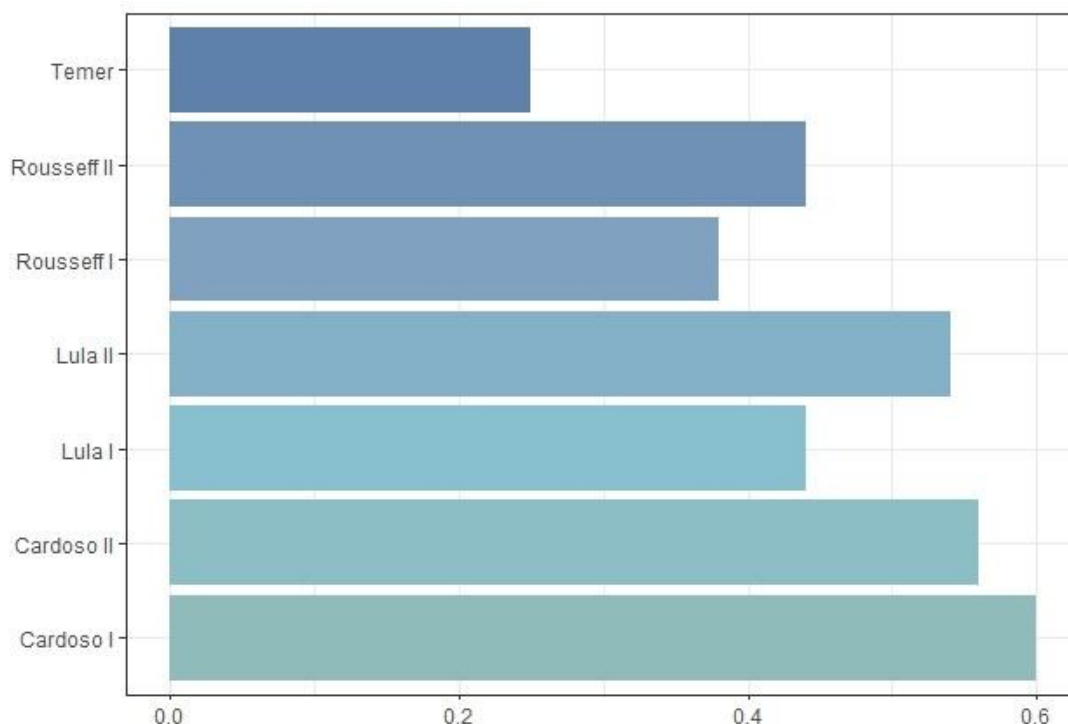
Apesar dessas alterações recentes, as MPs foram bastante utilizadas em áreas econômicas e administrativas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) e atualmente são utilizadas como mecanismo para governos minoritários contornarem resistências das maiorias legislativas ao tentar aprovar a sua agenda legislativa, sendo mais utilizadas em momentos em que o Executivo está politicamente fraco, recorrendo, dessa forma, a poderes legislativos unilaterais extraordinários (as medidas provisórias) do que a medidas ordinárias (como projetos de leis ou projetos de lei complementares, por exemplo) (AMORIM NETO, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

⁹ Artigo 62 da Constituição Federal de 1988.

Uma das formas de observar a utilização dessas medidas pelos presidentes brasileiros foi desenvolvida por Amorim Neto (2007) e intitulada como *índice de iniciativa ordinária*. Esse indicador é mensurado por meio de uma proporção, em que o denominador é constituído pela soma dos números de projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, projetos de emendas constitucionais e medidas provisórias originais; e o numerador é a soma de todos os projetos com exceção das medidas provisórias originais. O índice varia de 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1 o seu valor estiver, mais o presidente utiliza de legislações ordinárias.

Como podemos observar no gráfico abaixo, os presidentes brasileiros que mais utilizaram de ferramentas legislativas extraordinárias, as medidas provisórias, foram Rousseff I (2011 – 2014) e Temer (2016 – 2018). Em ambos os períodos, os presidentes já enfrentavam dificuldades de terem sua agenda aprovada. No primeiro governo de Rousseff já se iniciava um desgaste da figura pública da presidente marcado pela crise econômica e pelas manifestações populares, enquanto o governo Temer apresentava uma baixa popularidade e foi marcado por fortes escândalos de corrupção. Já os governos de Cardoso I, Cardoso II e Lula II demonstraram a maior utilização de iniciativas ordinárias.

Gráfico 1 – Índice de Iniciativa Ordinária



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

Outro mecanismo de agenda positiva utilizado pelos presidentes brasileiros, que não está presente no texto constitucional, é o fenômeno da apropriação legislativa (SILVA, 2014). Esse fenômeno acontece quando o Executivo apropria-se do conteúdo de projetos que já tramitam no Congresso e apresenta-o como de sua autoria, independente do projeto ser de algum parlamentar da coalizão ou da oposição. Contudo, essa estratégia não configura como uma cópia estrita dos projetos dos parlamentares, mas em um aperfeiçoamento do seu conteúdo (IZUMI, 2017), já que os projetos que foram “copiados” dos legisladores apresentam um texto maior do que o original.

A utilização da apropriação legislativa é um fenômeno que indica que o Executivo, ao tomar para si iniciativas que tramitam dos membros da coalizão e aperfeiçoá-las (IZUMI, 2017), pode ser visto como um mecanismo de fusão da agenda da coalizão (tema que será tratado no capítulo 2) (SILVA, 2014), auxiliando também na aprovação do projeto, já que, se a “cópia” for feita pelo presidente, esse projeto tem mais chance de ser transformado em norma jurídica (IZUMI, 2017).

A última ferramenta aqui descrita dos poderes de agenda do Executivo é mencionada como um poder de agenda negativo (SHUGART; CAREY, 1992), pois permite o atraso ou a rejeição total de um projeto. Essa ferramenta é o poder de veto (prerrogativa utilizada na fase final do processo legislativo, possibilitando que o presidente vete parcialmente ou totalmente os projetos).

O quadro abaixo resume os principais pontos aqui expostos sobre os poderes legislativos do Executivo brasileiro a partir da Constituição de 1988.

Quadro 1 – Poderes Legislativos do Presidente brasileiro

	Características
Leis de iniciativa exclusiva do Executivo	Leis sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; criação de cargos, funções, empregos públicos; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoais da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios; organização do Ministério Público e demais ministérios.
Urgência	A pedido do presidente, seus projetos devem ser apreciados em um prazo total de 45 dias. Não havendo manifestação nesse prazo, o projeto passa à ordem do dia, à frente dos demais assuntos (art. 64).
Medida Provisória	O presidente pode ainda adotar <i>medida provisória</i> com força de lei e vigência imediata. O Congresso tem 45 dias para apreciá-la. Não fazendo, ela perde a eficácia, cabendo ao Congresso “disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes” (art. 62)
Poder de veto	O presidente pode vetar parcial ou totalmente os projetos saídos do Congresso. O Congresso, para derrubar o veto, precisa dos votos da maioria absoluta dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto (art. 66)

Fonte: SANTOS (2003, pp. 72 – 73), adaptado pelo autor.

2.2.2 O papel dos ministros na formulação de políticas

Apesar de a literatura brasileira evidenciar o papel do Executivo no processo de formulação de políticas, boa parte dos estudos centra a atenção no papel do presidente como o principal coordenador e elaborador da agenda legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), e, quando abordam o papel dos ministros do gabinete, focam majoritariamente na alocação de ministérios para a construção de apoio legislativo às suas propostas (AMORIM NETO, 2006; SANTOS, 2003).

Entretanto, os ministros possuem um papel fundamental na formulação da agenda legislativa do Executivo (BATISTA, 2013; GAYLORD; RENNO, 2015; RENNO; WOJCIK, 2015). O primeiro motivo é por conta do aparato burocrático que eles controlam no interior dos ministérios, ou seja, profissionais técnicos e especializados que possam deliberar com maior propriedade sobre o assunto, garantindo-lhe uma vantagem informacional em frente às estruturas do gabinete presidencial (BATISTA; LOPEZ, 2020; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010). Outro motivo, é que, apesar de apenas os presidentes poderem enviar formalmente iniciativas ao Congresso, os ministros atuam por meio de reuniões com o presidente e outros ministros, com parlamentares e a burocracia interna, além de serem constantemente convocados para esclarecer ou defender as proposições apresentadas pelo presidente no Congresso durante a tramitação das propostas (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010).

Embora os estudos sobre as coalizões brasileiras focam em questões referentes à composição e gestão dessas (POWER, 2010). O primeiro grupo se refere à forma como os presidentes montam os seus gabinetes com primeiros-ministros de sistemas parlamentaristas obedecendo o princípio da proporcionalidade entre o peso legislativo dos partidos e as cadeiras dos ministérios (AMORIM NETO, 2006). E o segundo grupo examina o cultivo das coalizões, observando como os presidentes compartilham os recursos orçamentários e legislativos com os parceiros da coalizão (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; RAILE *et al.*, 2011). Alguns estudos também se destacam por demonstrar como os ministros participam da elaboração da agenda do Executivo encaminhada ao Congresso Nacional (BATISTA, 2013; GAYLORD; RENNO, 2015; RENNO; WOJCIK, 2015).

Com o objetivo de observar a participação dos ministros na produção legislativa do poder Executivo e compreender quando o presidente delega o seu poder legislativo com os membros da coalizão, Batista (2013) analisa as assinaturas dos ministros nos projetos e nas

exposições de motivos durante a apresentação do texto ao Congresso Nacional entre os anos de 1995 a 2010.

Batista (2013) observa que grande parte das iniciativas legislativas que compõem a agenda legislativa do Executivo foi iniciada nos Ministérios, chegando a quase 90% dos projetos. Entretanto, apesar dessa aparente descentralização do poder de agenda, boa parte dos projetos é de origem dos ministérios ocupados por membros do partido do presidente do que da coalizão.

A autora ainda analisa os momentos em que o presidente opta em delegar ou centralizar as decisões, obtendo evidências para afirmar que a distância ideológica, o número de atores envolvidos e o fortalecimento da Casa Civil aumentam a probabilidade de o mesmo centralizar a decisão sobre a proposta. Porém é necessário ressaltar que um importante fator na opção em centralizar ou delegar sobre a formulação das propostas encontra-se intimamente relacionado, também, com o tipo do conteúdo da política, algo não tão abordado no artigo.

Outro trabalho que possui um objetivo semelhante foi desenvolvido por Gaylord e Rennó (2015), em que os autores encontraram resultados semelhantes aos apresentados por Batista (2013), que sugerem uma alta participação dos ministros, principalmente os ministros do mesmo partido do presidente, na composição da agenda legislativa. Em outro trabalho, Rennó e Wojcik (2015) demonstram, com base em análises de redes, que há uma importante e frequente cooperação interministerial nas coalizões presidenciais, ou seja, os ministros trabalham em conjunto na elaboração das propostas.

Os resultados apresentados por Rennó e Wojcik (2015) demonstram que, apesar da forte incidência dos ministros do mesmo partido do presidente, isso não se configura em um obstáculo para os outros parceiros da coalizão, que atuam conjuntamente formando a base do governo. Esses achados, segundo os autores, confirmam os pontos apresentados por Limongi e Figueiredo (2009) de que há um compartilhamento da agenda entre os membros da coalizão.

2.3 OS PODERES DE AGENDA DO LEGISLATIVO

O Congresso brasileiro é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A Câmara é composta por 513 parlamentares eleitos por meio da representação proporcional e lista aberta, e o Senado é constituído por 81 membros eleitos com base na regra majoritária. Há achados mistos sobre a atuação do Legislativo brasileiro no que se refere ao processo de formulação de políticas públicas. Por um lado, apontam que o Legislativo é indisciplinado, instável e fisiológico (MAINWARING, 1993) sendo capaz de produzir 513 agendas políticas diferentes e, por outro lado, apontam que o Congresso Nacional é organizado e coeso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Entretanto, apesar desses achados inconclusivos, é inviável negar o lugar de destaque que o Congresso possui no processo de formação da agenda política. Isso porque as principais mudanças institucionais ocorridas no Brasil vieram por meio da sanção de uma lei, que, por sua vez, teve que tramitar e ser deliberada no Congresso Nacional, ou seja, os legisladores possuem a autoridade legal de propor ou participar do processo legislativo nacional.

Com base nessa autoridade legal de propor, os poderes de agenda do Legislativo (a habilidade de determinar quais projetos avançam na tramitação dentro do Congresso) se concentram especialmente em torno das comissões e das organizações partidárias (Cox, 2006). Desse modo, as instituições partidárias que agem por meio da Mesa Diretora e do Colégio de líderes centralizam a agenda política da casa, determinando quais assuntos e em que tempo eles serão deliberados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001); e as comissões agem como uma instância decisória descentralizada com foco em deliberar, de forma mais especializada ou técnica, as matérias que a ela são encaminhadas (*idem*). Ressaltando, porém, que boa parte do entendimento aqui exposto corresponde aos trabalhos legislativos sobre a Câmara dos Deputados, que é o foco dessa dissertação.

2.3.1 A organização interna da Câmara dos Deputados

Da mesma forma que os parlamentares-constituintes delegaram poderes de agenda ao poder Executivo, os mesmos também retomaram os poderes de agenda que o Congresso havia perdido durante os anos da Ditadura Militar e ampliaram suas prerrogativas em outras áreas, modernizando os trabalhos legislativos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Por isso, os parlamentares sob o regime de 1988 podem participar do processo orçamentário e do controle das finanças públicas, mesmo que tais matérias sejam de competência do Executivo (*idem*).

Uma das questões em que o texto mais inovou foi nos órgãos de instâncias decisórias, como o Colégio dos Líderes e as Comissões (por meio do poder conclusivo), além de confirmar o papel administrativo da Mesa Diretora.

A Mesa Diretora detém as funções administrativas e políticas da Câmara dos Deputados. Cabe aos membros da Mesa presidir as discussões e sessões em plenários, além de coordenar os trabalhos legislativos da Casa. A Mesa é formada pelo Presidente, dois Vice-presidentes e quatro Secretários. Entre esses membros, o mais importante é o Presidente da Câmara, ele coordena a agenda dos trabalhos legislativos em conjunto com os Líderes e representa a Câmara em eventos externos, sendo o responsável por distribuir as iniciativas para as Comissões Permanentes ou Especiais, por arquivar proposições e autorizar a abertura do processo de impedimento do presidente da República.

O Colégio dos Líderes é formado pelo presidente da Câmara, pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos Parlamentares e do Governo. Essa instância deliberativa tem a função de auxiliar o Presidente e a Mesa na organização da pauta e dos trabalhos na Câmara dos Deputados.

Além da instância colegiada, os líderes partidários têm uma gama de direitos assegurados pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como a capacidade de determinar a agenda do plenário; restringir emendas e votação; retirar leis que tramitam nas comissões por meio do procedimento da “urgência regimental” em que as leis de origem parlamentar adquirem um status de tramitação semelhante às leis urgentes do Executivo; bem como a capacidade de nomear e dispensar os membros de seus partidos das comissões permanentes e das comissões mistas que deliberam as medidas provisórias e as que analisam o orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Referente ao papel das Comissões, tais instâncias se confirmaram como um *locus* de deliberação mais especializada e de caráter técnico, visando aumentar a qualidade das políticas públicas deliberadas pelo Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Outra inovação que ocorreu nas suas atribuições foi a possibilidade de algumas matérias já serem votadas por seus membros, e assim, pularem a votação no Plenário e seguirem direto para o Senado Federal, “desafogando” a pauta da Casa e garantindo a maior agilidade na tramitação de matérias. As leis que possuem esse status são atribuídas como o “poder conclusivo das comissões” (*idem*).

Além disso, as comissões também se configuram em um local propício para acomodarem os conflitos existentes no interior da coalizão (MARTIN; VANBERG, 2011). Isso porque, os partidos (sejam da coalizão ou da oposição) têm a possibilidade de alterar os projetos por meio da apresentação de emendas que modifiquem as proposições, para melhor acomodar suas preferências (*idem*). Contudo, essa possibilidade de revisar e alterar as iniciativas que saem do Executivo é apenas possível em uma estrutura que possa garantir aos partidos nas Comissões as informações detalhadas sobre as políticas e a oportunidade legal para alterarem o texto. Com essas necessidades atendidas, os partidos encontram o “terreno” propício para modificarem as propostas de origem do Executivo (MARTIN; VANBERG, 2011). Com base nesses dois eixos, Martin e Vanberg (2011) enumeram variáveis observáveis que possam mensurar esse terreno propício para a participação dos legisladores.

Entre essas variáveis, os autores pontuam questões como a quantidade de Comissões Permanentes existentes nas Câmaras baixas, a quantidade de membros de uma comissão (tamanho), se as Comissões são categorizadas em temas semelhantes aos Ministérios e se, antes de passarem pelas Comissões, as propostas passam primeiro no Plenário, para depois serem encaminhadas para as Comissões. Outras questões, como a possibilidade de solicitação de algum ministro ou membro do governo para uma audiência ou a possibilidade de solicitar algum documento ou a autoridade de apresentação de emendas fortalecem o ambiente para as comissões funcionarem como instituições de deliberação e revisão das propostas. Agora questões, como pedidos de urgência que possibilitem às propostas serem apreciadas já no Plenário e o procedimento de vetos por parte dos ministros, ainda durante a tramitação das propostas, enfraqueceriam o poder do Legislativo, por exemplo. O quadro abaixo resume essas variáveis para o contexto brasileiro.

Quadro 2 – Variáveis da Capacidade Revisora do Legislativo

Variáveis	
Número de Comissões Permanentes	25 comissões
Comissões são similares aos Ministérios?	Sim
Tamanho das Comissões	18 – 66 membros

Debate antes no Plenário	Não
Solicitação de membros do governo, cidadãos ou documentos?	Sim
Autoridade para reescrever projetos?	Sim
Procedimento de Urgência?	Sim
Procedimento de Veto?	Não

Fonte: adaptado de MARTIN; VANBERG (2011) com informações obtidas no site da Câmara dos Deputados.

Com base nos dados acima apresentados, é notável que a Câmara dos Deputados e principalmente as Comissões podem funcionar como uma instância em que as preferências dos demais partidos da coalizão governistas possam alterar e revisar o conteúdo das propostas deliberadas nos ministérios e entre os membros do Executivo, bem como os partidos de oposição também possuem ferramentas para acomodar suas preferências às políticas públicas que estão sendo deliberadas no decorrer do processo legislativo.

2.3.2 Recursos dos Poderes de Agenda do Legislativo

O primeiro recurso dos poderes de agenda dos parlamentares consiste na capacidade individual que cada legislador possui de apresentar um projeto de lei. Dessa forma, ao apresentar um projeto de lei, o legislador pode satisfazer o seu eleitorado, possibilitando a sua reeleição, pode garantir uma melhor reputação entre os seus pares e formular uma política, caso este projeto seja aprovado (FENNO, 1978). Inicialmente, a literatura sobre a produção legislativa apontava que o conteúdo produzido pelos parlamentares refletia os seus interesses paroquiais (AMES, 2001) e que a taxa de participação parlamentar na produção legislativa era baixa em comparação aos indicadores de produção do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Em pesquisas recentes, demonstrou-se que os parlamentares brasileiros (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003) contrariam as expectativas dos primeiros analistas sobre o regime de 1988 e encontram parlamentares mais interessados em temas sociais de esfera

nacional; essa expectativa também foi confirmada nas análises desenvolvidas por Figueiredo e Limongi (2001). Outras evidências também destacam a parcela significativa de participação dos parlamentares por meio da apresentação de iniciativas legislativas.

Em um trabalho recente, Batista (2020a) utiliza-se da análise automatizada de conteúdo para classificar quase 40 mil proposições apresentadas na Câmara de Deputados, do ano de 1995 a 2014, indicando um número impressionante de projetos que tramitam na Casa. Devido a esta quantidade tão grande de projetos, cientistas políticos, como Almeida (2015), observaram um novo padrão na origem das leis aprovadas no Brasil durante os anos de 2007 a 2014.

Segundo o autor, entre os anos de 2007 a 2014, houve um aumento das leis aprovadas de origem parlamentar de 38,4% para 80,9%, em contraposição às leis de origem presidencial que diminuíram de 64,6% para 50,4%. Porém Almeida ressalta que a diminuição do número das leis de origem do Executivo não indica uma queda na aprovação da agenda legislativa do mesmo, mas sim isso se deu por conta do aumento de propostas parlamentares. Uma das mais prováveis explicações que o autor encontra seria a quantidade de leis aprovadas pelo poder conclusivo das comissões e a diminuição de solicitação de urgência por parte das propostas do Executivo, que possibilitaram uma maior apreciação de textos de origem parlamentar (ALMEIDA, 2015).

Outro recurso utilizado pelos parlamentares brasileiros é o emendamento em proposições. Uma emenda é “a proposição apresentada como acessório de outra¹⁰”, ou seja, é uma alteração ao conteúdo de uma proposta apresentada por outro parlamentar pelo Poder Executivo. As emendas são supressivas (que suprimem qualquer parte de outra proposição), aglutinativas (que resultam da fusão de outras emendas), substitutivas (emendas de modifiquem uma parte substantiva do texto) ou modificativas (que alteram o conteúdo da proposição sem modificá-lo substancialmente)¹¹.

Com o objetivo de mostrar a participação do Legislativo na formulação dos projetos do Executivo, Freitas (2016a) analisa, por meio de dispositivos do texto legislativo, o quanto os parlamentares contribuem nas leis que têm origem no Executivo entre os anos de 1995 a 2010, observando essa participação em Medidas Provisórias, Projetos de Lei Complementares e

¹⁰ Artigo 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

¹¹ Artigo 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Projetos de Lei Ordinária.

A autora evidencia que a prática de emendamento (taxa de contribuição parlamentar, nomeada por ela) é em média de 36% por texto e possui uma participação mais expressiva em projetos de lei complementares (cerca de 70%) do que em medidas provisórias (cerca de 40% da legislação foi de contribuição dos parlamentares), demonstrando que o Poder Legislativo tem um importante papel nas formulações das políticas públicas nacionais (FREITAS, 2016a). Outro autor que observa também a contribuição dos legisladores e do Executivo na formulação dos benefícios tributários é Moreira (2020), utilizando de uma metodologia semelhante de Freitas (2016a), ele evidencia um protagonismo do Legislativo e principalmente dos partidos da coalizão governista no processo de elaboração de concessões tributárias ao longo de 1995 a 2010 (MOREIRA, 2020).

O último recurso utilizado como poder de agenda do Legislativo consiste em um poder de agenda negativo, que seria a obstrução de matérias e o atraso na deliberação das propostas com o intuito de observar o tempo e a capacidade de obstrução em que as matérias do Executivo sofriam. Hiroi e Rennó (2014) argumentam uma série de fatores que fazem com que as propostas de origem presidencial “morram” antes de serem aprovadas. Para isso, os autores analisam o tempo de tramitação das propostas e como se deu a votação delas. Os achados encontrados expõem que, quanto menos coesão houver na coalizão do governo dentro do Legislativo, maior será a obstrução por parte da oposição, aumentando assim o atraso na tomada de decisão (HIROI; RENNÓ, 2014). Entre os mecanismos de obstrução mais comuns utilizados pelos deputados, encontram-se os pedidos de votação em destaque (constituem 28% das votações analisadas), os pedidos de retirada da proposta da pauta (13% das votações) e os pedidos de adiamento ou discussão da matéria (que representam 5% das votações). Essas ferramentas se configuram nos principais poderes de agenda negativa do Legislativo brasileiro.

2.4 CONCLUSÃO

Este capítulo descreveu quais são os principais atores políticos no processo decisório brasileiro (o Executivo e o Legislativo nacional) e, com isso, apresentou os principais poderes de agenda, sejam positivos ou negativos, que constantemente são utilizados por cada um desses poderes.

Como poderes de agenda positiva do Executivo se destacam as iniciativas exclusivas, as medidas provisórias e a solicitação de urgência em suas matérias. E como agenda negativa o poder de veto, seja total ou parcial. Indicando que a participação do Executivo no processo decisório vai desde o estágio de apresentação das propostas até a sanção ou veto desta. Também foi mencionada a participação dos ministros na elaboração da agenda do Executivo, algo que demonstra que esse poder não pode ser simplificado na figura do Presidente, quando o assunto é formulação de políticas.

Entre os poderes de agenda positiva do Legislativo, destaca-se a capacidade quase que irrestrita dos legisladores de apresentarem propostas ou de legislarem por meio da apresentação de emendas. Enquanto os poderes negativos se concentram em táticas de obstrução de votações, como as votações em destaque, as votações para a retirada da matéria da pauta ou pedidos de adiamento da votação do projeto. Por fim, demonstrou-se também a importância das instâncias partidárias (Mesa Diretora e o Colégio de Líderes) e institucionais (Comissões Permanentes) no arranjo organizacional dos trabalhos legislativos.

Em suma, esse capítulo teve o intuito de expor por meio da engenharia institucional brasileira o conjunto de regras de “quem” possui o poder de agenda, “o quê” estes atores políticos podem fazer, “quando” podem utilizar dessas ferramentas. Entretanto, caberá ao capítulo seguinte demonstrar “como” se relacionam o Executivo e o Legislativo no processo de formulação das políticas públicas nacionais.

3 DA AGENDA DUAL PARA A AGENDA DO GOVERNO: AS RELAÇÕES DO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

3.1 INTRODUÇÃO

O Executivo brasileiro é aparentemente o principal ator no processo de formulação de políticas no arranjo institucional definido pela Constituição de 1988. Ele controla uma maioria disciplinada no Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), que lhe garante altas taxas de sucesso e dominância (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; 2007) asseguradas mediante a distribuição proporcional de cadeiras nos ministérios (BATISTA, 2018a; NETO, 2006).

Contudo, apesar desse cenário ser bastante consensual atualmente entre os cientistas políticos e analistas do regime brasileiro, nem sempre foi a unanimidade ao longo das pesquisas desenvolvidas sobre o novo arranjo institucional do país (PALERMO, 2000; POWER, 2010). Essas diferentes pesquisas argumentam expectativas distintas, para não dizer antagônicas, sobre o funcionamento das instituições nacionais e como o Executivo e o Legislativo se relacionam, e conseqüentemente no modo como as políticas públicas foram formuladas nos últimos anos.

Este capítulo pretende revisar brevemente o conteúdo produzido por essas correntes divergentes que contribuíram no debate acadêmico sobre as instituições nacionais na Terceira República¹² ao tentarem compreender como o arranjo institucional, que emergiu após a redemocratização, afetaria a formulação das políticas públicas.

Além disso, o capítulo apresentará elementos do argumento que será desenvolvido ao longo da dissertação sobre a “agenda compartilhada do governo” ou simplesmente a agenda da maioria (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; FREITAS, 2010; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009); bem como as técnicas utilizadas pelas literaturas nacional e internacional para mensurar essa agenda.

O restante do capítulo terá outras três seções, fora a conclusão. A próxima seção consistirá no resumo sobre as correntes teóricas que abordam a engenharia institucional

¹² O termo “Terceira República” foi utilizado para designar o período iniciado em 1988 até os dias atuais. A aplicação dessa nomenclatura refere-se a mesma utilizada por Abranches (2018), apesar de não ser um consenso entre os cientistas políticos, pois há alguns que mencionam o mesmo período como a Quarta República ou Sexta República.

brasileira e como essa afeta a agenda política. Em outra seção serão apresentados os argumentos sobre a tese da “agenda compartilhada do governo”, sendo seguida por as possíveis formas de mensurá-las. E, por fim, as considerações e principais achados do capítulo.

3.2 DA AGENDA DUAL PARA A AGENDA DO EXECUTIVO

O presidencialismo de coalizão é uma estratégia institucional que presidentes minoritários usam como resposta aos entraves para construir apoio legislativo em sistemas multipartidários (CHAISTY et al., 2014). Os presidentes minoritários, ao formarem uma coalizão, superam uma série de desafios que lhes são impostos para garantir governabilidade¹³, como a necessidade de aprovar reformas, de cumprir suas promessas eleitorais, de evitar petições de impedimento e aberturas de comissões de inquéritos que paralisariam o desenvolvimento de sua agenda e afetariam a sua governabilidade (*idem*).

Esse novo arranjo institucional brasileiro apresentaria evidências que formulariam cenários antagônicos sobre como funcionam as instituições. O primeiro cenário, influenciado por uma literatura comparativista, analisa o efeito de como variáveis exógenas impossibilitariam a governabilidade na democracia brasileira (PERES, 2018; POWER, 2010). E o segundo grupo observa como fatores endógenos possibilitariam com maior facilidade a tramitação da agenda do Executivo no Congresso (*idem*).

3.2.1 O conflito e a agenda dual

Influenciadas pela percepção desenvolvida pela tese da “two-arena model” (MAYHEW, 2004) de que o comportamento dos parlamentares poderia ser explicado pelas regras eleitorais, as primeiras análises sobre o sistema institucional brasileiro observaram fatores exógenos à arena decisória, como o sistema proporcional de lista aberta que produziria um sistema multipartidário fragmentado (MAINWARING, 1997), um presidente extremamente poderoso (LINZ, 1990), além de um federalismo robusto (AMES, 2003). Tais fatores explicariam o funcionamento da democracia brasileira, ou se constituem nos principais entraves para a governabilidade nacional, e, dessa maneira, as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Com base nessas pesquisas, o cenário resultante das regras eleitorais e da Constituição

¹³ A palavra *governabilidade* passa a ser entendida ao longo deste trabalho como “a capacidade do Executivo obter e manter maiorias disciplinadas no Parlamento e de aprovar sua agenda” (Palermo, 2016, p. 2).

de 1988 seria semelhante ao período anterior ao golpe militar, pois, produziria um Executivo individualista e marcado fortemente pela personificação da pessoa do presidente (MAINWARING, 1993) que, apesar de ser relativamente forte, enfrentaria dificuldades para aprovar seu programa eleitoral mediante um Congresso fragmentado (AMES, 2003).

Isso aconteceria porque, em um sistema multipartidário, o partido do presidente raramente conseguiria atingir a maioria de cadeiras no Congresso e, conseqüentemente, para poder governar, ele necessitaria de formar coalizões majoritárias. Entretanto, por conta da rígida separação de poderes (LINZ, 1990), o chefe do Executivo enfrentaria obstáculos, pois o principal “prêmio” da corrida eleitoral – a presidência – não seria passível de divisão entre os partidos-membros da coalizão (MAINWARING, 1993), ocasionando em um jogo de soma-zero entre o Executivo e o Legislativo, bloqueando o processo decisório nacional (AMES, 2003).

Essa relação conflituosa influenciaria bastante a formulação da agenda política, que, na verdade, seria constituída por duas agendas. Uma do Executivo e outra do Legislativo, em que ambas seriam independentes e estariam competindo pelo espaço institucional e pelos recursos do Estado brasileiro (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009). Entre as características mais marcantes da “tese das duas agendas,” estaria a existência de um Congresso indisciplinado, pouco coeso, ocupado por partidos políticos fracos e parlamentares individualistas que teriam baixos incentivos para legislarem sobre questões nacionais e que se concentrariam em promover políticas distributivas aos seus redutos eleitorais, visando sua reeleição para o Legislativo ou cargos no Executivo (AMES, 1995). Enquanto que o Executivo seria responsável por legislar sobre questões nacionais, e, devido a sua atenção para políticas “inovadoras, as que se desviam do *status quo*” (AMES, 2003, p. 205), os presidentes necessitariam de propor matérias legislativas que contassem com um amplo apoio dos parlamentares; algo que seria de difícil obtenção no sistema brasileiro, pois significaria a formação de coalizões majoritárias permanentes e coesas, algo pouco provável de acontecer.

Entre as evidências dessa dificuldade que os presidentes brasileiros teriam de avançar sua agenda no Congresso brasileiro, estaria o baixo grau de aprovação das principais legislações apresentadas, que, apesar de “algumas efetivamente se converterem em leis permanentes, raramente sobreviveriam intactas” (AMES, 2003, p. 19), ou seja, as proposições do Executivo teriam o seu conteúdo substantivo alterado por meio das emendas ao texto. Assim sendo, “quase nenhum item da agenda do Executivo sobrevive intacto à tramitação no Congresso”

(*idem*, p. 294), e essas alterações acontecem porque os líderes partidários possuem poucos poderes para controlarem suas bancadas.

Outro recurso usado pelos presidentes brasileiros, neste cenário, seria a utilização de medidas provisórias (forma de legislação extraordinária já mencionada no capítulo 1) para contornar a hostilidade do Congresso, pois os parlamentares teriam dificuldade de reverter ou bloquear o *status* jurídico produzido por tais normas (MAINWARING, 1993). A utilização dessas medidas unilaterais corrobora o argumento de Shugart e Carey (1992) de que presidentes com fortes poderes legislativos teriam um baixo incentivo de negociarem com o Parlamento e, por isso, impõem sua agenda ao Congresso.

Logo, a estrutura da “tese da agenda dual” se assemelha ao conflito de agendas entre os poderes presentes no período da 2ª República (1946 – 1964), que foi marcado pelos impasses entre um Executivo mais progressista e nacional com um Legislativo mais conservador e localista, ocasionando a paralisia decisória que fomentou o golpe de 1964 (FURTADO, 2013; SANTOS, 1986), como fica claro na citação abaixo:

“A luta entre os chefes Executivos, submetidos a permanente pressão das massas, com as quais realizam o pacto eleitoral, e o Congresso, onde se concentra o poder das classes dirigentes tradicionais tem constituído uma constante da política nos anos recentes.” (FURTADO, 2013, p. 423)

Em suma, o cenário descrito por essa vertente, apresenta o arranjo institucional brasileiro como um regime ingovernável, o qual se constitui de um Executivo poderoso, mas incapaz de avançar a sua agenda nacional e reformista e de um Legislativo hostil contra a agenda do presidente e interessado apenas em benefícios clientelistas para seus redutos eleitorais. O resultado seria uma arena decisória marcada pelo conflito entre esses poderes, em que a vitória de um acarreta a perda do outro.

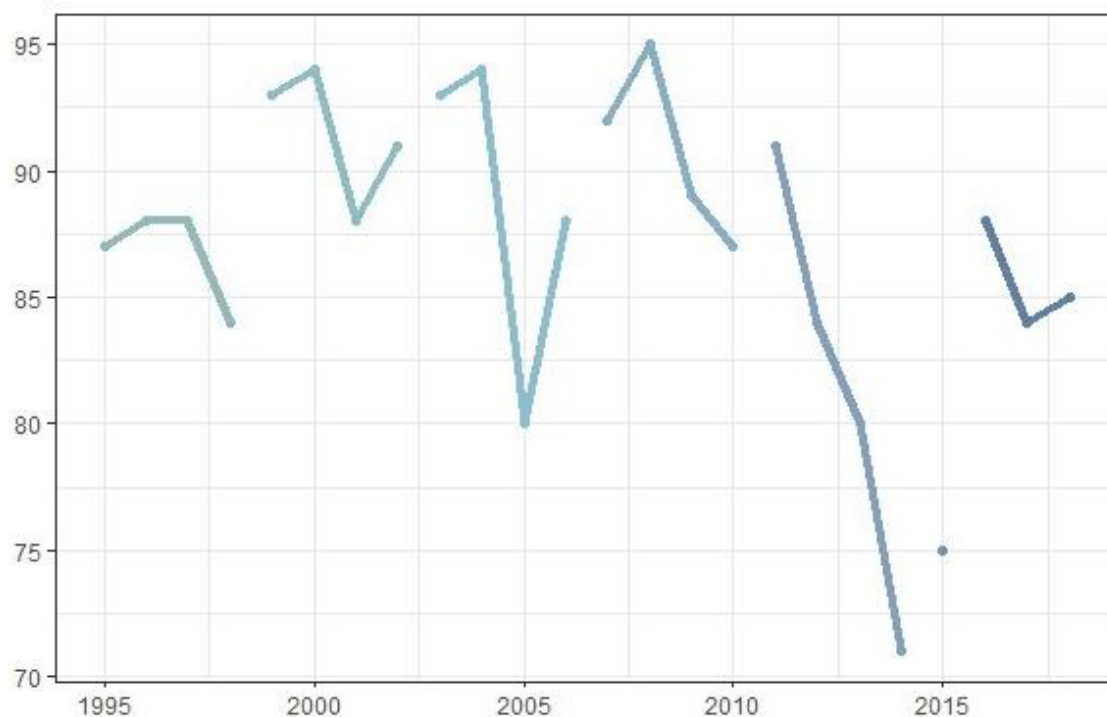
3.2.2 A cooperação e a agenda do Executivo

A segunda vertente das pesquisas sobre o funcionamento da democracia brasileira evidencia, em contraposição aos achados das pesquisas anteriores, a eficácia legislativa dos presidentes (observando as taxas de sucesso e de dominância legislativa desses) como uma consequência no arranjo institucional do país (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Para esses autores, a chave de interpretação dos dados estaria presente nos poderes legislativos que a Constituição delegou ao Executivo e nas regras do Regimento Interno que garantiam um processo decisório centralizado nas mãos dos líderes partidários no interior do Legislativo (*idem*).

Além dos indicadores de sucesso e dominância legislativa do Executivo (que será debatido posteriormente), os achados desse grupo, com base nos padrões de votações nominais, apresentaram um Congresso extremamente coeso e previsível, sendo ordenado com base nas linhas partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), disposto a apoiar a agenda do Executivo. Os dados referentes às votações nominais indicaram um cenário distante do previsto pelo primeiro grupo, em que os parlamentares seriam indisciplinados e pouco coesos, revelando que os legisladores votariam com base nas orientações dos seus líderes, sendo até possível prever os resultados das votações em plenário.

O gráfico 2 apresenta a taxa de apoio médio que os partidos da coalizão dão às matérias apresentadas pelo Executivo ao Legislativo por meio da “porcentagem média de vezes em que os partidos da coalizão votam juntos” (LUZ et al., 2018, p. 58). A média de apoio entre os anos de 1995 a 2018 foi de quase 88%, indicando que o Executivo recebe uma alta taxa de apoio, tanto do seu partido, como dos membros da coalizão à sua agenda encaminhada ao Parlamento. E que, mesmo nos períodos em que houve uma queda na taxa de apoio médio, este indicador não chega a ser inferior a 70%, indicando um alto grau de adesão às iniciativas do Executivo.

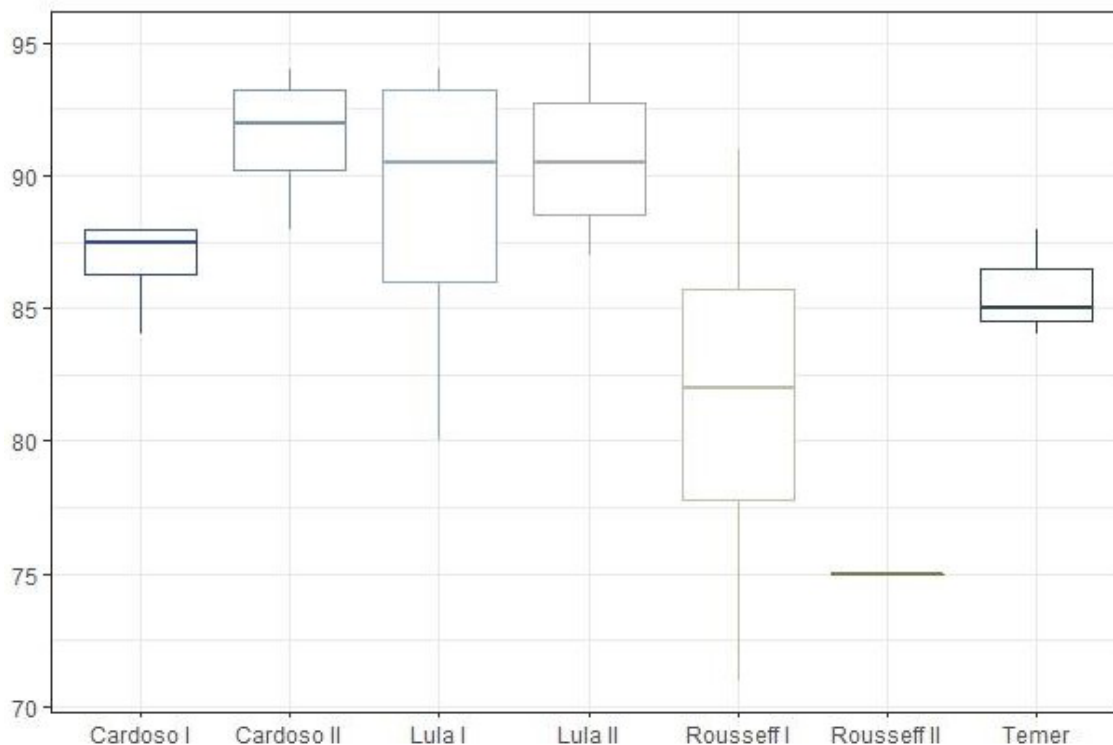
Gráfico 2 – Taxa de Apoio Médio da Coalizão ao Executivo (1995 – 2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Luz et al. (2018)

Outra informação importante que podemos destacar com base no gráfico 3 é a baixa variação dos patamares de votação, com ressalva ao primeiro mandato de Lula, que variou entre 80% a 93%; e no primeiro governo de Rousseff, possuindo a maior variação da série histórica, oscilando entre 71% a 91% do apoio legislativo.

Gráfico 3 – Variação da Taxa de Apoio Médio ao Executivo (1995 – 2018)



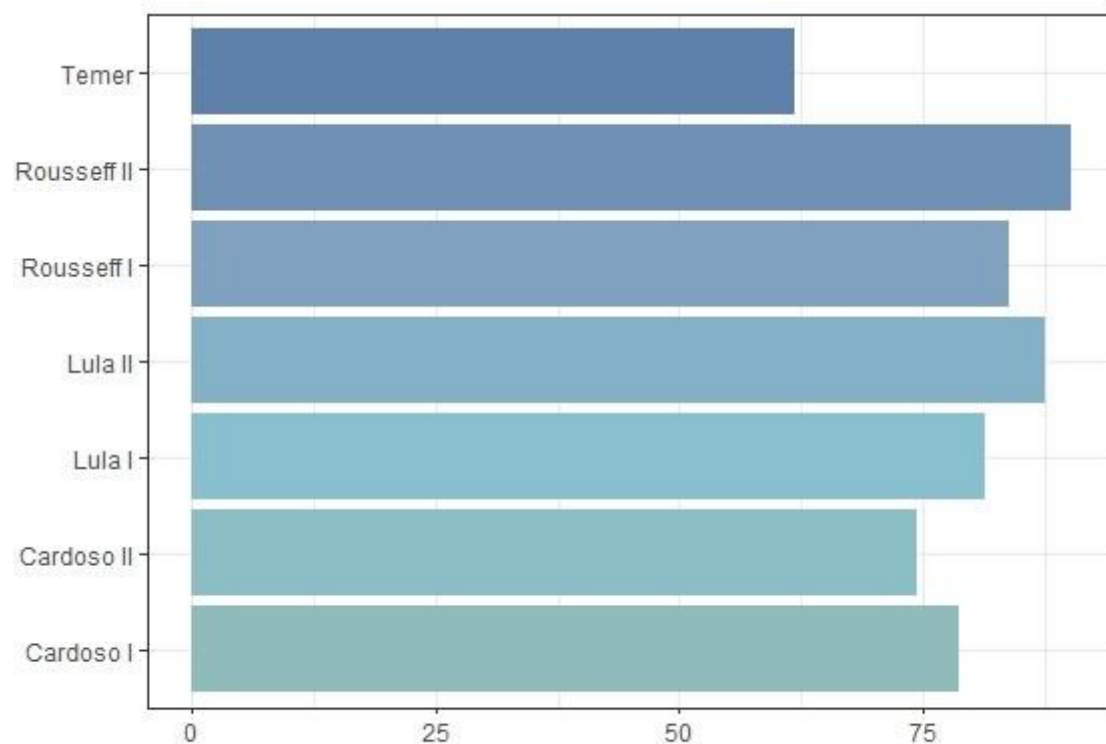
Fonte: elaboração própria com base nos dados de Luz et al. (2018)

Outra evidência destacada pelas pesquisas seriam as taxas de sucesso e dominância do Executivo. A taxa de sucesso seria a proporção entre o que é aprovado durante o mandato do presidente (que submeteu a iniciativa) sobre o total de proposições enviadas (LIMONGI, 2006), e a taxa de dominância seria referente à fração das leis aprovadas que tiveram origem no Executivo sobre o total de leis aprovadas durante o mandato (idem).

Os altos índices dessas taxas não significariam abstenção do Legislativo de sua função legisladora, mas apenas significariam uma delegação dessa função à Presidência (LIMONGI, 2006). Isso seria comprovado pelas altas “taxas de disciplina da coalizão partidária que apoia o Executivo” (idem, p. 22), indicando que os presidentes teriam um apoio quase que automático à sua agenda pela base da coalizão.

As taxas de sucesso de 1995 a 2018 apresentaram uma média de 79,66%, atingindo o mínimo no mandato do presidente Temer (2016 – 2018), com 61,9% da sua agenda aprovada, em contraposição ao mandato de Rousseff II (2015 – 2016) que obteve 90,2% de sucesso nas suas proposições, como pode-se ver detalhado no gráfico 4.

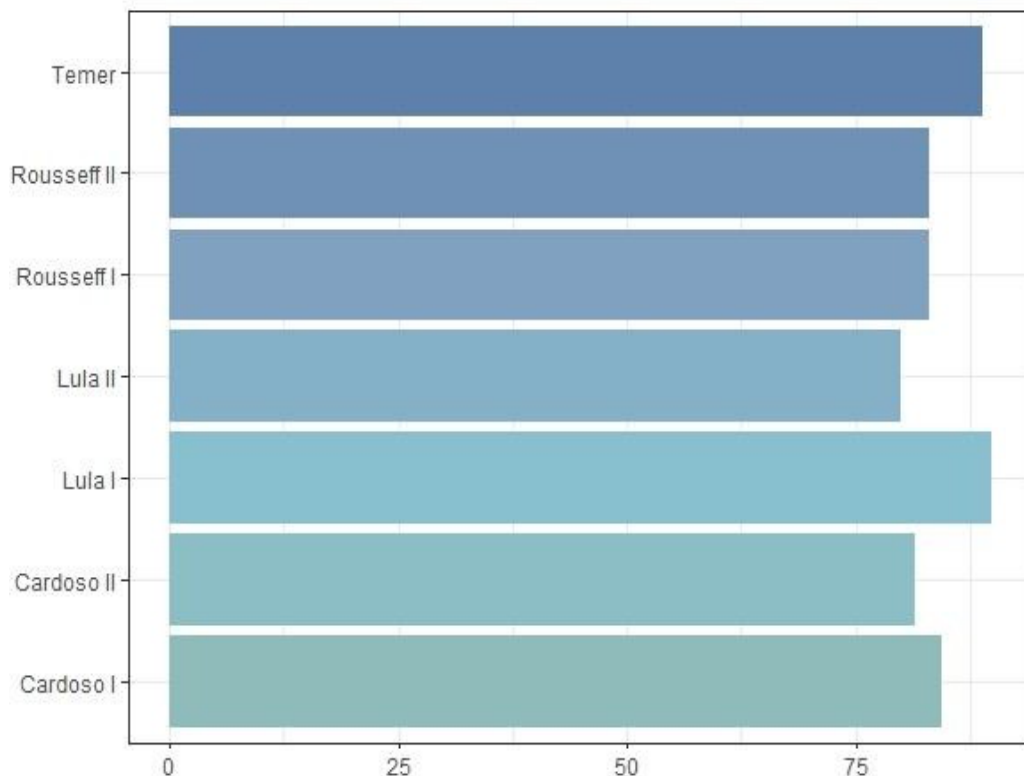
Gráfico 4 – Sucesso Legislativo do Executivo (%)



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Luz et al. (2018)

Já o gráfico 5 expõe os valores da dominância do Executivo para o mesmo período, com uma média de 84,41%, revelando que boa parte da legislação aprovada no Brasil tem sua origem no poder Executivo. Esse indicador oscilou de 80% no governo de Lula II para 89,9% durante o mandato de Temer.

Gráfico 5 – Dominância Legislativa do Executivo (%)



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Luz et al. (2018)

Com base nos valores dessas variáveis (taxa de votação, sucesso e dominância), os estudos produzidos por essa vertente apontaram que a agenda política seria concentrada na figura do Executivo, com baixa participação do Legislativo. Isso por conta das regras geradas pelo processo decisório, levando “a agenda política atual a assumir contornos de uma agenda imposta” (SANTOS, 2003). Entretanto vale frisar que isso não significaria que as preferências do Executivo seriam facilmente atendidas pelo Parlamento, mas “apenas retira do Legislativo a capacidade de contribuir de forma efetiva para montagem e solução da agenda política brasileira” (*idem*, p. 83).

Além de o Congresso não se configurar em uma barreira para o avanço da agenda política do Executivo no processo decisório (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), outra evidência exposta por esses trabalhos, em termos de agenda política, seria a “possibilidade remota” de os projetos serem emendados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 11) por conta de dois fatores: o primeiro seria por conta do processo decisório centralizado, o qual impossibilitaria a existência de emendas que destoem da substância dos projetos, e o segundo seria a possibilidade de o presidente vetar os trechos indesejados antes desancionar os projetos (*idem*).

Em termos de conteúdo da agenda, diferente da primeira vertente que aponta um Legislativo com interesses de legislar sobre políticas distributivas e o Executivo marcado por preferências nacionais e inovadoras (AMES, 2003), essa outra vertente aponta para uma agenda política com conteúdos diferentes, mas não com interesses conflitantes.

A agenda política do Executivo seria marcada por temas da área econômica e administrativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Essa agenda econômica seria marcada pela gestão de planos macroeconômicos e a administração da burocracia federal, e a agenda política do Legislativo apresentaria conteúdo de cunho social, que teria o intuito de regulamentar e estender os direitos sociais e trabalhistas, definir direitos civis e garantir a proteção do consumidor (*idem*), além de apresentar um conteúdo de cunho nacional (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003).

Dessa forma, essa segunda vertente argumenta que não existiriam evidências que pudessem comprovar a existência de uma tese dual, e apresentam-se provas de que a agenda política do período após a redemocratização se configura em uma agenda imposta pelo Executivo por conta dos padrões de votações nominais e taxas de sucesso e dominância legislativa. Esse padrão seria confirmado pelos poderes legislativos do Executivo e o processo decisório centralizado nas mãos dos líderes partidários.

3.3 AGENDA COMPARTILHADA DO GOVERNO

A falta de consenso entre as análises, mencionadas anteriormente, de como se relacionam o Executivo e o Legislativo no processo de formulação das políticas produziram dois cenários antagônicos sobre o funcionamento do processo decisório brasileiro. O primeiro cenário garante que o conflito entre as preferências do Executivo e do Legislativo produziria uma “agenda dual” independente (AMES, 2003; MAINWARING, 1993), em que a vitória do Executivo pressupõe a derrota da agenda política do Legislativo, gerando um impasse e impedindo a governabilidade do país (AMES, 2003). E o segundo cenário afirma que existe uma intensa cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, argumentando inicialmente que não há uma agenda dual, mas uma “agenda induzida” (SANTOS, 2003), em que os parlamentares cooperariam com a agenda política do Executivo, acarretando em uma aprovação quase que automática dessa.

O quadro abaixo resume os principais pressupostos dessas duas vertentes antagônicas, observando as preferências políticas do Executivo e do Legislativo, o modo como ambos se

relacionam no processo decisório e os resultados dessas políticas, estrutura semelhante à equação fundamental da política (PLOTT, 1991), sistema que define que os resultados políticos são produtos da interação entre as preferências dos atores políticos envolvidos e das regras do processo decisório.

Quadro 3 – Resumo das vertentes de estudos sobre o processo decisório brasileiro

	Preferências do Executivo	Preferências do Legislativo	Processo Decisório	Resultado (Agenda Política)
Agenda Dual	Presidência personalizada com baixos incentivos para cooperar e interessada em questões nacionais.	Legisladores indisciplinados e interessados em políticas distributivas para seus redutos eleitorais.	Conflito de soma-zero	Agenda Política independente, em que o Executivo opta por políticas nacionais e o Legislativo por políticas locais.
Agenda do Executivo	Executivo com fortes poderes de agenda, disposto a cooperar e formar coalizões majoritárias e distribuir ministérios entre os parceiros da coalizão.	Legisladores coesos e organizados em linhas partidárias, dispostos a cooperar com o Executivo.	Cooperação assimétrica entre os Poderes	Sucesso e dominância da agenda do Executivo a qual se concentra em temas econômicos e administrativos, enquanto o Legislativo atua na esfera social.

Fonte: elaboração própria.

Dito isso, esta dissertação propõe observar a interação entre os poderes Executivo e Legislativo não pelo paradigma da agenda dual ou da agenda do Executivo, mas endossar atese da “Agenda Compartilhada do Governo” ou a “Agenda da Maioria”. Esse modelo é baseado no argumento desenvolvido por Figueiredo e Limongi (2008) ao analisarem os investimentos orçamentários realizados pelo Executivo e pelo Legislativo. Um dos principais achados dos autores é que tais agentes optam em alocar recursos para os mesmos programas e, com isso, demonstram que as agendas dos poderes não seriam conflituosas e nem mesmo marcadas pela

predominância de um ou outro ator, mas sim complementares.

Entre as possíveis explicações para esse fenômeno, os autores destacam dois fatores. O primeiro fator seria um problema de agência, ou seja, “a incapacidade do presidente de formular toda a agenda política” (*idem*, p. 152). E o segundo fator é consequencial ao primeiro, pois tendo em vista a impossibilidade do presidente de legislar sobre todas as áreas, ele delega parte de seus poderes legislativos aos ministros, autorizando, dessa forma, que a agenda política do Executivo seja construída de forma coletiva entre os agentes de seu partido e dos partidos da coalizão (*idem*).

Nesses termos, fica evidente que a construção dessa agenda é formulada em meio a negociações e barganhas entre os partidos que constituem o gabinete, e tais propostas, ao serem encaminhadas ao Congresso, oferecem uma segunda oportunidade aos legisladores da coalizão em revisar o seu conteúdo e assim atuarem no processo de formulação das políticas públicas (A. FREITAS, 2016a; R. FREITAS, 2010; MARTIN; VANBERG, 2005). Contudo, vale ressaltar que tais suposições foram elaboradas por meio de análises decorrentes do processo orçamentário, e não referentes ao processo legislativo; dessa forma, haveria a necessidade de serem validadas pelo crivo dos dados legislativos.

A primeira evidência para confirmar o argumento da “agenda compartilhada” seria verificar como é a participação dos parlamentares por meio da apresentação de emendas às propostas do Executivo. Baseado em validar essa participação, Freitas (2010) investiga o percentual dos projetos aprovados de origem do Executivo que sofreram alterações durante o processo legislativo. Entre os principais achados, o autor expõe que tal participação não é desprezível, entretanto esses achados expostos pela pesquisa não permitem qualificar o quão significativa é essa participação.

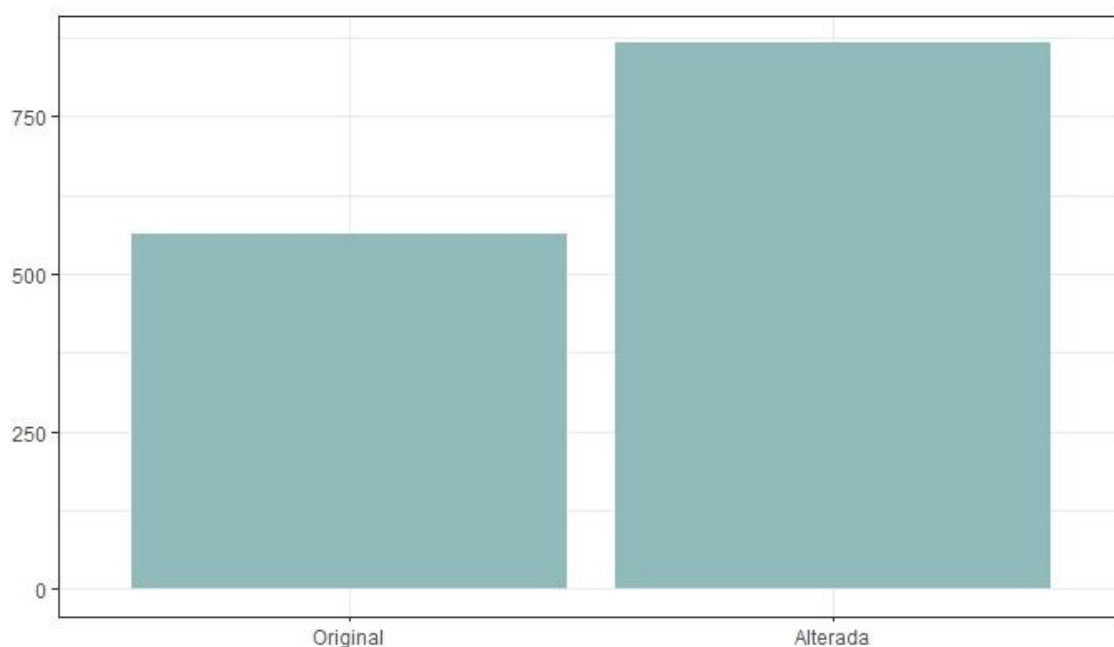
Seguindo uma metodologia mais detalhada, que lhe permite observar substantivamente a relevância da participação do Legislativo na formulação de políticas públicas, Freitas (2013; 2016a; 2016b) corrobora o argumento da agenda compartilhada desenvolvida por Figueiredo e Limongi (2008; 2009) e exposta por ele de que os parlamentares utilizam do emendamento para aperfeiçoar as políticas públicas encaminhadas pelo Executivo ou as adequam às preferências dos partidos da coalizão.

3.3.1 Evidências da agenda do governo

Como foi mencionado anteriormente, uma das primeiras evidências que pode confirmar o argumento de uma agenda do governo seria a participação do legislativo na agenda do Executivo. Para isso, é necessário utilizar como unidade de análise os projetos aprovados que tiveram sua origem no Executivo e observar se esses sofreram alguma modificação, via emendamento, por parte dos parlamentares.

Em termos empíricos, foram utilizadas informações coletadas no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, obtidas mediante solicitação. Com base nas informações desse banco de dados, foi possível observar se, entre os projetos que foram aprovados, esses mantiveram o seu conteúdo original ou sofreram algum tipo de alteração. Analisando informações entre o período de 1995 a 2018, correspondentes aos mandatos de Cardoso I a Temer, percebeu-se que apenas 39,4% (563) dos projetos aprovados continuaram do mesmo jeito que saíram do Planalto e que 60,6% (866) foram aprovados com algum tipo de modificação ao texto, como mostra o gráfico 6.

Gráfico 6 – Proposições do Executivo Alteradas



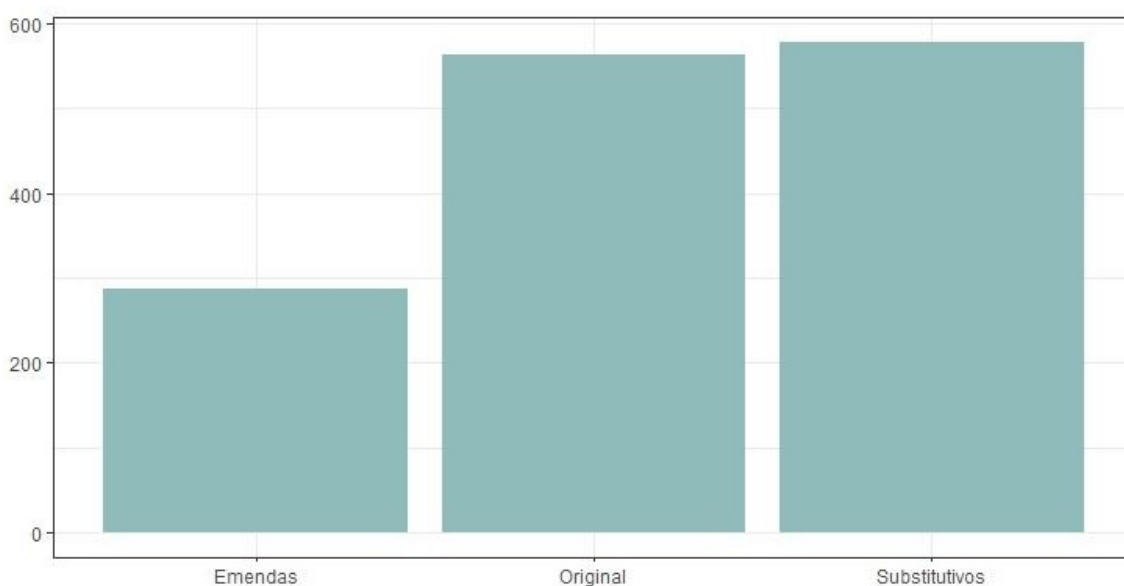
Fonte: elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Entretanto, as alterações feitas aos projetos da Presidência podem ter sido marginais e não afetaram a substância da norma jurídica aprovada. Esse argumento é relevante, pois muitas das alterações podem configurar apenas como pequenas correções ao texto original ou

acréscimos textuais que não desviam das preferências iniciais da matéria legislativa.

As matérias que foram alteradas podem ser subdivididas em dois grupos, as de emendas e as de substitutivo. As matérias classificadas como “emendas” são as iniciativas que tiveram emendas marginais ao conteúdo original da matéria, enquanto a categoria “substitutivo” funciona como uma *proxy* para alterações mais substanciais ao texto original. Com isso, nota-se que, das 60,6% das normas jurídicas aprovadas, 20% foram classificadas como “emendas”, indicando que tiveram pequenas alterações; e que 40,6% constituem o grupo dos “substitutivos”, indicando que as modificações realizadas no processo deliberativo tiveram mudanças substanciais caso comparadas ao texto original. Dessa forma, o gráfico 7 observa a substância das alterações ao texto.

Gráfico 7 – Substância das Alterações das Proposições do Executivo



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

Outra análise realizada foi quanto ao tipo da matéria. Com o intuito de observar quais tipos de iniciativas que mais tiveram alterações, percebem-se proporções similares aos achados de Freitas (2016a); a autora destaca que os PLPs estão entre as proposições que mais tiveram contribuições dos parlamentares. O percentual encontrado pela autora foi de 66,5%, enquanto os achados dos testes aqui realizados apontaram que, entre as PLPs, quase 79% foram aprovadas com algum tipo de alteração.

Entre as MPs, observou-se que 57,05% foram alteradas em contraposição a 42,95% que

mantiveram o texto original. Enquanto as proporções das PLs, foram 35,85% originais e 65,15% modificadas e, entre as PECs, o valor foi de 24% das propostas originais e 76% foram alteradas, como mostra o gráfico 8. Esses números revelam que a participação dos legisladores é alta, independente do tipo da matéria que está sendo deliberada.

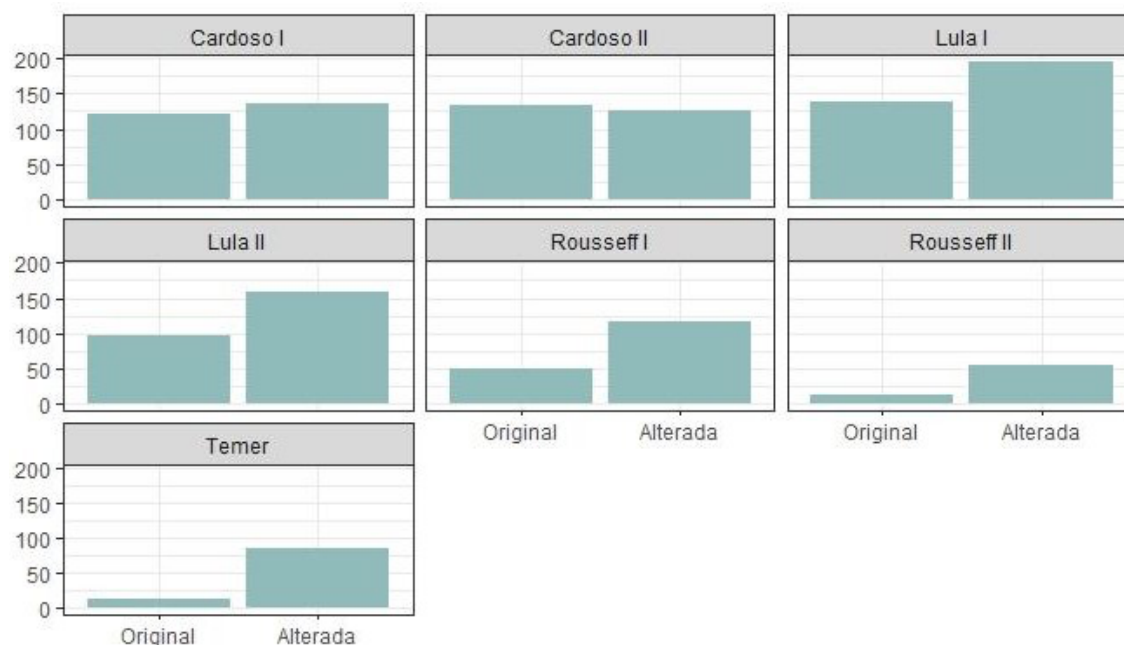
Gráfico 8 – Proposições Alteradas por Tipo



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

O padrão de participação também é algo visto entre os governos de Cardoso I a Temer, variando as proporções da contribuição legislativa aos textos por mandatos (ver gráfico 9). Porém vale ressaltar que isso é uma prática recorrente dos legisladores brasileiros: atuarem por meio das emendas para via de participação do processo de formulação das políticas, independente de qual seja o governo.

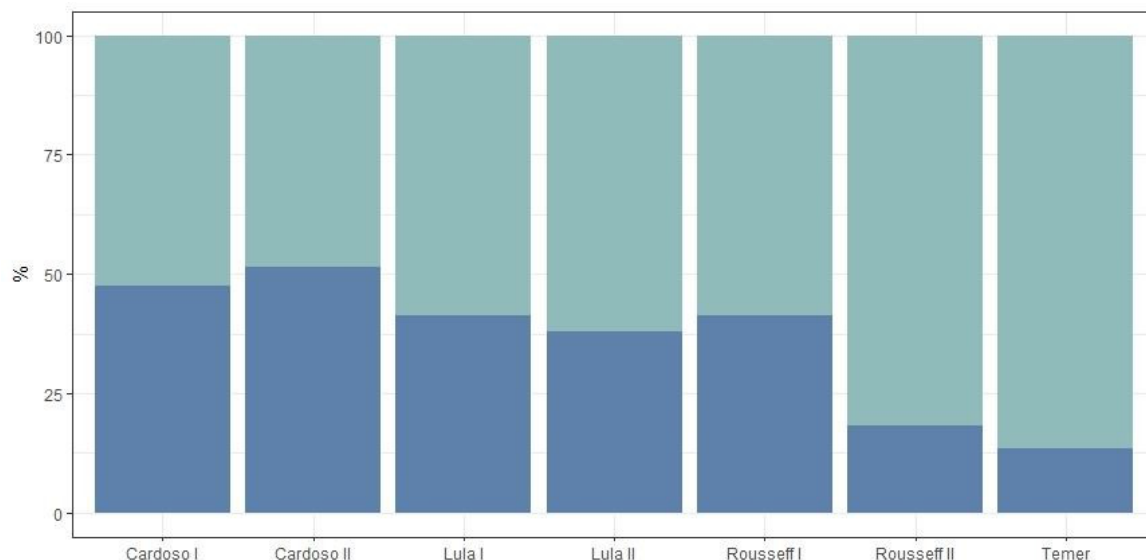
Gráfico 9 – Proposições Alteradas por Governo



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

Para garantir uma melhor observação dos valores, o gráfico 10 expõe a proporção da agenda política do Executivo que foi aprovada de forma original e o percentual dos projetos aprovados que foram alterados. A parcela da barra em azul mais escuro corresponde à proporção de projetos aprovados com o conteúdo original, enquanto a parcela mais clara é equivalente à porcentagem das iniciativas sancionadas que tiveram o seu texto alterado durante o processo deliberativo.

Gráfico 10 – Proporção de Matérias Alteradas por Executivo



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

Com essa informação, percebe-se que Cardoso I e II consistiram nos mandatos em que o Executivo mais teve os projetos aprovados em seu formato original, atingindo 47,47% e 51,55%, respectivamente. Em contraposição aos governos Temer e Rousseff II, em que os projetos sancionados em seu formato original foram de 13,54% e 18,18%, nessa ordem. Outra interpretação possível, por meio do gráfico, é que a participação dos parlamentares vem ocorrendo com uma maior frequência a partir do governo Lula I. Essa tendência pode ser justificada pelo fenômeno observado por Almeida (2015; 2018) que vem ocorrendo de 2005 em diante, em que o processo legislativo, que anteriormente era marcado por sua centralização no Executivo, desloca-se para um maior protagonismo do Legislativo.

Esses achados, mesmo que preliminares, justificam um dos objetos de estudo desta dissertação que é a participação dos parlamentares nos projetos de autoria do Executivo, ou seja, os dados expostos acima permitem assegurar que essa participação existe e não é desprezível (FREITAS, 2010; FREITAS, 2016a; MOREIRA, 2020). Tais dados indicam, portanto, um padrão recorrente no processo decisório nacional, que merece ser ainda mais observado, algo para o qual essa dissertação pretende contribuir.

3.4 MENSURANDO A PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA AGENDA DO GOVERNO

Como foi evidenciada na seção anterior, a participação do Legislativo, via emendamento, às propostas apresentadas pelo Executivo brasileiro é algo frequente e comum no período da 3ª República. Com base nessa evidência, podemos interpretar esse fenômeno como uma *proxy* que possibilita testar de forma mais sistemática o argumento formulado por Figueiredo e Limongi (2008) sobre a existência de uma agenda compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, já que as principais conclusões dos autores utilizaram dados referentes ao orçamento brasileiro.

Para tanto, é preciso esclarecer que a apresentação de emendas não é a única forma de participação dos parlamentares no processo de formulação de políticas públicas, pois como já foi mencionado no primeiro capítulo dessa dissertação, o Legislativo tem a autoridade legal de apresentar propostas de lei (BATISTA, 2020a). Por isso é importante destacar que essa dissertação é um estudo sobre a interação entre o Executivo e o Legislativo no processo decisório, logo, não compete abordar a contribuição parlamentar via sua própria produção legislativa, mas sim frisar a participação dos legisladores via alterações nas iniciativas oriundas da Presidência (FREITAS, 2016a; MARTIN; VANBERG, 2011), atuando desse modo, na construção da agenda do governo ou da maioria (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Em termos empíricos, há muitas formas de observar como os parlamentares podem contribuir nos projetos do Executivo. As formas de mensuração podem utilizar os próprios projetos, a apresentação de emendas, a contagem de artigos ou subunidades do texto parlamentar (como os dispositivos, por exemplo) ou a utilização de análise de conteúdo automatizada. Tais técnicas podem ser mais qualitativas ou quantitativas, variando conforme o intuito da questão que será respondida.

Essa seção apresenta algumas técnicas utilizadas, tanto pela literatura nacional quanto internacional, para compreender o papel dos legisladores no processo decisório. Em linhas gerais, o núcleo dessas análises empíricas consiste em comparar as mudanças feitas nos projetos durante a tramitação no Legislativo, observando assim a diferença entre o conteúdo apresentado e o conteúdo aprovado.

3.4.1 Projetos de Lei

As pesquisas que utilizam como unidade de análise os projetos de lei para comparara mudança entre o projeto inicial e o final usam esse objeto tanto por meio de técnicas quantitativas quanto qualitativas. Os trabalhos quantitativos comparam a proporção dos projetos aprovados que foram modificados com os projetos aprovados que permaneceram semelhantes aos originais. Enquanto os trabalhos qualitativos avaliam como foi o ritmo de tramitação e informações adicionais do processo legislativo, como o número de comissões por onde a proposta avançou, e constrói indicadores para observar se as preferências do Executivo foram atendidas ou se a proposta aprovada distanciou-se das preferências do presidente, por exemplo.

Entre os trabalhos quantitativos, cita-se aqui o exemplo do estudo brasileiro desenvolvido por Freitas (2010), em que o autor analisa a participação dos legisladores, por meio do percentual dos projetos modificados entre os anos de 1988 a 2009, encontrando evidências de que essa participação acontece com frequência, corroborando o argumento da agenda de governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Como trabalhos qualitativos, mencionam-se os artigos de Diniz (2005) para o caso brasileiro, de Barrett (2005) que analisa os Estados Unidos e de Bonvecchi e Zelaznick (2011) que estudam o caso argentino. Esses trabalhos utilizam uma seleção de casos. Diniz opta em investigar os projetos trabalhistas, enquanto Barrett examina “projetos de lei significativos” e Bonvecchi e Zelaznick observam boa parte das leis promulgadas da Argentina.

Diniz (2005) detalha o ritmo de tramitação de 19 propostas de “reformas trabalhistas” apresentadas de 1987 a 2001, analisando o resultado dessas propostas, se elas foram emendadas ou não, e quem foram os autores da emenda, e se tais propostas tramitaram com a utilização de urgência, para citar apenas algumas das variáveis observadas pela autora. Os seus achados revelam que a utilização de taxas de sucesso, mensuradas apenas pela proporção do sucesso e fracasso do Executivo, estariam supervalorizando o presidente, já que desprezam a participação do Legislativo (*idem*).

Os trabalhos de Barrett (2005) e Bonvecchi e Zelaznick (2011) adotam uma metodologia semelhante, a criação de um indicador ordinal que varia de 1 a 5, em que 1 significa que o projeto aprovado não era nada parecido com que as preferências originais do presidente e 5 corresponde aos projetos da forma como os presidentes preferiam. Os resultados da pesquisa

norte-americana encontraram que os projetos tiveram uma média de 3,89, esse valor indicava que o presidente estadunidense consegue ter suas preferências atendidas, mas o Congresso realiza alterações significativas ao texto (BARRETT, 2005). Já o caso argentino, revela que os presidentes conseguem ser mais bem-sucedidos com suas propostas, atingindo a média de 4,39 para o período de 1999 a 2007.

3.4.2 Emendas

As pesquisas que utilizam a contagem de emendas também podem utilizar técnicas quantitativas ou qualitativas. as primeiras utilizam como unidade de análise o número de emendas apresentadas a um projeto e as segundas qualificam se as emendas foram de origem da coalizão, ou da oposição, ou de ambos os partidos, qualificando, dessa forma, o objeto de análise.

Entre os trabalhos que constam as emendas apresentadas, destaca-se o artigo de Kerrouche (2006) ao analisar o caso francês. A motivação inicial da pesquisa estava em demonstrar que a Assembleia Nacional francesa não poderia ser um Legislativo fraco, por conta da forte atuação do Executivo francês, mas sim que os legisladores participavam ativamente do processo decisório. Como principais resultados da pesquisa, o autor encontrou um forte “ativismo parlamentar” e viu que este é mais frequente durante os governos de coabitação.

Como exemplo qualitativo, cita-se novamente o trabalho de Bonvecchi e Zelaznik (2012), pois os autores utilizam duas medidas, a primeira já mencionada anteriormente, e a segunda seria por meio da contagem das emendas relativas às suas autorias. Para isso, mensuram, por meio de um índice que vai de 1 a 3, se o projeto foi emendado apenas pela oposição (1) ou apenas pela coalizão (3), ou por ambos os grupos (2). Dessa forma, os autores apontam que os projetos foram emendados majoritariamente por ambos os grupos (média de 2,19), destacando que a utilização de emendas pode ser um mecanismo utilizado tanto pelos partidos da oposição quanto pelo governo para interferir na formulação de políticas.

3.4.3 Artigos

Os trabalhos que utilizam os artigos ou subunidades dos artigos (como alíneas, parágrafos ou dispositivos) concentram-se em realizar a contagem das unidades textuais e depois calcular a diferença entre o texto inicial e o texto final. Essa forma de mensuração é utilizada para detalhar mais o grau da alteração, ou seja, permite observar o maior número de alterações, seja por meio dos acréscimos ou exclusões que foram realizadas no texto.

O artigo de Martin e Vanberg (2005) foi um dos primeiros a utilizar essa metodologia. Nesse artigo, os autores analisam uma amostra dos projetos aprovados da Alemanha e da Holanda com o intuito de observar o processo de revisão legislativa nas democracias parlamentares multipartidárias. Para isso, selecionaram 336 projetos, fracionaram em artigos e examinaram as mudanças realizadas no processo de tramitação. Eles viram que quase 70% dos projetos aprovados são alterados pelos legisladores desses dois países.

Utilizando uma metodologia similar, Freitas (2016a) e Moreira (2020) fracionam o texto legislativo em “dispositivos”, para assim identificarem a menor unidade textual de cada projeto e contabilizar, dessa forma, as principais modificações pelas quais a proposição passou. Segundo os autores, a metodologia aplicada remete à análise desenvolvida por Arantes e Couto (2009 *apud* Freitas, 2016a) com o intuito de examinar o texto constitucional e as principais características da Carta brasileira.

Apesar de adotarem a mesma técnica, os autores a utilizam para investigar objetos diferentes. No caso de Freitas (2016), a autora analisa a contribuição dos parlamentares para as propostas do Executivo e, por conta do grau de detalhamento da metodologia escolhida, ela opta em realizar uma amostra dos projetos referentes ao período do estudo (1995 a 2010), chegando a um número de 179 casos; permitindo-lhe assim analisar os acréscimos, modificações e supressões que os legisladores fizeram ao texto do Executivo, reforçando a tese da agenda da maioria. Enquanto Moreira (2020) investiga como se comporta o Executivo e o Legislativo no processo de formulação das políticas dos benefícios tributários. Para isso, o autor observa 60 proposições que originaram 1.314 dispositivos os quais versam sobre o assunto. Entre os principais achados da pesquisa, destacam-se o protagonismo do Legislativo e a afirmação de que o processo decisório desse tipo de política é concentrado na coalizão governista.

3.4.4 Análises de conteúdos automatizadas

Nos últimos anos, houve um aumento na utilização de análises automatizadas de texto em pesquisas de Ciências Sociais (GRIMMER; STEWART, 2013; IZUMI; MOREIRA, 2018). Com isso, os pesquisadores ampliaram a possibilidade de verificar um volume maior de conteúdo de texto produzido por instituições políticas. Com foco nessas novas técnicas, as pesquisas que pretendem observar como os legisladores alteram o texto dos projetos do Executivo encontraram uma possibilidade de ampliar o universo da análise por meio de mecanismos mais sofisticados.

Uma das ferramentas encontrada por meio da utilização de análise de conteúdo automatizada foi o processo de contagem de palavras na versão inicial e final dos projetos. Pedrazzani e Zucchini (2013) examinaram os projetos de leis aprovados na Itália entre os anos de 1987 a 2006, observando a diferença de palavras entre os projetos que saíram do governo e os projetos aprovados. Os autores perceberam que a participação dos legisladores é frequente, mas varia conforme a intensidade do conflito ideológico entre o governo e a oposição.

O quadro abaixo resume as principais informações das pesquisas mencionadas nesta seção.

Quadro 4 – Mensurando a participação do Legislativo na Agenda do Governo

	Unidade de Análise	Artigo	Sistema Político	Período	N
Projeto	% da participação em projetos modificados	R. Freitas (2010)	Brasil	1988 – 2009	3.445
	Análise Qualitativa	Bonvecchi & Zelaznik (2011)	Argentina	1999 – 2007	384
		Barret (2005)	Estados Unidos	1977 – 1996	232
		Diniz (2005)	Brasil	1987 – 2001	19
Emenda	Nº de Alterações	Bonvecchi & Zelaznik (2011)	Argentina	1999 - 2007	384
		Kerrouche (2006)	França	1967 – 2003	3.265
Artigo	Nº de Artigo	Martin & Vanberg (2005)	Alemanha e Holanda	1983 – 1994 (Alemanha) 1982 – 1994 (Holanda)	336 (147 – Alemanha; 189 – Holanda)
	Nº de Dispositivo	A. Freitas (2013; 2016a; 2016b)	Brasil	1995 – 2010	179
		Moreira (2020)	Brasil	1995 – 2010	60
Análise de Conteúdo Automatizada	Nº de palavras	Pedrazzani (2013)	Itália	1987 - 2006	636

Fonte: elaboração própria do autor com base nos artigos mencionados.

3.5 CONCLUSÃO

Este capítulo teve a intenção de demonstrar como é a relação entre o Executivo e o Legislativo, para isso recorreu a duas principais correntes dos estudos legislativos da literatura brasileira para descrever as principais características de como interagem esses dois poderes durante o processo decisório nacional; e como essas linhas antagônicas projetam contextos extremos, em que apenas seria aceito um conflito de soma-zero entre os poderes, resultando em uma paralisia decisória ou configurando um sucesso instantâneo da agenda do Executivo, sem a interferência do Legislativo.

Entretanto, ao evidenciar que os parlamentares participam ativamente da formulação das políticas oriundas do Executivo, via alterações, esse trabalho chama atenção para os pressupostos da existência de uma agenda da coalizão ou agenda governista; indicando que a coalizão utiliza-se do processo deliberativo no Legislativo como uma segunda instância para ajustar as preferências das políticas formuladas pelo presidente e pelos ministros.

Dito isso, os achados deste capítulo representam a base do modelo teórico desta dissertação que consiste na tese da agenda do governo e em um dos pilares para a construção do argumento que deve ser testado nesta pesquisa e será desenvolvido no próximo capítulo.

4 Trazendo a Agenda Política ao Debate

4.1 Introdução

Em quais temas da agenda legislativa apresentada pelo Executivo os parlamentares mais atuam? Este capítulo tem o objetivo de abrir a “caixa-preta” que liga a variável independente da pesquisa (o conteúdo da agenda política) à variável dependente (a participação dos parlamentares nas proposições do Executivo), apresentado assim o mecanismo teórico dessa relação.

Como foi discutido em outros capítulos, a agenda política legislativa encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional não se configura nas preferências exclusivas do presidente. Isso acontece por conta da incapacidade desse ator político em formular sozinho toda agenda legislativa e, por isso, delega aos ministros a autoridade de propor (BATISTA, 2013; GAYLORD; RENNO, 2015), porém essa delegação é condicionada à proximidade ideológica entre o presidente e o ministro da pasta (BATISTA, 2013), demonstrando que o conteúdo da política proposta pode também influenciar o grau dessa delegação.

Dessa forma, a agenda legislativa encaminhada pelo Executivo é construída coletivamente entre o presidente, os ministros e os partidos da coalizão, ou seja, é “resultado de uma barganha” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 152). Essas diferentes negociações ocorrem por conta das múltiplas preferências dos partidos que ocupam os ministérios, por isso Figueiredo e Limongi afirmam que é mais correto mencionar o termo “agenda da coalizão”, uma vez que “o Executivo é composto por diferentes partidos, que podem influenciar a definição da agenda que este submete ao Legislativo” (*idem*, p. 23).

Consequentemente, ao encaminhar as iniciativas legislativas produzidas pela coalizão que ocupa os ministérios ao Congresso, o Executivo possibilita que os parlamentares alterem as propostas (FREITAS, 2016a). A primeira conclusão que esse fenômeno permite fazer é que “todos os partidos que compõem a coalizão participam e influenciam no resultado final do processo decisório” (*idem*, p. 111), resultando na segunda conclusão de que a agenda legislativa aprovada no Congresso “não é a agenda do Presidente, mas sim a agenda da coalizão” (*idem*, p. 111). Portanto, sabe-se que as iniciativas legislativas não são todas iguais, mas variam conforme o seu conteúdo político, indicando que a participação dos parlamentares, via o processo de emendamento, pode ser diferente conforme o tipo da política que está sendo deliberado no Congresso.

Baseado na hipótese formulada por Lowi de que “o conteúdo da política determina a política” (1972, p. 299), esta dissertação apresenta o argumento de que *o conteúdo da agenda política apresentada pelo Executivo motiva a participação dos parlamentares no processo decisório*.

O restante do capítulo apresenta outras quatro seções. A próxima seção abordará a definição de agenda legislativa. Em seguida serão abordadas as características do processo de alocação da atenção política para a definição de um item da agenda. Já a quarta seção esclarece o argumento e as hipóteses deste trabalho. E, por último, as conclusões do capítulo.

4.2 AGENDA POLÍTICA LEGISLATIVA

Agenda política é o conjunto “das questões às quais os atores políticos dedicam sua atenção” (GREEN-PEDERSEN; WALGRAVE, 2014, p. 10), ou seja, uma lista de assuntos, como educação, saúde, economia, política externa, por exemplo, que os formuladores de políticas priorizam em detrimento de outras (BACHRACH; BARATZ, 2011). Há diversas formas de observar essa lista de assuntos (BATISTA, 2020a), porém o foco desta dissertação é compreender como a agenda política encaminhada pelo Executivo é alterada no Congresso, por isso esta seção se delimita em apresentar formas de mensurar essa lista e apontar as escolhas realizadas para o desenvolvimento deste trabalho.

O Executivo, principalmente o presidente, tem várias agendas políticas. Isso porque a literatura apresenta diversos mecanismos de como identificar a lista de problemas e questões com a qual os atores políticos que formam o Executivo podem dedicar atenção e, assim, expressar sua agenda política. Entre essas, por exemplo, se destacam a agenda retórica, a agenda administrativa e a agenda legislativa¹⁴.

A agenda retórica expressa os assuntos e problemas priorizados pelos presidentes e seus ministros, quando eles, por meio de discursos ou de outras atividades públicas, formais ou informais, enfatizam a relevância sobre um determinado problema (ESHBAUGH-SOHA, 2016). Outra forma de observar a agenda retórica do Executivo é através da utilização de veículos de comunicação em massa, mediante notícias, manchetes e entrevistas sobre o

¹⁴ Como a dissertação aborda a dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo, que se constitui após o período eleitoral, não acrescento ao debate da seção as abordagens de observação da agenda desses atores durante o período eleitoral, como a utilização de manifestos partidários ou programas das coligações, por exemplo. Para saber mais sobre o assunto, sugiro a leitura de Batista (2020) e Tarouco & Madeira (2013).

contexto do país, por exemplo (*idem*). Enquanto que a agenda administrativa corresponde à agenda diária formal do presidente ou dos ministros, expondo, através das frequências de reuniões, encontros e interações com políticos envolvidos na formulação das políticas (BATISTA, 2018b).

No Brasil, essa abordagem foi utilizada por Batista (2018b), ao analisar os governos Cardoso I e II e Rousseff I, observando como a interação entre os atores políticos influenciaram a formulação da agenda legislativa. Entre os resultados encontrados pela autora, destaca-se o padrão dos tipos de interação. À medida que Cardoso optava por encontros mais colegiados, Rousseff escolhia encontros bilaterais. Essas interações influenciaram o formato em que a agenda política foi formulada. Enquanto nos governos de Cardoso I e II as iniciativas legislativas eram mais descentralizadas e enviadas aos ministérios, o de Rousseff se centralizava mais nos órgãos do núcleo do governo (BATISTA, 2018b).

Para os fins desta dissertação, será utilizada a agenda política legislativa, que consiste nas proposições apresentadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Essa escolha se deu por conta de alguns benefícios, como: “1) estes dados estão disponíveis publicamente; 2) proposições legislativas se referem a políticas públicas e são instrumentos importantes para os atores políticos; [...] 4) podemos construir medidas de saliência para o indivíduo ou agregados partidários ou distritais (BATISTA, 2020a, p. 5).

Além desses fatores, a utilização de iniciativas legislativas permite responder de forma mais adequada ao padrão de relações entre o Executivo e o Legislativo que esta dissertação pretende analisar. Pois se torna possível comparar as formas de interação dos diferentes agentes da coalizão no processo de formulação das políticas públicas, algo que não seria tão fácil de observar por meio dos outros formatos.

Entretanto, vale ressaltar que, ao adotar o texto legislativo como unidade de análise, essa escolha impõe algumas limitações metodológicas, por conta do viés de seleção de casos. Isso acontece porque as propostas encaminhadas ao Congresso não constituem uma amostra aleatória do conjunto de preferências do Executivo. Logo, não é possível comparar o conteúdo das proposições submetidas com o texto das que não foram apresentadas para o processo de deliberação no Legislativo.

Por esse motivo, este trabalho é ciente de que, por mais que se possa identificar a agenda política, não se tem como observar quais seriam as potenciais propostas ou o universo da agenda

de política legislativa apresentada pelo Executivo (BACHRACH;BARATZ, 2011), sendo essa a principal dificuldade empírica de alcançar uma possível evidência causal sobre o assunto; porém essa limitação não impossibilita a realização de testes de hipóteses rigorosos, que indiquem associações estatisticamente significativas. Após escolhida qual das agendas políticas será utilizada neste trabalho, o segundo passo é observar as possíveis formas de identificar o conteúdo por meio desta lista de assuntos.

Sendo um dos mecanismos comumente utilizado em estudos comparativistas, a identificação do conteúdo da agenda política legislativa é bastante usada para estimar as mudanças e estabilidade no processo decisório de diferentes países (GREEN-PEDERSON; WALGRAVE, 2014). Por isso há uma longa tradição de estudos políticos que criam classificações do conteúdo por meio da análise desses textos (BATISTA, 2020a). Uma das mais antigas e altamente conhecidas é a tipologia desenvolvida por Lowi (1964). Essa tipologia é resultado da combinação entre o tipo de atuação da coerção da legislação (se individual ou coletiva) com a probabilidade de sua implementação (se imediata ou remota), produzindo quatro diferentes tipos de políticas públicas: 1) as políticas distributivas (aplicação individual e coerção remota); 2) as políticas regulatórias (aplicação coletiva e coerção imediata); 3) as políticas redistributivas (com aplicação coletiva e coerção imediata) e 4) as políticas constituintes (com aplicação coletiva e coerção remota). E cada tipo de política, segundo Lowi, constituiria uma característica própria, formando assim, uma “arena”, referência às construções do Império Romano onde aconteciam os combates entre gladiadores.

A arena de política distributiva seria marcada por relações mútuas de assistência, em que as políticas públicas são bastante individualizadas, e o conflito entre os atores políticos é baixo, pois o ganho de um não interfere no ganho de outro. São comumente deliberadas entre ministérios e comissões legislativas e configuram-se em políticas mais localistas, como construção de pontes em alguma determinada região ou a reforma de algum hospital local, por exemplo (LOWI, 1964).

A arena regulatória, ao contrário da arena distributiva, é marcada pelo conflito evidente entre os vencedores e perdedores. Esse conflito acontece por conta dos assuntos setoriais que são deliberados nesse tipo de política, como a proibição do consumo de cigarro em ambientes fechados, os quais envolvem interesses dos grupos de saúde contra os fabricantes de cigarros. Por conta desse conflito e instabilidade, Lowi acreditava que o locus de deliberação dessas políticas seria transferido das comissões e ministérios para o Plenário do Congresso (1964).

As políticas redistributivas constituem a arena de poder marcada por propostas que têm a finalidade de redistribuir bens ou recursos para uma parcela da população, e, por conta dessa alocação mais ampla, o conflito dessa arena é marcado pela luta de classes (LOWI, 1964). Propostas legislativas como a isenção de impostos para famílias de baixa renda ou a criação de programas de transferências de renda, como o Programa Bolsa Família, estão entre os exemplos desse tipo de política. Segundo Lowi, por conta da amplitude dessas políticas, o locus de decisão se concentraria no conjunto de propostas que o Executivo encaminhará ao Congresso (1964). Já as políticas constituintes seriam referentes às “regras do jogo”, não impondo um conflito entre os principais formuladores envolvidos, visto que abordam assuntos que tratam sobre a estrutura do Estado ou regras eleitorais (LOWI, 1972).

Apesar da dificuldade de mensurar as políticas com base nos critérios desenvolvidos por Lowi (RICCI, 2002), é inegável a contribuição desse autor, ao destacara possibilidade de desenvolver pesquisas em que as políticas públicas assumem o papel de variável independente, ou seja, pesquisas que assumam que o conteúdo da política suscita diferentes interesses, relações e comportamentos dos atores envolvidos no processo decisório (Lowi, 1964).

Outra classificação bastante conhecida é a dupla classificação proposta por Baumgartner e Jones (2010) através de 19 tópicos gerais e mais de 225 subtópicos que possibilitam comparar a dinâmica de políticas ao longo do tempo e por assunto. No Brasil, Figueiredo e Limongi (2001) foram uns dos primeiros a classificar a agenda legislativa dos parlamentares e presidentes, apontando temas de áreas econômica, administrativa, social, político-institucional e homenagens.

Recentemente, Batista (2020) utilizou um método de aprendizado de máquina não supervisionado, *Latent Dirichlet Allocation* – LDA, para classificar as proposições apresentadas pelos legisladores entre o período de 1995 a 2014, obtendo uma classificação em sete categorias (lei e crime, tributação, trabalho, social, serviços, regulação e local).

4.3 ALOCANDO ATENÇÃO POLÍTICA

Os estudos clássicos sobre o processo de formação de agenda se concentraram em explicar o conflito interno no processo de tomada de decisões dos atores políticos (SCHATTSCHNEIDER, 1960; BACHRACH; BARATZ, 2011) e como essas barganhas nessas etapas de deliberação revelam as preferências de tais atores (BACHRACH; BARATZ, 2011). Entretanto vale frisar que esse conflito não acontece de maneira similar em todas as

áreas políticas (LOWI, 1972), pois os formuladores da agenda dedicam atenção política diferente com base no conteúdo da política que está sendo discutido (*idem*).

“A atenção política é um recurso escasso e consequencial” (GREEN-PEDERSEN; WALGRAVE, 2014, P. 6). A compreensão de que a atenção é um recurso escasso se dá por conta das limitações que as Instituições Políticas têm de absorver as demandas da sociedade referentes aos problemas cotidianos (JONES; BAUMGARTNER, 2005); dito isso, os problemas e as soluções (aqui tratados como as políticas públicas) não recebem a mesma atenção dos poderes públicos, logo é comum, em qualquer sistema político, que algumas questões ganhem mais destaque do que outras (GREEN-PEDERSEN; WALGRAVE, 2014).

Em um regime democrático, esse processo de priorização acontece em decorrência de três fatores, como enumeram Jones e Baumgartner (2005). O primeiro fator consiste no fluxo de informações que os atores políticos recebem sobre tais assuntos, ou seja, os formuladores da agenda necessitam de saber que aquela determinada questão é um problema que merece ser resolvido com a elaboração de alguma política (*idem*).

O segundo fator consiste nas preferências dos atores políticos. Com isso, Jones e Baumgartner (2005) frisam que os tomadores de decisão agem por meio de uma estrutura de racionalidade limitada (resultado da atenção seletiva a alguns assuntos, as dificuldades de calcular os custos e benefícios e suas experiências de vida) que, combinados com suas preferências (produto de ideologias, partidarismo, motivações, grau de escolaridade e religião, por exemplo), motivam os agentes a agirem de forma estratégica e orientada para alcançar seus objetivos.

Já o terceiro fator é a estrutura institucional limitada. Tanto o Executivo quanto o Legislativo atuam em uma sociedade com uma infinidade de problemas, e a possibilidade de abordar cada um desses problemas é restrita, por conta de tempo, dinheiro, recursos logísticos e outros fatores. Por exemplo, por maior que seja a burocracia federal, ela não tem capacidade de conhecer todos os problemas dos municípios brasileiros ou até mesmo, dentro de uma Comissão Permanente, nem sempre se encontram deputados ou senadores para relatarem todos os projetos apresentados (JONES; BAUMGARTNER, 2005)

Em suma, ao priorizarem alguns assuntos ao invés de outros, tomadores de decisão estão definindo sua agenda política, ou seja, escolhendo o mecanismo pelo qual a atenção política é alocada dentro das instituições (GREEN-PEDERSEN; WALGRAVE, 2014; JONES;

BAUMGARTNER, 2005).

4.4 MECANISMO, ARGUMENTO E HIPÓTESES

Os pressupostos apresentados na seção 2 (Agenda de Política Legislativa) e na seção 3 (Alocando atenção política) correspondem a dois itens do mecanismo elaborado para melhor explicar a conexão entre a variável dependente e a variável independente e, com isso, apresentar o argumento central da dissertação.

Como já foi mencionado na seção anterior, a atenção política não é um recurso infinito, logo, cotidianamente, problemas e questões estão competindo pela atenção dos formuladores de políticas públicas (JONES; BAUMGARTNER, 2005). Esse pressuposto também se aplica à atividade legislativa, em outras palavras, os presidentes e parlamentares privilegiam determinados assuntos em detrimento de outros, e isso acontece por motivações pessoais, limitações de tempo, preferências, ideologia, recursos logísticos, da expertise sobre o assunto ou por conta das limitações que as instituições impõem a esses atores (*idem*).

Embora os parlamentares e presidentes tenham incentivos para se envolverem e formularem projetos sobre quase qualquer assunto, eles precisam fazer escolhas e, ao priorizarem um assunto para legislarem, sinalizam quais são as suas preferências e, por fim, a sua agenda política. Além da função de escrever, deliberar e aprovar legislações, os parlamentares brasileiros também participam do processo legislativo por meio da apresentação de emendas aos projetos oriundos do poder Executivo (AMES, 2003; FREITAS, 2016a), logo, esta atividade legislativa – o emendamento – também pode ser enquadrada às características dos pressupostos da atenção política.

As primeiras interpretações sobre o emendamento dos parlamentares às proposições do Executivo estão relacionadas com a literatura referente à conexão eleitoral (MAYHEW, 2004). Com base nessa literatura, o principal objetivo dos legisladores é a reeleição, logo, o comportamento dos parlamentares no Congresso seria condicionado aos incentivos da arena eleitoral (*idem*). Segundo Ames, por exemplo, os parlamentares brasileiros seriam influenciados por essa arena eleitoral, e, com isso, o processo de alteração realizado por eles nos projetos do Executivo apresentariam nas versões finais “importantes concessões que com frequência refletiam as demandas clientelistas de certos políticos ou partidos” (2003, p. 19).

Contrariando essa interpretação, Figueiredo e Limongi (2008) afirmam que os parlamentares não podem ser analisados como se tivessem interesses homogêneos, voltados

apenas para políticas distributivas, mas devem ser considerados como atores estratégicos que podem ser guiados por diferentes objetivos, como a elaboração de boas políticas públicas, a garantia de prestígio institucional, a ascensão no Congresso e a promoção de sua reeleição ou a disputa de cargos em eleições majoritárias (FENNO, 1978).

Assim sendo, ao participarem do processo legislativo via alteração dos projetos do Executivo, os legisladores também podem alcançar esses objetivos. Pois as alterações nas proposições modificam a legislação e, por fim, as políticas aprovadas; fornecem-lhes oportunidades para se apresentarem aos seus pares de forma melhor, caso obtenham êxito na aprovação da emenda e adquirem prestígio público, garantindo a reeleição ou vitórias para outros cargos eletivos.

Entretanto, baseado no pressuposto da “alocação da atenção política”, o processo de emendamento não será igual para todos os projetos, visto que os parlamentares priorizam mais algumas questões em detrimento de outras. Um exemplo disso foi observado no estudo de caso realizado por Melo (2003) ao analisar a tramitação de três reformas (Administrativa, Previdenciária e Tributária) apresentadas por Cardoso. Entre os principais resultados, destaca que o comportamento dos parlamentares se modificou conforme o conteúdo temático da reforma, corroborando dessa forma a hipótese proposta por Lowi de que “o conteúdo da política determina a política” (1972, p. 299).

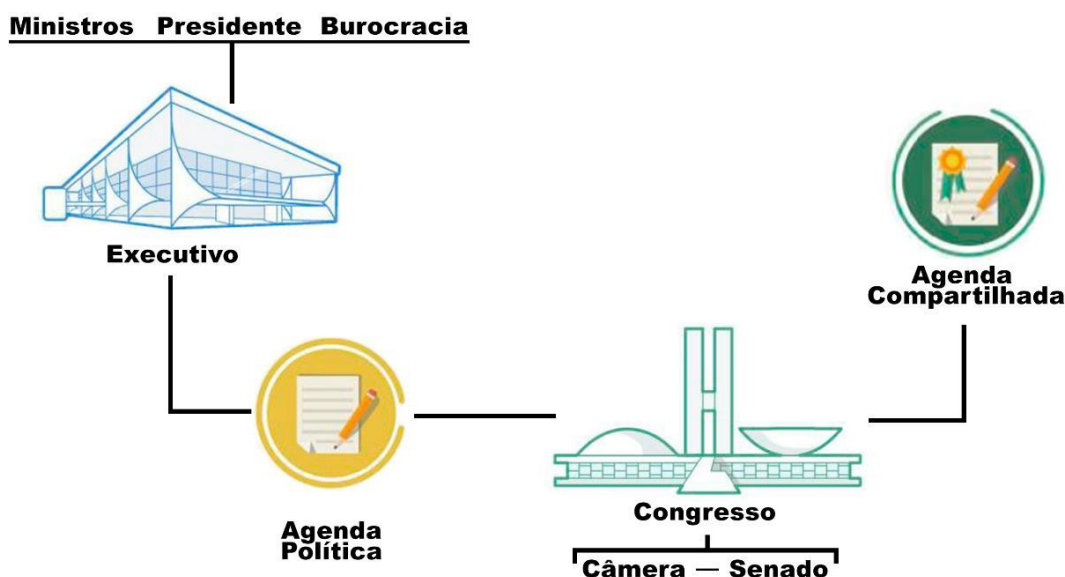
Também, com base na hipótese de Lowi (1972), esta dissertação argumenta que *o conteúdo da agenda política apresentada pelo Executivo motiva a participação dos parlamentares no processo decisório*, fazendo com que esses priorizem apresentar emendas aos projetos do Executivo mais em um tipo de política do que em outro. Para corroborar esse argumento, será sintetizado o mecanismo proposto por esta dissertação.

O Executivo brasileiro (formado pelos presidente, ministro e burocratas) formula um conjunto de políticas públicas resultado das barganhas e negociações entre os diferentes atores políticos que ocupam cargos neste poder¹⁵, tais políticas possuem conteúdos diferentes e podem ser denominadas de “agenda política legislativa”. Essa agenda, para ser aprovada, necessita ser encaminhada ao Congresso Nacional (formado por parlamentares membros da coalizão e da

¹⁵ O processo de formulação de políticas no interior do Executivo não é o objetivo de análise desta dissertação. Para melhor compreensão deste assunto, sugiro que volte para o capítulo 1 deste texto, em que é mencionado esse assunto em questão, pois aqui essa informação é tomada como algo já dado.

oposição ao Executivo), que, ao receber a proposta, delibera sobre o conteúdo e enxerga na estrutura do processo legislativo a possibilidade de alterar tais políticas para melhor refletir as suas preferências políticas. Porém esse processo de alteração é influenciado pelo conteúdo das políticas públicas, fazendo com que o “engajamento” dos parlamentares seja diferente conforme o conteúdo de cada legislação. E, por fim, o conteúdo aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo constitui-se em um processo de formulação conjunta pela coalizão, ou seja, a agenda da coalizão (Freitas, 2016a). A imagem abaixo sintetiza os principais pontos do mecanismo anteriormente descrito.

Figura 1 – Mecanismo Proposto



Fonte: elaboração própria com imagens retiradas do site da Câmara dos Deputados.

4.4.1 Hipóteses

O argumento central da dissertação é de que *o conteúdo da agenda política apresentada pelo Executivo motiva a participação dos parlamentares no processo decisório*, entretanto esse argumento não se constitui em uma hipótese testável. Para isso, são apresentadas aqui as hipóteses que serão testadas nesta dissertação. Entretanto, é importante frisar que essas hipóteses elaboradas não podem avaliar diretamente a causalidade entre as variáveis, tendo em vista que os testes estatísticos desta dissertação não tem esse objetivo, por isso é necessário ressaltar que essas se configuram em hipóteses correlacionais.

A primeira hipótese elaborada consiste no fato de que o Executivo brasileiro tem prerrogativa exclusiva de apresentar matérias referentes à administração pública. Por conta disso, os parlamentares seriam menos propensos a alterarem as proposições desse assunto. Além da prerrogativa exclusiva, destacam-se os achados de Figueiredo e Limongi (2001) que afirmam que a agenda do Executivo é uma “agenda econômico-administrativa” (p. 62):

H1: Os parlamentares são menos propensos a alterarem o conteúdo de projetos de temas referentes à Administração Pública

A segunda hipótese foi desenvolvida com base no argumento de que o Executivo brasileiro, durante a 3ª República, constitui-se no principal agente regulador dos planos macroeconômicos. Esse tem vantagem informacional, por conta de instituições como o Ministério da Fazenda e o Banco Central (SANTOS; ALMEIDA, 2011), que apresentam um aparato burocrático mais especializado sobre o assunto, garantindo-lhe uma melhor formulação das políticas macroeconômicas (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999); algo que a estrutura do Legislativo não possui para competir *vis-a-vis* com o Executivo. Além da capacidade informacional, em um estudo de caso sobre a formulação dos planos econômicos como o Verão e Collor, Figueiredo e Limongi (2001) destacam que as alterações apresentadas pelo Congresso não foram significativas ao texto final. Então, a segunda hipótese da pesquisa é:

H2: Os parlamentares são menos propensos a alterarem o conteúdo de projetos de temas macroeconômicos.

Os parlamentares brasileiros, segundo Figueiredo e Limongi (2001), possuem uma

agenda voltada para as políticas de teor social, como “regulamentação e extensão de direitos sociais e trabalhistas; regulamentação e definição de direitos civis e de cidadania, proteção do consumidor e segurança (é grande também o número de leis que propõem alterações nos códigos civis e penal); regulamentação de profissões etc.” (p. 62). Outras pesquisas, também destacam a atuação significativa dos parlamentares em temas mais sociais (AMORIM NETO; SANTOS, 2003), com destaque aos projetos referentes à educação e saúde (LEMOS, 2001); dessa forma, a terceira hipótese é:

H3: Os parlamentares são mais propensos a alterar o conteúdo de projetos de cunho social.

Por fim, a última hipótese formulada corresponde aos achados da pesquisa de Batista (2020), que apresenta o tema “Local” como o segundo mais legislado entre os parlamentares, ou seja, a políticas geograficamente localizadas ou homenagens locais. Por conta dessa preferência do Legislativo brasileiro, supõe-se que, em projetos de cunho mais distributivos, que o Executivo apresente, possa ter uma maior participação dos parlamentares, resultando assim na quarta hipótese:

H4: Os parlamentares são mais propensos a alterar o conteúdo de projetos Distributivos.

4.5 CONCLUSÕES

Este capítulo teve o intuito de apresentar o argumento do trabalho (*o conteúdo da agenda política apresentada pelo Executivo motiva a participação dos parlamentares no processo decisório*) e desenvolver o mecanismo e as hipóteses da pesquisa. Com isso enumero alguns pontos relevantes para a dissertação:

- 1) A agenda política escolhida como objeto de análise corresponde à agenda de política legislativa, isto é, as proposições apresentadas pelo Executivo ao Congresso, pois melhor se adequa aos objetivos da pesquisa e permite ao autor classificá-la;
- 2) O mecanismo proposto é: O Executivo brasileiro formula um conjunto de políticas públicas resultado das barganhas e negociações entre os diferentes atores políticos que ocupam cargos

neste poder. Tais políticas possuem conteúdos diferentes e podem ser denominadas de “agenda política legislativa”. Essa agenda, para ser aprovada, necessita ser encaminhada ao Congresso Nacional, que, ao receberem a proposta, delibera sobre o conteúdo e enxergam na estrutura do processo legislativo a possibilidade de alterarem tais políticas para melhor refletirem as suas preferências políticas. Porém esse processo de alteração é influenciado pelo conteúdo das políticas públicas, fazendo com que o “engajamento” dos parlamentares seja diferente conforme o conteúdo de cada legislação. E, por fim, o conteúdo aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo constitui-se em um processo de formulação conjunta pela coalizão, ou seja, a agenda da coalizão.

- 3) E as quatro hipóteses do trabalho são:
- a. Os parlamentares são menos propensos a alterar o conteúdo de projetos de temas referentes à Administração Pública.
 - b. Os parlamentares são menos propensos a alterar o conteúdo de projetos de temas macroeconômicos.
 - c. Os parlamentares são mais propensos a alterar o conteúdo de projetos de cunho social.
 - d. Os parlamentares são mais propensos a alterar o conteúdo de projetos Distributivos.

O próximo capítulo corresponde ao Desenho de Pesquisa utilizado na dissertação, no qual ficará mais claro como será realizada a operacionalização da variável dependente (a participação dos parlamentares nas proposições do Executivo) e a da independente (o conteúdo da agenda política) e os testes de hipóteses realizados para responder à pergunta de pesquisa.

5 DESENHO DE PESQUISA

5.1 INTRODUÇÃO

Em quais temas da agenda legislativa apresentada pelo Executivo os parlamentares mais atuam? Esta pesquisa busca examinar como o conteúdo da agenda política apresentada pelo Executivo motiva a participação dos parlamentares brasileiros no processo decisório, partindo do argumento de que os diferentes conteúdos das políticas propostas afeta o comportamento dos legisladores, logo o seu grau de engajamento durante o processo legislativo.

Em termos empíricos, serão utilizadas como unidade de análise as iniciativas legislativas apresentadas pelo Executivo (Medidas Provisórias, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Lei Ordinária e Propostas de Emenda à Constituição), entre o período de 2003 a 2018, correspondentes aos governos de Lula I até Temer.

Para esta pesquisa, será utilizada como variável dependente a participação dos parlamentares nas proposições do Executivo, sendo mensurada a partir de um *proxy* se a proposição legislativa aprovada se manteve original ao texto enviado ou se recebeu alguma modificação via emendamento durante o processo legislativo; a mensuração, desse modo, é similar a utilizada por Freitas (2010).

A principal variável explicativa da dissertação é a “agenda política”. A agenda política legislativa do Executivo é compreendida, nesta dissertação, como o conjunto de propostas que a Presidência submete ao Congresso. Pretende-se, dessa forma, comparar sua dinâmica e composição ao longo dos anos estudados (GREEN-PEDERSEN; WALGRAVE, 2014). Seguindo essa concepção, é necessário, então, classificar o conjunto de políticas para formar essa variável independente.

Este capítulo é composto de outras cinco seções mais as conclusões, que detalham como será o Desenho de Pesquisa da dissertação. A próxima seção apresenta brevemente o que é a técnica de análise de conteúdo, sendo seguida pela forma de operacionalização da variável dependente e independente da pesquisa. A quinta seção expõe quais serão as variáveis de controle, e a sexta, os modelos de regressão utilizados como teste das hipóteses propostas no capítulo anterior.

5.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Constantemente, governos e legislaturas estão formulando documentos. Esses documentos podem ser projetos de lei, emendas, discursos, relatórios, legislações aprovadas, circulares burocráticas, comunicados à imprensa, entre outros (GRIMMER; STEWART, 2013). Esses textos apresentam, de certa forma, algum conteúdo relativo a uma política pública, algum posicionamento do governo ou de algum parlamentar sobre um assunto ou uma mensagem para seu eleitorado, por exemplo; isso porque o texto é “o mais difundido – e certamente o mais persistente artefato de comportamento político” (MONROE; SCHRODT, 2009 *apud* BENOIT, 2019, P. 1).

Entretanto, para analisar esse montante de documentos e extrair algum conteúdo significativo, é necessário realizar uma análise mais sistemática deles. Esse é o principal objetivo da *análise de conteúdo* que consiste em “uma análise sistemática, objetiva e quantitativa de mensagens presentes em texto” (NEUENDORF, 2001, p. 1). O emprego dessa metodologia produziu, ao longo dos anos, importantes resultados para diversas áreas das Ciências Sociais (NEUENDORF, 2001). Citando apenas alguns exemplos, como na área dos estudos eleitorais, os trabalhos do *Manifest Research Group*, que analisam os programas eleitorais e manifestos dos partidos políticos e o *Comparative Agendas Project*, que se dedica a mensurar a agenda de políticas públicas em vários países (IZUMI & MOREIRA, 2018).

Nos últimos anos, por conta da expansão de disponibilidade desses documentos políticos (BENOIT, 2019) e dos avanços recentes em diversas técnicas computacionais (GRIMMER; STEWART, 2013; IZUMI; MOREIRA, 2018), abriu-se uma importante janela de oportunidade para análises mais sofisticadas dos documentos políticos e, consequentemente, para os estudos legislativos. Com isso, há possibilidade dos pesquisadores desenvolverem novas ferramentas de análise, que possam melhor sistematizar o *corpus*¹⁶ do texto político e assim elaborar novas interpretações.

Contudo, apesar dos benefícios na utilização dessas técnicas, é necessário ter em mente algumas limitações que elas impõem ao pesquisador. E, com base nessas limitações, Grimmer e Stewart (2013, p. 3) elencaram quatro princípios que servem como uma “bússola” ao

¹⁶ “Conteúdo de grandes bases de documentos” (Izumi & Moreira, 2018, p. 138)

pesquisador, como¹⁷:

1. Todos os modelos quantitativos de análise de conteúdo estão errados, mas alguns são úteis;
2. Métodos quantitativos de análise de conteúdo amplificam a capacidade humana, mas não a substitui;
3. Não há um método global para a análise automatizada de conteúdo;
4. Validar, validar, validar.

Os princípios mencionados acima são necessários para compreender um dos dois principais desafios dessas ferramentas. O primeiro se refere à alta dimensão dos textos, o que exige um pré-tratamento e redução do conteúdo para o processamento mais rápido da análise (GRIMMER; STEWART, 2013; IZUMI; MOREIRA, 2018). E o segundo corresponde à tentativa de encontrar modelos que possam assimilar o significado das palavras, como, por exemplo, a palavra “real”, que pode significar a unidade monetária ou um adjetivo que conota a existência de algo verdadeiro.

Com base nessas observações e princípios, esta dissertação se insere nesse contexto dos estudos quantitativos que tratam o texto como dado. E utiliza-se de ferramentas de análise de conteúdo automatizada para a produção das duas variáveis principais dessa pesquisa: o engajamento parlamentar (a variável dependente) e a agenda política (a variável independente), que serão melhor descritas nas próximas seções deste capítulo.

5.3 VARIÁVEL DEPENDENTE: PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR

Até o momento, boa parte dos trabalhos da Ciência Política brasileira, os quais observam como ocorrem as relações entre o Executivo e o Legislativo, utilizou como variável dependente as taxas de apoio aos projetos do Executivo expressas em votações nominais, as taxas de aprovações dos projetos encaminhados ao Congresso (sucesso legislativo) ou a quantidade de leis aprovadas que tiveram a origem no Poder Executivo (dominância legislativa).

Entretanto, as medidas mencionadas acima conseguem capturar apenas informações

¹⁷ A tradução dos quatro princípios da análise automatizada de texto foi retirada de Izumi e Moreira (2018, p. 140).

importantes sobre o final do processo decisório (as votações nominais e aprovações do texto legislativo), já indicando os resultados das barganhas e negociações que ocorreram entre os Poderes (BONVECCHI; ZELAZNIK, 2011), e, com isso, apresentam duas limitações: a) a redução da complexidade do processo legislativo e b) a incapacidade de observar alterações ao conteúdo (*idem*).

Como já foi exposto nesta dissertação, o Congresso Nacional não funciona nos moldes de um “Parlamento reativo”, em que os parlamentares apenas aprovam ou desaprovam os projetos enviados pelo Executivo (COX; MORGENSTERN, 2001), mas há evidências de que os parlamentares brasileiros, antes de aprovarem as políticas públicas, deliberam sobre o texto e, ao longo do processo legislativo, seja na Comissão, no Plenário ou no Senado, apresentam alterações ao conteúdo das políticas (FREITAS, 2016a). Ao analisar essas modificações ao texto, é possível compreender informações relevantes sobre o comportamento dos legisladores e, consequentemente, as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Tendo isso em vista, este trabalho utiliza como variável dependente a participação dos parlamentares. Essa variável é mensurada em um formato binário: caso o projeto tenha sido aprovado de modo semelhante ao texto encaminhado pelo Executivo, ele é atribuído como 0 (zero); e, se o projeto for aprovado com alguma modificação realizada pelos parlamentares, é mensurado como 1 (um). Esse formato de mensuração foi utilizado por Freitas (2010). Essa variável foi encontrada no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, sendo obtida por meio de solicitações de e-mail à instituição.

O argumento apresentado por esta dissertação consiste no fato de que os parlamentares brasileiros participam ativamente do processo decisório nacional, através do emendamento às matérias submetidas pelo Executivo, e que isso, acontece de forma diferente, com base no conteúdo proposto por cada matéria. Dito isso, para validar o argumento é necessário observar se houve primeiro esta participação ou não.

Como já foi mencionado anteriormente, a variável dependente da pesquisa, foi produzida pelo CEBRAP e consta em seu Banco de Dados, como uma variável complementar às informações relativas ao conteúdo dos projetos aprovados e como foram aprovados. A principal informação que essa variável consegue observar é se o projeto apresentado se manteve original ou foi alterado. Com isso, é possível identificar a participação do Legislativo aos projetos do Executivo.

Entretanto, vale frisar, que a identificação é apenas se houve mudança ou não entre o projeto apresentado e a matéria de lei aprovada, ou seja, se o projeto apresentado pelo Executivo no decorrer do processo legislativo teve 30 emendas ou apenas uma ao seutexto, a sua entrada no Banco de Dados já é mensurada como “projeto alterado”.

Com isso, a variável dependente desta pesquisa captura apenas se a proposta apresentada teve alterações ao seu texto, e não tem o intuito de observar o quanto de mudança aconteceu ao projeto. Por isso, este trabalho a indica como uma *proxy* da participação dos legisladores, e os resultados possui algumas limitações, que serão detalhadas no restante da dissertação.

Por conta da natureza comparativa dessa variável, é inviável observar todos os 1357 casos, pois nem todos os projetos apresentados foram aprovados ao fim do processo legislativo, e alguns acabaram sendo arquivados, apensados, rejeitados ou retirados pelo autor. Por isso serão observadas aqui apenas 914 proposições (que se dividem em 602 MPs, 292 PLs, 12 PLPs e 8 PECs), pois, dessa forma, pode-se identificar se elas permaneceram originais ou se foram alteradas.

A opção por essa variável apresenta alguns problemas. Um deles é que ela não acompanha os avanços recentes da literatura política, tanto em formato de mensuração (FREITAS, 2016a), quanto nos últimos avanços ocorridos em termos de técnica (PEDRAZZANI; ZUCCHINI, 2013). Entretanto, a utilização dela pode apontar ao menos se houve ou não a participação dos legisladores no processo de formulação de políticas públicas.

5.4 VARIÁVEL INDEPENDENTE: AGENDA POLÍTICA

Uma das principais responsabilidades do Executivo, delegadas pela Constituição Federal de 1988, é atuar como legislador em áreas referentes à administração pública, ao funcionamento da burocracia e à gestão das Forças Armadas, por exemplo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Em decorrência dessas áreas exclusivas e dos poderes de agenda, já descritos nos capítulos iniciais desta dissertação, o Poder Executivo brasileiro atua como um importante legislador na esfera federal e consegue ser bem sucedido na agenda que envia ao Congresso Nacional (*idem*).

Para testar o argumento e as hipóteses já mencionadas no capítulo anterior, é necessário classificar os temas das iniciativas legislativas que o Executivo encaminha ao

Congresso. Benoit (2019) argumenta que a análise de conteúdo serve para observar as características latentes e as características manifestas da substância dos documentos analisados.

Por características latentes, o autor afirma que não é necessário analisar o texto em seu inteiro teor, mas apenas as propriedades do seu conteúdo. Enquanto, por características manifestas, compreende-se como estão estruturadas as características estilísticas do texto, ou seja, a forma como o conteúdo está sendo comunicado. Com isso, este trabalho tenta observar as características latentes do conteúdo das propostas.

Para classificar as características latentes das proposições, será utilizada a técnica do *Latent Dirichlet Allocation* (LDA), esse modelo de classificação é capaz de estimar um grupo temático por meio da probabilidade bayesiana de uma palavra ocorrer nesse determinado grupo (GRÜN; HORNIK, 2011), ou seja, os tópicos gerados são construídos pela própria característica do texto. A aplicação dessa técnica se deu através da replicação e adaptação do *script* disponibilizado por Batista (2020b)¹⁸ em sua página no *Dataverse*.

Essa técnica consiste em encontrar os diferentes tópicos ou temas que podem estar em um determinado conjunto de texto (*corpus*). Para isso, o algoritmo analisa a interação das palavras e agrupa-as conforme a frequência e a semelhança delas no texto, formando assim os tópicos (BATISTA, 2020a; IZUMI; MOREIRA, 2018). Uma analogia para compreender o funcionamento dessa técnica seria observando como um bibliotecário, que não possuísse em mãos a ficha catalográfica dos livros, e tivesse que organizar um grande conjunto de diferentes obras em prateleiras temáticas lendo apenas o resumo delas. Logo, palavras como “dragão”, “guerreiro”, “magia”, “caminhantes-brancos” indicariam que as obras pertenceriam ao gênero literário do romance de fantasia, enquanto palavras como “assassinatos”, “detetives”, “suspeitos” manifestariam que os livros se tratariam de romance policial.

Além dessa compreensão geral do método, é importante saber que essa técnica é guiada por dois princípios: “1) cada documento é uma mistura de tópicos e 2) cada tópico é uma mistura de palavras” (Silge & Robison, 2017, p. 90). O princípio 1 indica que um documento pode possuir palavras de vários tópicos, só que em proporções particulares; por exemplo, a palavra “Ministério” pode aparecer em obras de Harry Potter, em 1984 de George Orwell, e na obra de Presidencialismo de Coalizão de Sérgio Abranches, e cada um desses livros pode ser

¹⁸ Disponível em <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/MV3I5R>.

considerado um tipo de gênero diferente. O segundo princípio consiste no exemplo do bibliotecário dado no parágrafo anterior.

Para realização dessa análise foram utilizadas todas as iniciativas legislativas, pois, ao contrário da variável dependente, que necessita da versão do projeto inicial com a do projeto final, é mais interessante que se analise todos os projetos encaminhados pelo poder Executivo, para que, dessa forma, tenha-se uma noção mais realista dos temas de sua agenda. Por isso foram empregadas as 1.357 proposições (que se dividem em 767 MPs, 24 PECs, 532 PLs e 34 PLPs) para a realização do LDA.

A fim de operacionalizar o LDA, será utilizada a ementa de cada proposição. Este texto consiste em um resumo da iniciativa apresentada com base em uma regra regimental que afirma que “nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente¹⁹”. O texto da ementa foi obtido em conjunto com outras informações sobre as proposições mediante solicitação pelo canal “Fale Conosco” da Câmara dos Deputados, juntamente com outras informações, como data de apresentação, estágio de tramitação, entre outros.

Por conta dessa informação vir em uma planilha .xlsx, não foi necessário realizar nenhuma conversão para outro formato eletrônico, pois esse formato é compatível ao programa R. O passo seguinte para análise consiste no refinamento da unidade textual, ou seja, com o intuito de diminuir a dimensionalidade do texto, foram retirados números, sinais, acentos e palavras que não iriam influenciar no agrupamento temático (Batista, 2020a). Após a diminuição da dimensionalidade, o conjunto de palavras restantes foi transformado em uma matriz quantitativa (*Document Term Matrix*) para que assim possa ser possível utilizar o algoritmo do LDA e obter a classificação em tópicos temáticos.

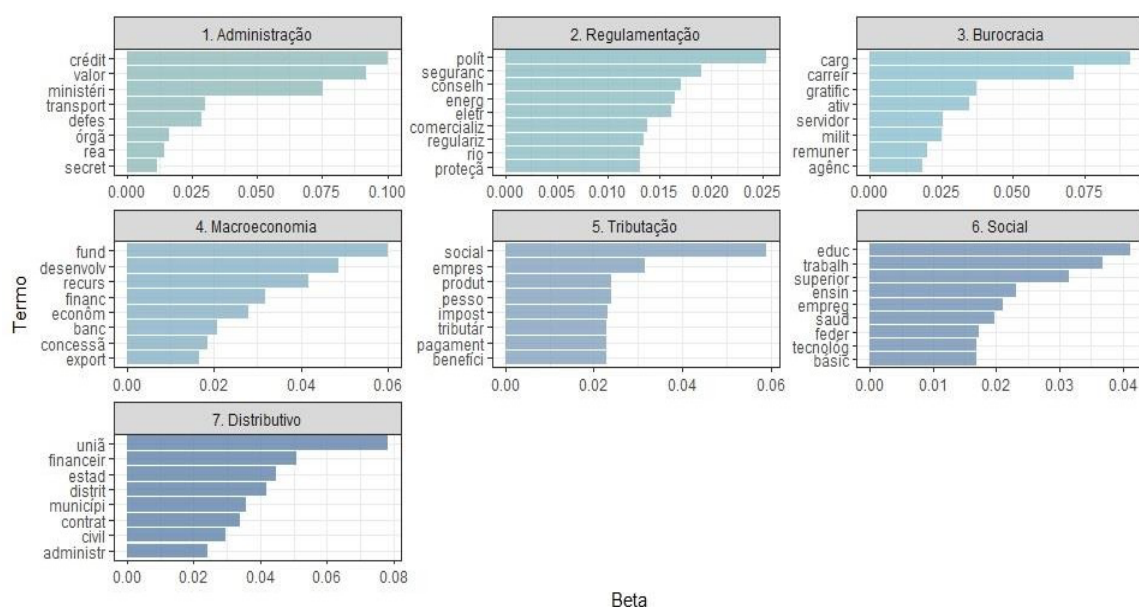
Por se tratar de uma análise não-supervisionada (BATISTA, 2020a; IZUMI; MOREIRA, 2018), a quantidade de tópicos é dada com base na interpretação do pesquisador, que analisa a relação de palavras existentes em cada grupo que forma o tópico e como essas palavras se relacionam entre si. Por exemplo, Batista afirma que, para encontrar o agrupamento temático mais coerente, realizou várias tentativas (2020a, p. 9).

¹⁹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 100 § 3º.

Do mesmo modo que foi mencionado por Batista (2020a), foram realizadas também várias tentativas até encontrar o conjunto de tópicos que melhor pudesse representar os temas da agenda legislativa do Executivo. Os tópicos identificados pela análise do modelo consistem em sete temas, assim como os achados de Batista (2020a).

Assim, os tópicos da agenda legislativa do Executivo foram: 1. Administração, 2. Regulamentação, 3. Burocracia, 4. Macroeconomia, 5. Tributação, 6. Social e 7. Distributivo. O gráfico abaixo demonstra os principais termos existentes em cada um dos tópicos encontrados.

Gráfico 11 – Temas da Agenda do Executivo (2003 – 2018)



Beta
Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

Os projetos referentes à Administração correspondem à organização do Estado brasileiro e matérias que solicitam abertura de crédito em favor de algum ministério. As proposições relativas à Regulamentação tratam de questões sobre políticas regulatórias, como o uso de energia elétrica ou a comercialização de algum produto. O tema da Burocracia corresponde à gestão do funcionalismo público federal e questões relativas às Forças Armadas. A agenda dos temas de Macroeconomia trata sobre assuntos econômicos e financeiros.

A agenda de Tributação agrupa proposições referentes aos temas de impostos, benefícios fiscais e tributação de determinados produtos. A pauta Social aborda políticas de educação, trabalho e saúde, por exemplo. E, por fim, as políticas distributivas tratam sobre as

relações entre a União e os outros entes da federação (como estados e municípios).

5.5 VARIÁVEIS DE CONTROLE

As variáveis de controle utilizadas nesta dissertação podem ser agrupadas em 4 grupos: características da legislação, gestão da coalizão, padrão interno da Câmara dos Deputados e variáveis exógenas.

O primeiro grupo se refere às características legislativas da proposição. A primeira variável desse grupo será o tipo da iniciativa, sendo mensurada como categórica de quatro entradas (PEC, PLP, PL e MP). Já a segunda variável trata se foi solicitado urgência quanto à tramitação da iniciativa, sendo utilizada como uma *proxy* aos poderes de agenda do Executivo.

O segundo grupo corresponde às variáveis de gestão da coalizão (AMORIM NETO, 2006; BATISTA, 2018a; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; POWER, 2010). Esse conjunto de variáveis será adicionado aos modelos, pois, além dos poderes de agenda do Executivo, o controle dos cargos ministeriais e a formação de coalizões incentivam o processo de coordenação do processo decisório entre os Poderes Executivo e Legislativo. Dito isso, serão utilizados o tamanho da coalizão, a proporção de cadeiras que os partidos da coalizão possuem na Câmara dos Deputados; a heterogeneidade ideológica e a taxa de coalescência. Essas três variáveis foram retiradas do banco de dados de Almeida (2018).

O terceiro grupo de variáveis corresponde ao comportamento partidário da Câmara dos Deputados. Para isso, será utilizada como *proxy* desse padrão a taxa de fragmentação partidária, que foi calculada pelo autor para todos os anos da análise. Por fim, o quarto grupo de variáveis de controle é relativo às exógenas ao processo decisório, mas que, de alguma forma, possam vir a influenciar o comportamento dos legisladores. Como exemplo, o efeito do período da lua-de-mel, que equivale ao primeiro ano do mandato do presidente recém-eleito, em que, segundo a literatura, as taxas de aprovação popular e de apoio no Congresso são mais altas (DARRIEUX, 2019).

Outra variável desse grupo, que será utilizada, é o PIB, uma forma de mensurar o crescimento econômico de um país. E a última variável é a popularidade líquida do presidente. Para calcular esse indicador, foram utilizadas as pesquisas do Datafolha, entre os anos de 2003 a 2018. Essa variável foi resultado da porcentagem de “Ótimo/Bom” menos “Ruim/Péssimo”, indicando um valor mais real de apoio popular aos presidentes

(ALMEIDA, 2018). O quadro abaixo resume as principais características das variáveis de controle, bem como as variáveis dependente e independente utilizadas para a realização dos testes estáticos desta dissertação:

Quadro 5 – Tabela de Variáveis

Variável	Mensuração	Fonte
<i>Variável Dependente</i>		
Participação Legislativa	Variável <i>dummy</i> : 0, se o projeto foi aprovado com o seu texto original, e 1, se o projeto foi modificado.	Câmara dos Deputados e Banco de Dados Legislativos do CEBRAP
<i>Variável Independente</i>		
Agenda Política	Variável categórica referente aos temas da agenda política.	Câmara dos Deputados
<i>Variáveis de Controle</i>		
Tipo da Matéria	Variável categórica que indica o tipo da proposição legislativa, caso seja Medida Provisória, Projeto de Lei, Proposta de Emenda à Constituição e Projeto de Lei Complementar.	Câmara dos Deputados e Banco de Dados Legislativo do CEBRAP
Urgência	Variável <i>dummy</i> que assume o valor “1” para identificar o pedido de urgência na proposição e “0” quando não.	Câmara dos Deputados
Tamanho da Coalizão	Porcentagem de Cadeiras na Câmara da Coalizão.	Almeida (2018)
Heterogeneidade da Coalizão	Variável calculada com base no coeficiente de variação da ideologia dos partidos da coalizão.	Almeida (2018)
Taxa de Coalescência	Proporção de distribuição de ministérios por membros da coalizão.	Almeida (2018)
Fragmentação Partidária	Número efetivo de Partidos ao ano.	TSE, calculado pelo autor
<i>Honeymoon</i>	<i>Variável dummy</i> que identifica se o ano correspondente é referente ao primeiro ano do mandato.	TSE
Popularidade Líquida	Variável calculada com base na “diferença entre as porcentagens de eleitores que consideram o governo ótimo ou bom e os que consideram ruim ou péssimo”.	Datafolha Calculo com base nos critérios apresentados por Almeida (2018)
PIB	Taxa de Crescimento econômico do Brasil.	Banco Mundial

Fonte: elaboração própria.

5.6 MODELO

Por conta da mensuração da variável dependente será utilizada como técnica de análise a regressão logística. Usualmente utilizada em modelos preditivos (BRUCE; BRUCE, 2019), essa técnica de regressão tem o intuito de observar a probabilidade de ocorrência de um determinado evento ocorrer. Para isso, o modelo utiliza-se de uma variável dependente binária, 0 ou 1, em que 0 significa a não ocorrência do evento e 1 a ocorrência. Ou seja, nesta dissertação, 0 corresponde que o texto do projeto foi aprovado de forma similar ao texto apresentado, indicando a não-participação dos parlamentares, e 1 corresponde à participação dos parlamentares.

Seis modelos serão rodados. O primeiro corresponde ao chamado modelo ingênuo, em que serão apenas utilizadas a variável dependente e a independente. Aos outros modelos, serão acrescentados os conjuntos de variáveis de controle e, por fim, o sexto modelo, que é o completo. As análises desse modelo foram realizadas através da linguagem R.

5.7 CONCLUSÕES

Esse capítulo teve a função de apresentar o Desenho de Pesquisa da dissertação. De modo resumido, esta dissertação pretende responder em quais temas da agenda legislativa apresentada pelo Executivo os parlamentares mais atuam. Para isso utilizará como variável dependente a participação dos legisladores (identificada como uma variável *dummy*) e a variável independente, os temas da agenda legislativa do Executivo (mensurada de forma categórica). Esta análise corresponderá aos anos de 2003 a 2018 e utilizará como técnica de análise de dados a regressão logística.

O capítulo 5 apresentará os resultados descritivos da Agenda Legislativa do Executivo, e o capítulo 6 evidenciará os resultados dos testes com os modelos de regressão e a discussão dos resultados da dissertação.

6 DESCREVENDO A AGENDA POLÍTICA

6.1 INTRODUÇÃO

Quais são as características da agenda legislativa apresentada pelo Executivo ao Congresso? Este capítulo tem como objetivo detalhar algumas características exploratórias de como é a agenda legislativa do Executivo ao longo do período analisado nesta dissertação, que compreende de 2003 a 2018.

São três as características descritas neste capítulo. A primeira delas corresponde ao tamanho da agenda política, informações referentes à quantidade de projetos, tipos dos projetos e um perfil de legislar diferente de cada Executivo. A segunda é relativa ao conteúdo substantivo dessas políticas e quais foram esses conteúdos ao longo dos governos de Lula I a Temer. E a terceira se refere à utilização de duas ferramentas dos poderes de agenda do Executivo brasileiro, que são os pedidos de urgência e as Medidas Provisórias.

Com isso, este capítulo enumera as descrições importantes, antes de apresentar os resultados da dissertação, pois considera que essas informações podem ser utilizadas como importantes chaves de leitura para interpretar os resultados do próximo capítulo, além também de detalhar os achados sobre a variável independente da dissertação, que é a Agenda Política.

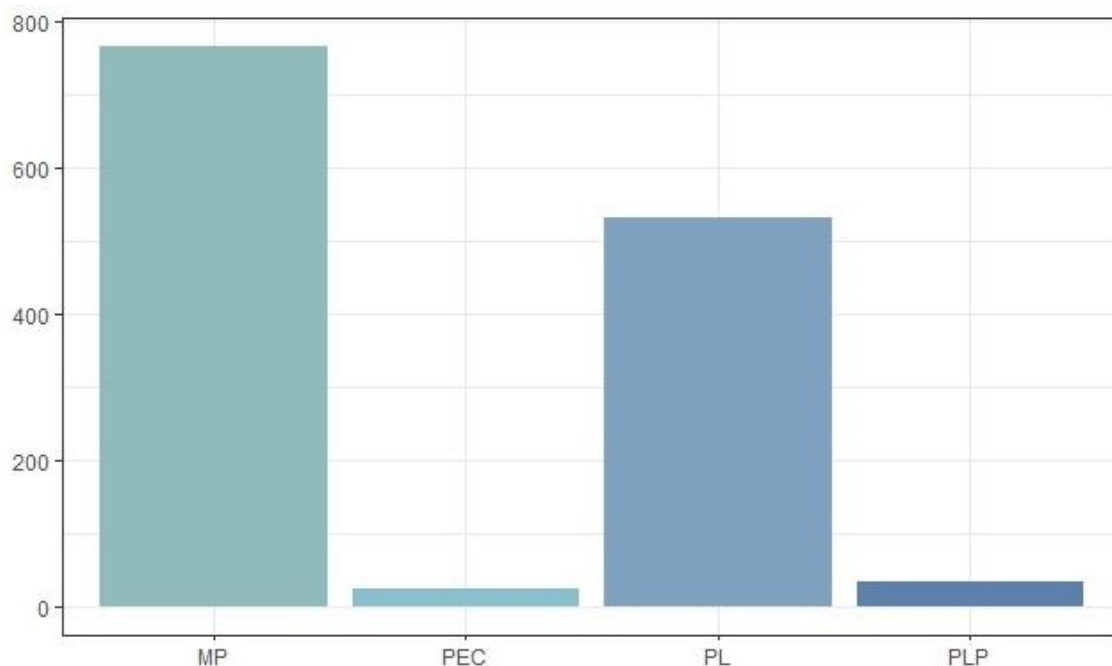
O restante do capítulo está organizado em outras quatro seções. A ordem das seções segue a ordem das características listadas acima (tamanho da agenda, conteúdo substantivo e ferramentas dos poderes de agenda). Por fim, a quinta seção enumera os principais achados do capítulo.

6.2 O TAMANHO DA AGENDA POLÍTICA DE 2003 A 2018

Esta seção descreve as características mais básicas da agenda política apresentada pelo Executivo ao Congresso, como o número de propostas e o tipo das propostas, por exemplo, entre o período estudado, que vai de 2003 a 2018, correspondentes aos governos de Lula I a Temer.

O gráfico 12 mostra a quantidade dos diferentes tipos de proposições apresentadas no período. Entre os anos estudados, o Executivo federal encaminhou ao Congresso 767 MPs, 24 PECs, 532 PLs e 34 PLPs que constituem a agenda legislativa deste Poder.

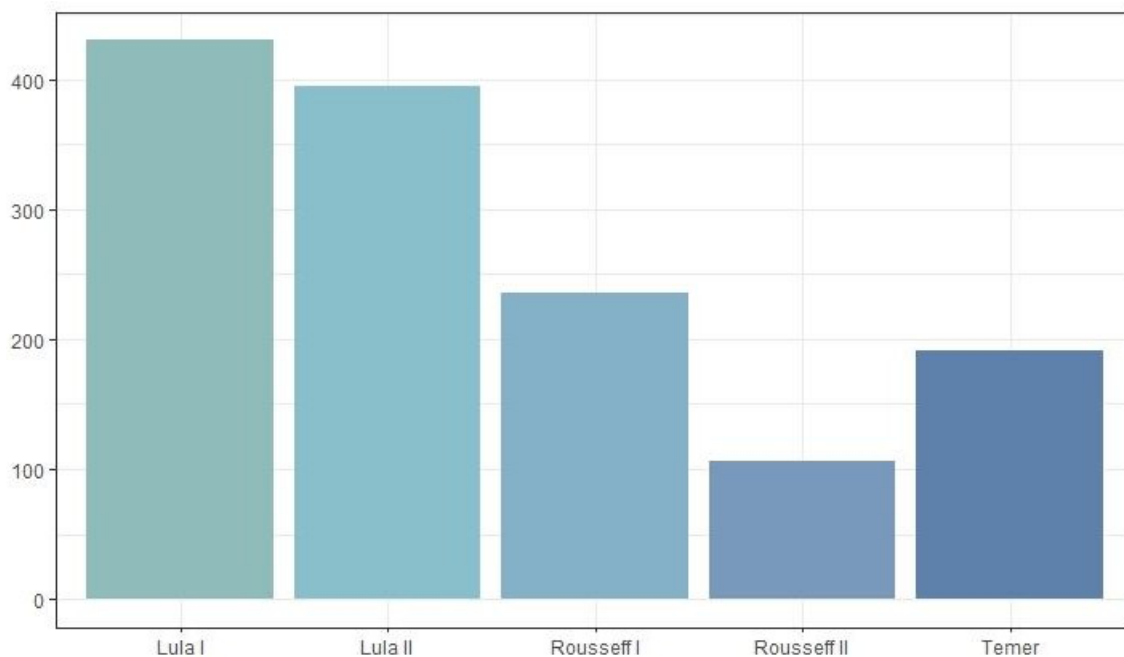
Gráfico 12 – Tipos de Proposições (2003 – 2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

Quanto à quantidade dessa agenda por presidente, observa-se um maior “ativismo” legislativo durante os governos Lula I e Lula II, em que o gabinete apresentou 430 e 394 proposições, respectivamente. Em contraposição ao segundo mandato de Rousseff e o mandato de Temer, que encaminharam 106 e 191 iniciativas, nessa ordem. Os baixos valores desse período (Rousseff e Temer) podem estar relacionados ao curto mandato de ambos, bem como ao período que corresponde a intensa turbulência política e social que o país passava.

Gráfico 13 – Proposições apresentados por Governo (2003 – 2018)

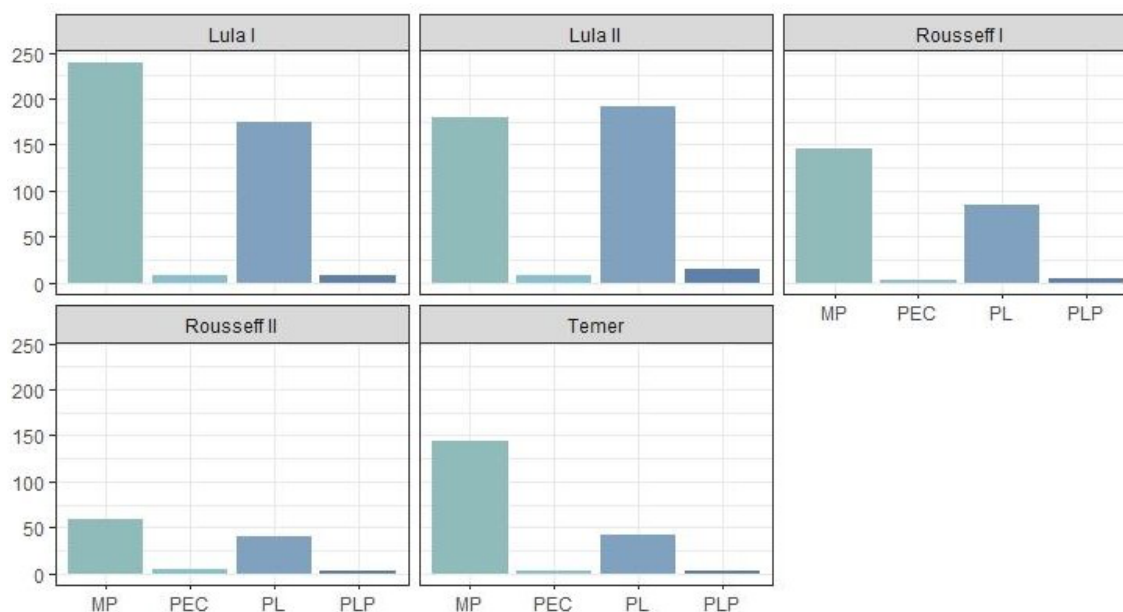


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

A última análise é referente ao tamanho da agenda e compreende em descrever a quantidade dos tipos de proposições por presidente. Uma das formas de observar o estilo legislativo do Executivo seria por meio do Índice de Iniciativa Ordinária (Amorim Neto, 2007), esse indicador observa a proporção de utilização de legislações ordinárias sobre o uso de legislações extraordinárias, que, no caso brasileiro, refere-se à utilização de Medidas Provisórias, como já foi mencionado no capítulo 1.

Com o gráfico 14, pode-se observar que os governos de Rousseff I e Temer recorrem bem mais ao uso de Medidas Provisórias do que os governos de Lula II, por exemplo. Entretanto, como pode ser visto no gráfico, a utilização de tais medidas é uma ferramenta comum que o Executivo utiliza para encaminhar a agenda política ao Congresso.

Gráfico 14 – Tipo de Proposições apresentadas por Governo (2003 – 2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

6.3 O CONTEÚDO SUBSTANTIVO DA AGENDA DE 2003 A 2018

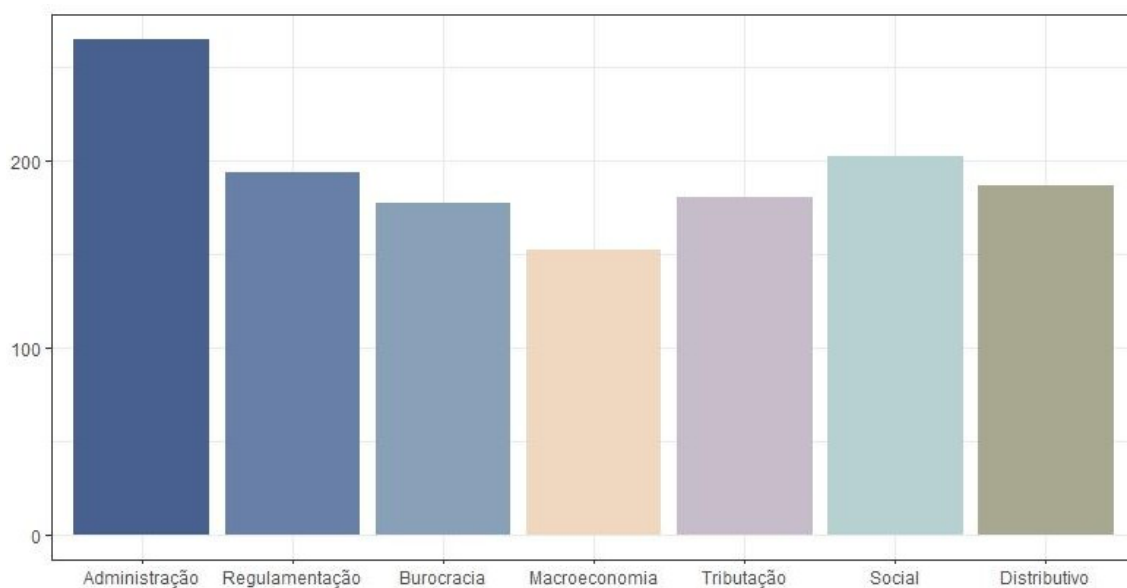
Enquanto a seção anterior apresentou, em termos de quantidade, as características da agenda legislativa que o Executivo encaminhou para o Congresso Nacional, essa irá descrever quais são os temas das políticas públicas que estão presentes nessas matérias. Para isso, foi classificada de forma automatizada cada uma das propostas, como foi descrito no capítulo anterior. Dessa forma, com base nos resultados obtidos da classificação é possível observar quais foram os temas das proposições e como eles variam conforme os diferentes governos brasileiros (BATISTA, 2020a).

Após a utilização do LDA, as proposições puderam ser alocadas em sete grupos temáticos, como já foram mencionados no capítulo 4. Esses temas correspondem a: Administração, Regulamentação, Burocracia, Macroeconomia, Tributação, Social e Distributivo.

O gráfico 15 indica o quantitativo de cada um desses temas ao longo de todo o período estudado. Nota-se que os temas mais legislados foram referentes aos assuntos administrativos, seguidos por temas de uma agenda social e por questões de regulamentação, enquanto os temas relativos ao funcionalismo público federal (Burocracia) e a agenda macroeconômica

ocuparam menor destaque entre as questões legisladas²⁰.

Gráfico 15 – Temas da Agenda Legislativa (2003 – 2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

O escopo da agenda política legislativa do Executivo corresponde à expectativa apontada por Figueiredo e Limongi (2001) de que os temas se concentrariam em questões referentes à pauta macroeconômica e a questões relacionadas à Administração Pública federal, em contraposição a uma agenda social. Contudo, os resultados descritos acima não compreendem em uma análise completa do período da Nova República, deixando de fora, por exemplo, os governos de Cardoso I e II, indicando, dessa forma, que a pauta econômica pode estar subvalorizada.

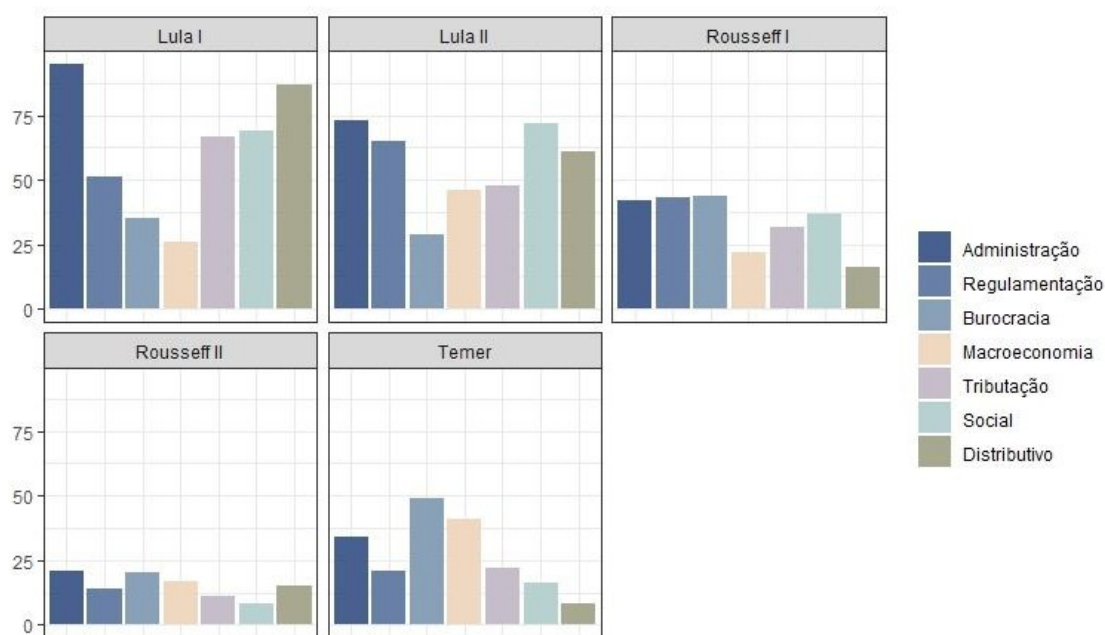
Quando se observa a agenda política, comparando os temas por mandatos do Executivo, encontram-se algumas diferenças significativas. Por exemplo, os assuntos mais legislados durante o mandato de Lula I foram relacionados aos temas de Administração, Distribuição e agenda Social, enquanto, no seu segundo governo, a agenda concentrou-se em questões de Administração e de pauta social.

No primeiro governo de Rousseff, o Executivo apresentou mais questões relacionadas à Burocracia e à Regulamentação e, durante o seu segundo mandato, a agenda política

²⁰ Segue a porcentagem dos assuntos: Administração – 19,5%; Regulamentação – 14,3%; Burocracia – 13%; Macroeconomia – 11,2%; Tributação – 13,3%; Social – 14,9% e Distributivo - 13,8%.

encaminhada ao Congresso concentrou-se em questões sobre a Administração Federal, a Regulamentação e a Macroeconomia. E, por fim, a agenda do Executivo durante o governo Temer priorizou assuntos referentes à Burocracia, à Macroeconomia e à Administração Pública. No gráfico 16, é possível observar esse padrão:

Gráfico 16 – Agenda Legislativa por Executivo (2003 – 2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

Com o intuito de confirmar que se existe uma relação entre os governos e os temas da agenda foi realizado um teste qui-quadrado. O teste qui-quadrado tem a finalidade de observar se duas variáveis categóricas (governo e temas da agenda) estão ou não relacionadas, podendo ser interpretado por meio do resultado do p-valor. Significando que um $p < 0,05$ (p-valor maior que 0,05) aumenta “nossa confiança de que existe de fato uma relação entre as duas variáveis analisadas” (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013). O resultado do p-valor do teste qui-quadrado foi de $p < 0,000$, indicando que há uma associação forte entre ambas as variáveis.

Tabela 1 – Teste Qui-Quadrado de Associação entre Governo e Agenda

<i>Governo</i>	<i>Agenda</i>							<i>Total</i>
	Administração	Regulamentação	Burocracia	Macroeconomia	Tributação	Social	Distributivo	
Lula I	95	51	35	26	67	69	87	430
Lula II	73	65	29	46	48	72	61	394
Rousseff I	42	43	44	22	32	37	16	236
Rousseff II	21	14	20	17	11	8	15	106
Temer	34	21	49	41	22	16	8	191
Total	265	194	177	152	180	202	187	1357

$$\chi^2=141.104 \cdot df=24 \cdot \text{Cramer's } V=0.161 \cdot p=0.000$$

Por fim, vale ressaltar que este teste estatístico apenas demonstra que duas variáveis categóricas estão relacionadas e, com isso, os resultados obtidos dele não indicam se há uma relação causal entre as variáveis.

6.4 PODERES DE AGENDA: A UTILIZAÇÃO DE URGÊNCIA E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

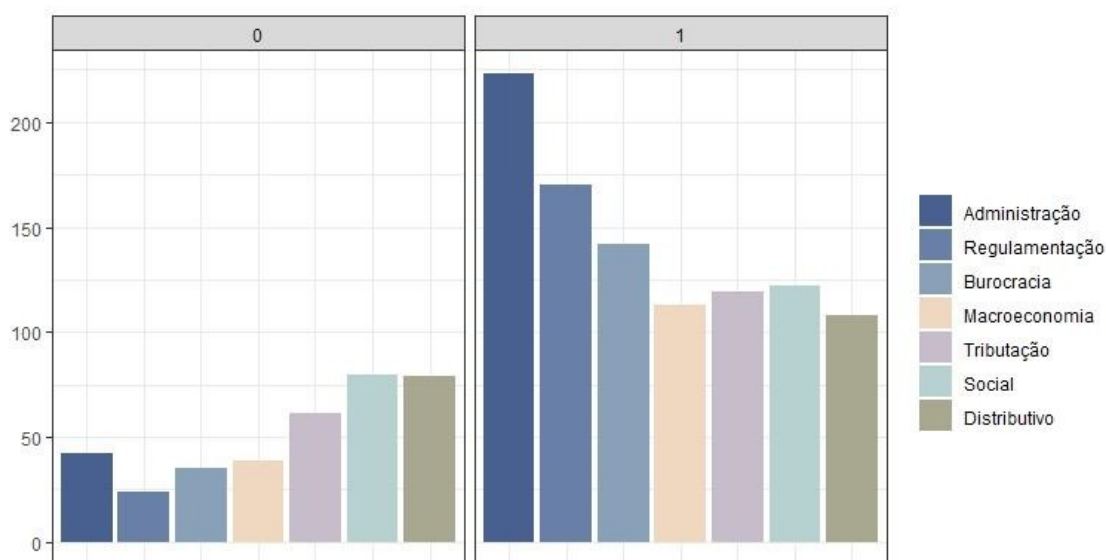
A última característica descrita neste capítulo sobre a Agenda Legislativa do Executivo corresponde à utilização de dois poderes de agenda que esse Poder possui: os Pedidos de Urgência e as Medidas Provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Com base nesses poderes, o Executivo brasileiro possui autoridade legal para que seus projetos tramitem em um tempo e processo diferente dos demais projetos: o pedido de urgência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003) – capacidade de impor legislações com força de lei – e medidas provisórias (*idem*)²¹. Dessa forma, esta seção realizará análises exploratórias referentes a temas da agenda política do Executivo em que são mais utilizadas essas ferramentas.

Entre os temas mais comuns, que o Executivo solicita urgência, encontram-se as matérias referentes à Administração, Regulação e Burocracia. Enquanto os temas, como Social

²¹ Ambas as ferramentas já foram descritas no capítulo 1, para informações, por favor, voltar ao capítulo.

e Distributivo, apesar de terem algumas propostas que utilizam desse poder de agenda, são os que mais se destacam entre os temas que não se utilizam desta prerrogativa. O gráfico 17 apresenta dois grupos, o grupo 0 corresponde às iniciativas que não possuem pedido de urgência, e o grupo 1 equivale às propostas que possuem o pedido de urgência.

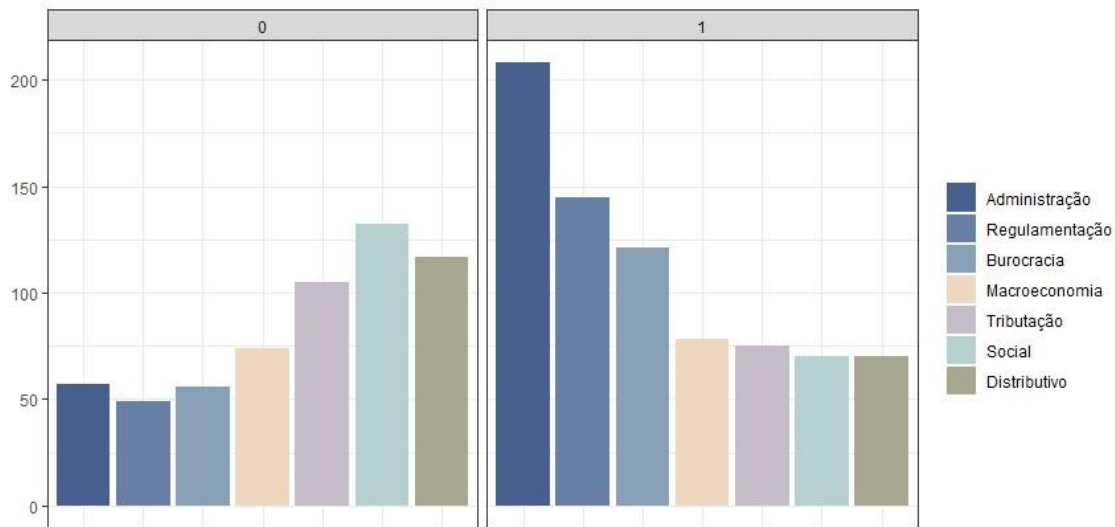
Gráfico 17 – Urgência por Temas da Agenda Legislativa (2003 – 2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

Quando se observam os temas que os presidentes mais utilizam Medidas Provisórias, encontra-se um resultado similar entre os temas que possuem a prerrogativa da Urgência. Entre os temas mais frequentes das MPs estão projetos relacionados à Administração Pública, Regulamentação e Burocracia. E, dos temas menos frequentes, destacam-se a agenda Social e Distributiva. O gráfico 18 apresenta dois grupos, o grupo 0 corresponde aos outros tipos de proposições (Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Ordinária e Projetos de Lei Complementar), e o grupo 1 equivale às Medidas Provisórias.

Gráfico 18 – Medidas Provisórias por Temas da Agenda Legislativa (2003 – 2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados

Com isso, é possível concluir que o Executivo utiliza, na maioria dos casos, usa essas duas ferramentas para atuar em temas referentes à sua iniciativa exclusiva, como assuntos da Administração Pública e sobre o funcionalismo público (aqui tratado como Burocracia), utilizando com menor frequência desses poderes de agenda para áreas que são de iniciativas compartilhadas, como os temas Sociais e Distributivos, que são considerados pelos achados da literatura, os principais conteúdos da agenda política apresentada pelos parlamentares (BATISTA, 2020a; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

6.5 CONCLUSÕES

Os achados deste capítulo vão de encontro aos resultados já encontrados na literatura recente sobre o padrão de produção legislativa do poder Executivo. Dito isso, os principais resultados deste capítulo podem ser enumerados em três pontos:

1. O Executivo brasileiro possui um padrão diferente no processo de formulação de políticas, tanto no tipo da legislação (se ordinária ou extraordinária) como no assunto dessa agenda;
2. O escopo da agenda produzida pelo Executivo (formado por presidentes, ministros e burocratas) concentra-se em temas que são da competência constitucional desse poder, como assuntos relacionados à Administração Pública federal, Tributação e à Burocracia;

3. O Executivo utiliza-se de ferramentas dos seus poderes de agenda, como pedido de urgência e medidas provisórias, na maioria dos casos, em assuntos relacionados à competência própria desse Poder, como os temas mencionados no segundo ponto da conclusão. Enquanto nos temas sociais e distributivos, que são de competência compartilhada entre os Poderes, é visto que há um emprego menor desses mecanismos.

7 DO PLANALTO PARA O CONGRESSO: O EFEITO DA AGENDA POLÍTICA SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PARLAMENTARES

7.1 INTRODUÇÃO

Em quais temas da agenda legislativa apresentada pelo Executivo os parlamentares mais atuam? Esta dissertação tem o objetivo de identificar quais temas dos projetos que o Executivo encaminha ao Congresso Nacional são mais suscetíveis a serem alterados por parte dos parlamentares. Para isso, serão analisadas as iniciativas propostas pela Presidência entre os anos de 2003 a 2018 e, assim, observadas quais áreas foram mais priorizadas.

O argumento central da dissertação é que o conteúdo da agenda política apresentada pelo Executivo motiva a participação dos parlamentares no processo decisório e, desse argumento, derivam quatro hipóteses testáveis por meio dos modelos de regressão logística. As hipóteses deste trabalho são as seguintes:

- 1. Os parlamentares são menos propensos a alterar o conteúdo de projetos referentes à Administração;*
- 2. Os parlamentares são menos propensos a alterar o conteúdo de projetos de temas Macroeconômicos;*
- 3. Os parlamentares são mais propensos a alterar o conteúdo de projetos de cunho Social;*
- 4. Os parlamentares são mais propensos a alterar o conteúdo dos projetos Distributivos.*

Em termos empíricos, a participação dos parlamentares será observada por meio de uma variável binária (0 – se o projeto se manteve original, e 1 – se o projeto foi alterado), enquanto o conteúdo da agenda legislativa será construído por meio de uma variável categórica. Como já foi mencionado no capítulo 3, os resultados da análise proposta neste capítulo utilizaram apenas os projetos aprovados, pois estes são comparáveis em termos do conteúdo, ao contrário dos projetos que não foram aprovados.

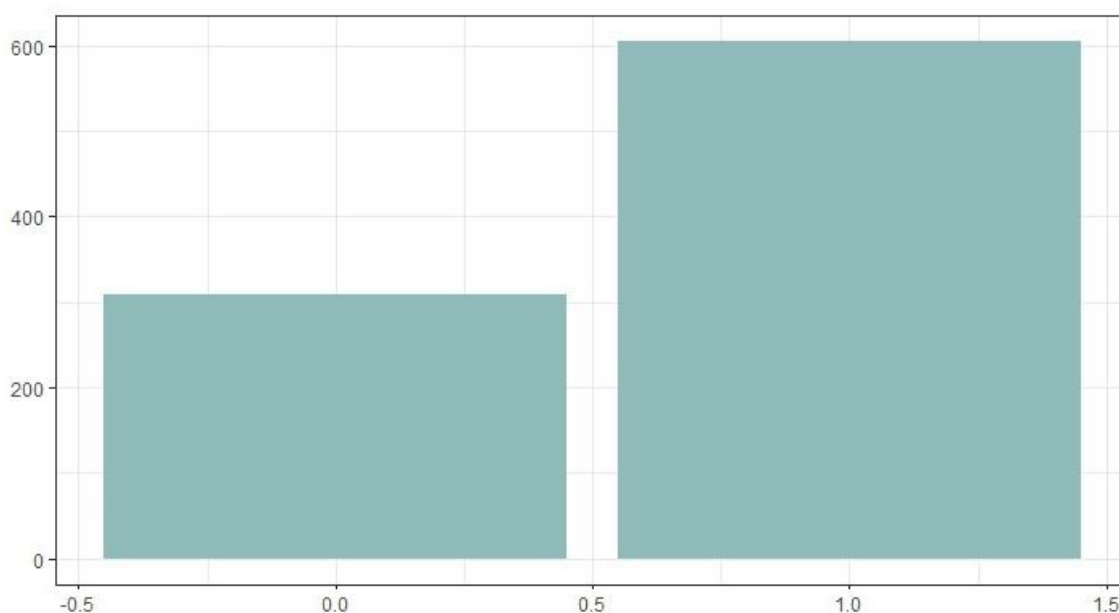
Após esta breve introdução com as principais características da dissertação, o capítulo está organizado em outras quatro seções. A segunda seção corresponde a uma análise descritiva entre a variável dependente e a independente, sendo seguida pela exposição dos resultados dos modelos de regressão. A penúltima seção corresponde a uma discussão teórica dos achados

do capítulo e, por fim, as conclusões.

7.2 ANÁLISE DESCRITIVA

Como foi descrito no capítulo 3, a variável dependente da pesquisa será mensurada através da participação dos legisladores nas proposições originárias do Poder Executivo, sendo observado se os projetos continuaram “originais”, mantendo o conteúdo que foi proposto, ou se foram “alterados”, se os parlamentares modificaram o conteúdo desses. No gráfico 19, há a quantidade de cada uma proposição desse grupo referente aos anos de 2003 a 2018.

Gráfico 19 – Proposições Alteradas (2003 – 2018)

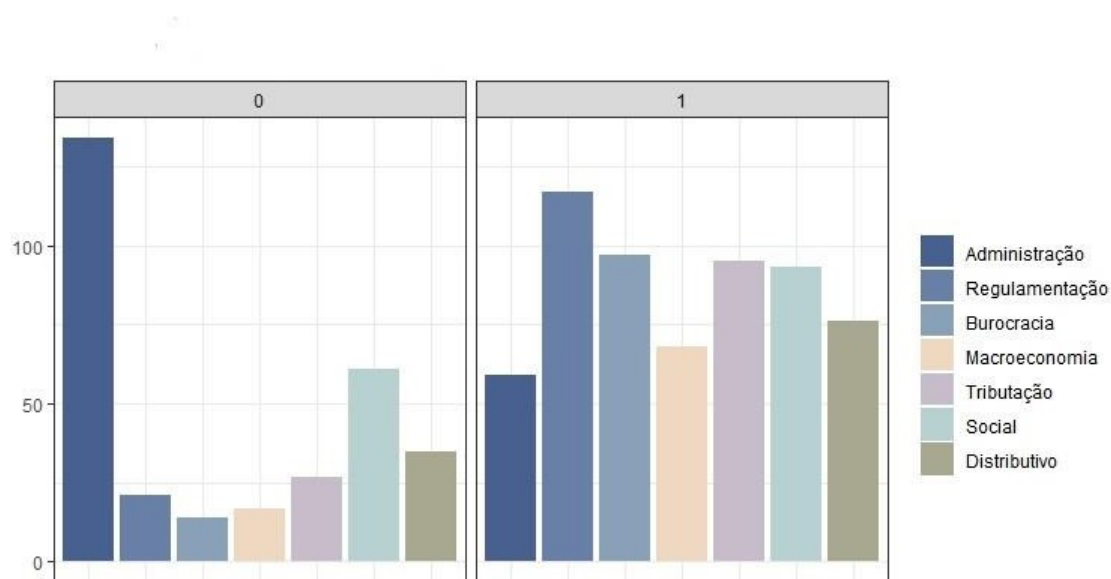


Fonte: elaboração própria com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Constata-se então que, entre o total das leis aprovadas, apenas 33,80% (309) se mantiveram com o mesmo conteúdo, enquanto 66,20% foram alteradas.

Além dessa análise da variável dependente, foi observado, através de uma separação por temas, para que de forma preliminar já possa ser identificado, se há algum tema que os parlamentares são mais atuantes quando vão alterar os projetos do Executivo. Ao observar o gráfico 20, pode-se afirmar que a participação dos parlamentares na produção legislativa é presente em quase todos os temas classificados na agenda, com exceção das políticas referentes à Administração Pública. O grupo no quadrante 0 é correspondente aos projetos “originais” e no 1 equivalem aos projetos alterados.

Gráfico 20 – Alterações por Temas (2003 – 2018)



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

De modo preliminar então, pode ser afirmado que a participação dos parlamentares não é uma exceção, mas sim a regra no processo decisório brasileiro, e que isso acontece de forma majoritária em quase todos os temas da agenda legislativa proposta pelo Executivo.

7.3 MODELOS DE REGRESSÃO

Para observar de forma mais embasada em quais temas da agenda legislativa do Executivo os parlamentares mais atuam, foram realizados testes com regressões logísticas. Seis modelos foram feitos para observar o comportamento das variáveis. O primeiro modelo consiste na associação da variável dependente com a variável independente, aqui nomeado de modelo ingênuo, pois parte do pressuposto que apenas essa relação teria capacidade de explicar a associação entre as variáveis.

Os modelos 2, 3, 4, 5 observam o comportamento das variáveis dependente e independente com base nos agrupamentos de variáveis de controle propostos no capítulo 4. O modelo 2 acrescenta as características das proposições referente ao tipo e ao pedido de urgência. O modelo 3 acrescenta as variáveis exógenas ao processo decisório. O modelo 4 aborda a gestão da coalizão e o 5 acrescenta a fragmentação partidária. Por fim, o modelo 6, que é o modelo completo, inclui todas as outras variáveis. Na tabela abaixo são apresentados os modelos da pesquisa.

Tabela 2 – Modelos de Regressão

	<i>Variável Dependente:</i>					
	Alterações					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Regulamentação	2.538*** (0.284)	2.556*** (0.287)	2.577*** (0.286)	2.577*** (0.287)	2.552*** (0.286)	2.556*** (0.289)
Burocracia	2.756*** (0.326)	2.783*** (0.329)	2.631*** (0.329)	2.616*** (0.331)	2.541*** (0.331)	2.629*** (0.337)
Macroeconomia	2.207*** (0.313)	2.297*** (0.321)	2.060*** (0.318)	2.038*** (0.319)	1.970*** (0.320)	2.092*** (0.328)
Tributação	2.078*** (0.268)	2.336*** (0.285)	2.072*** (0.271)	2.138*** (0.273)	2.108*** (0.271)	2.386*** (0.289)
Social	1.242*** (0.227)	1.526*** (0.247)	1.247*** (0.229)	1.268*** (0.230)	1.260*** (0.230)	1.540*** (0.242)
Distributivo	1.596*** (0.257)	1.857*** (0.273)	1.626*** (0.260)	1.667*** (0.263)	1.688*** (0.261)	1.972*** (0.279)
Urgência		0.935*** (0.256)				1.005*** (0.208)
PEC		0.360 (0.828)				
PL		-0.091 (0.229)				
PLP		0.051 (0.793)				
PIB			-0.053 (0.032)			0.007 (0.044)
<i>Honeymoon</i>			-0.069 (0.177)			0.052 (0.204)
Popularidade			-0.003 (0.003)			0.008* (0.004)
Tamanho				-3.940** (1.539)		-4.217** (1.922)
Heterogeneidade				1.643*** (0.636)		1.724 (1.508)
Coalescência				0.008		0.004

				(0.011)		(0.015)
Fragmentação					0.195***	0.154
					(0.052)	(0.146)
Constante	-0.820***	-1.685***	-0.559***	1.328	-2.818***	-0.959
	(0.156)	(0.306)	(0.188)	(1.312)	(0.558)	(2.020)
Observações	914	914	914	914	914	914
Log Likelihood	-499.329	-486.279	-495.013	-490.806	-491.825	-476.469
Akaike Inf. Crit.	1,012.658	994.557	1,010.026	1,001.612	999.651	982.937
Nota:					* p	** p
						*** p<0.01

Fonte: elaboração do autor.

Para melhor interpretação dos modelos, vale destacar as variáveis de referência. A variável de referência para os temas foi “Administração” e, para tipo, foram as “Medidas Provisórias”. No modelo 1, os valores positivos estimados para cada um dos temas têm seu resultado positivo, indicando que há maior probabilidade desses temas (com exceção dos projetos referentes à Administração) serem alterados pelos parlamentares. Em todos os demais modelos, há uma relativa importância da variável “agenda política”, indicando que a principal variável de interesse desta pesquisa é relevante em todos os modelos analisados.

O segundo modelo revelou a importância estatística da variável “Urgência”. Essa variável corresponde a uma *dummy*, em que 0 mostra que o projeto não recebeu o pedido de urgência e 1 significa que houve um pedido de urgência para essa proposta. Com isso, esse resultado propõe que, para cada projeto com pedido de urgência, aumenta 154% a chance de eles serem alterados no decorrer do processo legislativo. Ainda é importante frisar que o peso dessa variável se destaca também no modelo 6.

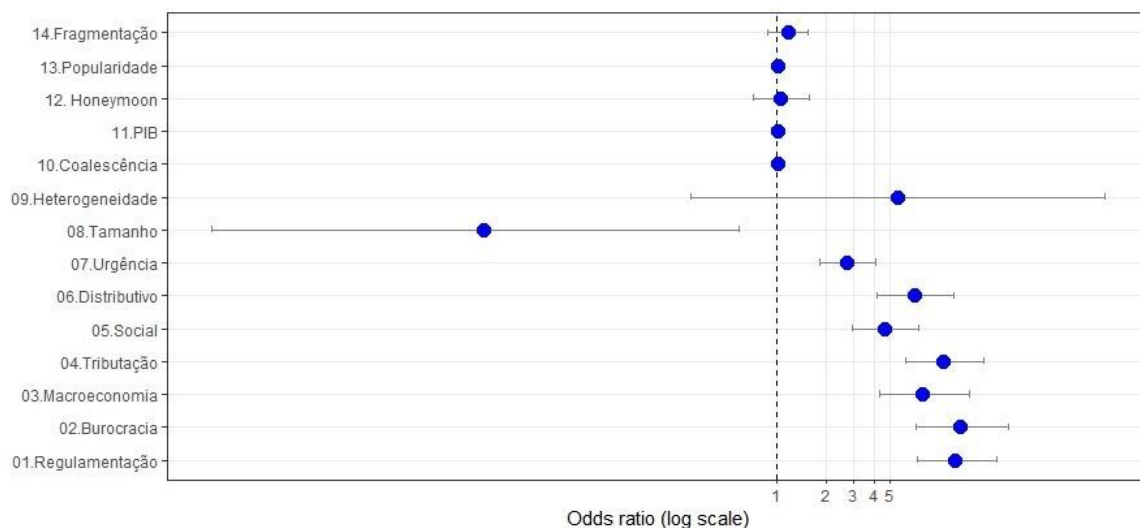
O terceiro modelo acrescentou como variáveis de controle o PIB, a popularidade e o efeito do *honeymoon*, entretanto as estimativas sobre estes foram negativas. No modelo 4, observando as variáveis da gestão da coalizão, há uma relevância nas variáveis “Tamanho” e “Heterogeneidade”, entretanto ambas são de sinais diferentes. O resultado da variável “Tamanho” revela que, quanto maior a coalizão, menor a chance das iniciativas serem alteradas. Enquanto a variável “Heterogeneidade” indica que, quanto mais heterogêneas as coalizões, maiores a chance dos projetos serem alterados. Já o modelo 5, indicou uma relativa importância para a variável “Fragmentação”. Essa variável observa o quão fragmentada é a Câmara dos

Deputados, sendo mensurado através do número efetivo de partidos que ocupam cadeiras nesta. Os resultados dessa variável apontam para a chance de 21% dos projetos serem alterados em um ambiente de alta fragmentação.

No modelo 6, foram acrescentadas todas as variáveis anteriores, pois dessa forma, teria como se verificar o efeito das variáveis de controle sobre a associação das variáveis dependente e independente principalmente. Os resultados desse modelo indicam uma relevância positiva para as variáveis “Urgência” e, em menor grau, para “Popularidade”, enquanto uma relevância negativa para a variável “Tamanho da Coalizão”.

Em termos interpretativos, o modelo indica que há uma chance de 173% das proposições que recebem o pedido de urgência serem modificadas no processo legislativo. O efeito da popularidade presidencial não chega a 1% para influenciar a probabilidade de o projeto ser alterado; entretanto o efeito da popularidade pode estar associado aos períodos de crise política que ocorreram durante os anos de 2003 a 2018, como o Mensalão, o Petrolão, as Jornadas de Junho, o impedimento de Dilma Rousseff e as duas denúncias sofridas por Michel Temer no decorrer de seu mandato, por exemplo. E esse modelo não utiliza nenhuma variável para controlar esse efeito. Enquanto a variável “Tamanho da Coalizão” pode ser interpretada como, quanto maior a coalizão, menor a chance de o projeto ser alterado. No gráfico abaixo, são apresentados os intervalos de compatibilidade do modelo 6:

Gráfico 21 – Intervalos de Compatibilidade do Modelo 6



Como o modelo de regressão utilizado nesta dissertação não é um modelo de regressão linear, logo, entre os resultados demonstrados acima, não se informa qual é o R^2 do modelo, principalmente por conta da natureza da variável dependente (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015). Então, para calcular a medida de ajusta geral do modelo proposto, é necessário estimar as medidas do pseudo- R^2 . Para isso, foi utilizado o pacote “modEvA” que calcula o pseudo- R^2 com base nos valores estipulados por Cox e Snell, Nagelkerke e McFadden, os quais podem ser vistos abaixo:

Tabela 3 – Pseudo- R^2

	Cox e Snell	Nagelkerke	McFadden
Pseudo- R^2	0,21	0,29	0,18

Fonte: elaboração do autor.

Os valores obtidos pelo Pseudo- R^2 revelam que o modelo 6 foi responsável por explicar entre 18% a 29% dos casos analisados. Em referência a principal variável independente da pesquisa, a agenda de políticas legislativas apresentada pelo Executivo e qual a chance desses conteúdos serem mais alterados pelos parlamentares, nota-se que a probabilidade de todos os temas serem modificados no decorrer do processo legislativo é bastante alta, com exceção dos temas do Tópico 1, que são referentes à Administração Pública, como indicam os valores dos

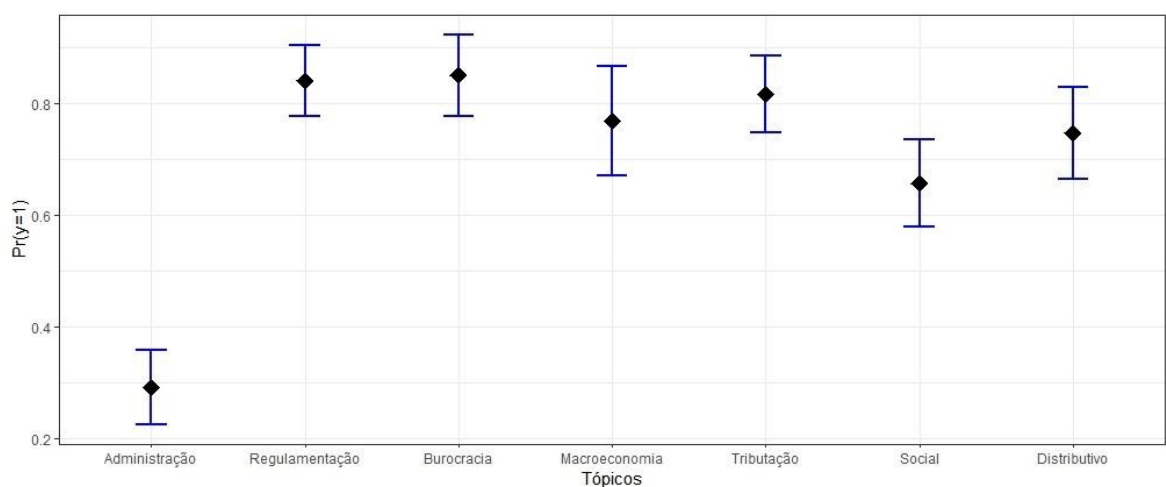
modelos de regressão.

O gráfico abaixo demonstra essa interpretação. No eixo x encontram-se os tópicos da agenda política, e o eixo y corresponde à probabilidade prevista dos projetos de serem alterados. Nisso, pode-se observar que o tópico relativo à Administração possui uma baixa chance de ser alterado pelos parlamentares, significando que o Legislativo participa pouco de políticas referentes ao assunto; em contraposição aos demais temas, como nos tópicos relacionados à Regulamentação, Burocracia, Macroeconomia, Tributação, Social e Distributivo.

Apesar de as barras de probabilidade desses tópicos estarem em locais diferentes, elas ainda se tocam, revelando que não há uma diferença relevante entre a probabilidade de algum tema ser mais alterado do que outro. Não obstante essa análise possa não corresponder à realidade, pois necessitaria de uma variável dependente que identificasse e capturasse melhor essa gradação da participação.

Com isso, pode-se supor que 3 das hipóteses propostas neste trabalho possam ser confirmadas. A hipótese 1, a qual argumentava que os temas de Administração seriam menos alterados, e as hipóteses 3 e 4, que asseguravam uma maior participação dos parlamentares em projetos de cunho Social e Distributivos. Os testes executados nesta dissertação não asseguram que a hipótese 2 (referentes aos temas Macroeconômicos) possa ser confirmada, já que os resultados apresentam uma alta participação dos parlamentares em projetos desse assunto.

Gráfico 22 – Probabilidades Previstas do Modelo 6



7.4 DISCUSSÃO

Esta dissertação chama atenção para um tema que, nos últimos anos, é recorrente na Ciência Política brasileira, que é a participação dos parlamentares na agenda de políticas do Executivo (A. FREITAS, 2016a; R. FREITAS, 2010; MOREIRA, 2020). Dito isso, este trabalho também afirma que há essa participação e que essa participação ocorre em diferentes temas da agenda legislativa encaminhada pelo Executivo.

Por muito tempo, a literatura nacional argumentava que o processo decisório federal estaria condicionado aos incentivos decorrentes da arena eleitoral, ou seja, o presidente, por ser eleito por meio de um sistema eleitoral majoritário e por todos os eleitores do país, acabaria priorizando legislações mais progressistas e de cunho nacional (AMES, 2003); em contraposição aos legisladores que, eleitos por um sistema proporcional de lista aberta, representariam apenas os interesses localistas de seus redutos eleitorais (*idem*). Logo, essa combinação entre um regime presidencialista e um sistema multipartidário altamente fragmentado constituiria um dos principais *entraves da democracia no Brasil* e, consequentemente, da formulação de boas políticas públicas.

Em outros estudos, notou-se que o Executivo, por conta de seus poderes de agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2003) e pela alocação dos ministérios (AMORIM NETO, 2006; BATISTA, 2018a), conseguiria aprovar mais facilmente sua agenda política legislativa, pois o Legislativo cooperaria com o Executivo,

visto as altas taxas de apoio observadas por meio das votações nominais, ou seja, haveria um apoio quase que instantâneo da coalizão à agenda proposta pelo Executivo.

Nesse modelo, o Executivo seria o centro gravitacional do sistema político brasileiro (AMORIM NETO, 2007). Pois todo o processo decisório funcionaria em prol da aprovação da sua agenda política (em decorrência dos poderes legislativos que ditam o ritmo e o conteúdo dos trabalhos do Congresso), afirmando assim que o Executivo seria o seu principal legislador, tendo em vista as taxas de sucesso e dominância desse poder.

Contudo, alguns trabalhos recentes chamam atenção de que o Executivo não seria tão *imperial*²², como se tem argumentado, isso por meio de quatro evidências. A primeira dessas evidências seria a maior participação dos ministros no processo de formulação de políticas do que as próprias estruturas do gabinete do Presidente (BATISTA, 2013; GAYLORD; RENNÓ, 2015; RENNÓ; WOJCIK, 2015); a segunda evidência seria um maior compartilhamento de políticas na gestão orçamentária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008); a terceira evidência refere-se aos novos achados de padrão de votação, que se deslocam do eixo ideológico e vão para o conflito entre o governo e a oposição (ZUCCO; LAUDERDALE, 2011) e, por fim, os achados que demonstram que agenda aprovada corresponde a uma agenda do governo (A. FREITAS, 2016a; R. FREITAS, 2010; MOREIRA, 2020).

Os achados desta dissertação corroboram as evidências mencionadas acima de que o processo decisório deve ser observado com as lentes da tese de um compartilhamento maior da agenda política entre os Poderes da Nova República e, assim, seria melhor compreender as *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* brasileiro. Levando isso em consideração, a pesquisa guiou-se pelo fato de que existe esse compartilhamento da agenda política, porém partindo do pressuposto de que algumas áreas são mais compartilhadas do que outras; isso por conta do conteúdo da política (LOWI, 1964; 1972).

Dessa forma, dependendo do conteúdo da política apresentada pelo Executivo, os parlamentares seriam mais engajados a participarem em uns temas em detrimento de outros. Isso pode ser visto nos resultados desta dissertação. Pois foi notado que há um interesse majoritário dos legisladores em participarem de quase todos os temas, com exceção dos assuntos

²² Esta referência de “Executivo imperial” se refere à obra “Sua Majestade, o Presidente do Brasil!” (Hambloch, 2000).

de Administração Pública, levando-se a concluir que a agenda das políticas aprovadas é uma agenda do governo e não apenas do Executivo, ou uma agenda dual.

Com esse resultado, pode-se levar à conclusão de que há uma substituição do centro de gravidade do sistema político do Executivo para o poder Legislativo, entretanto essa interpretação é errônea, pois ainda são perceptíveis as taxas de sucesso e dominância legislativa do Executivo. Mas o que este trabalho chama atenção é que há as digitais dos legisladores nas leis que influenciam e impactam os diversos aspectos da vida brasileira em sociedade, e que essa importância não pode ser creditada apenas ao Executivo. Ou seja, esses achados, assim como os de Freitas (2010), Freitas (2016a) e Moreira (2020), fazem uma espécie de “reparação histórica” ao papel do Legislativo nessa nova ordem constitucional.

Porém os achados aqui presentes necessitam de maiores pesquisas que possam refinar e observar a gradação da atuação dos legisladores, quais instâncias deliberativas do processo legislativo em que há maiores alterações (se nas Comissões, na Câmara dos Deputados ou no Senado), se essas alterações são realizadas por membros da coalizão ou da oposição, como os presidentes reagem a essas alterações e também uma validação dos temas da agenda política. Todas essas possíveis pesquisas enunciadas também se configuram em limitações que este trabalho possui. Entretanto, além da reparação histórica ao papel do Legislativo, houve também uma tentativa de analisar a importância do conteúdo das políticas, algo que há muito era necessário para compreender o processo decisório nacional.

7.5 CONCLUSÕES

Esta dissertação tem o objetivo de identificar quais temas dos projetos que o Executivo encaminha ao Congresso Nacional são mais suscetíveis a serem alterados por parte dos parlamentares. Para isso, foi analisado se as iniciativas propostas pela Presidência, entre os anos de 2003 a 2018, tiveram algum tipo de alteração realizada pelos legisladores.

Os resultados apresentados neste capítulo indicam que sim. Os parlamentares, durante o decorrer do processo legislativo, utilizam-se de uma de suas ferramentas dos poderes de agenda, o emendamento, para alterar o texto legislativo apresentado pelo Executivo e assim participarem do processo legislativo.

E esse mecanismo ocorre, com base nos dados investigados, em todos os tipos de políticas públicas, com exceção às políticas relativas à Administração Pública federal. Tais

achados se demonstram em uma importante evidência para tese da agenda compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, ou seja, as políticas públicas formuladas no nível federal são formuladas pela coalizão governista e não apenas pelo Executivo, como a literatura nacional compreendia.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o intuito de responder em quais temas da agenda legislativa apresentada pelo Executivo os parlamentares mais atuam. Para isso, utilizou como variável dependente a participação dos legisladores, sendo mensurada pela *proxy* se o projeto foi alterado ou não, e como principal variável independente a agenda política das proposições apresentada pelo Executivo entre os anos de 2003 a 2018.

Entre os achados desta dissertação, podem-se destacar quatro grandes achados. O primeiro foi que a classificação da agenda temática das proposições do Executivo, entre os anos de 2003 a 2018, consistiu em temas como Administração, Regulamentação, Burocracia, Macroeconomia, Tributação, Social e Distributivo. E que, ao longo dos governos de Lula I a Temer, os temas foram variando em proporção aos diferentes ocupantes do Planalto.

O segundo achado do trabalho foi que, entre a utilização das principais ferramentas dos poderes de agenda do Executivo, as Medidas Provisórias e a solicitação dos pedidos de Urgência foram utilizadas majoritariamente em temas que são da iniciativa exclusiva do Poder Executivo, como assuntos relacionados ao funcionalismo público e à administração federal.

Entre os principais achados dos modelos de regressão, encontrou-se uma participação dos legisladores, por meio de modificações aos projetos do Executivo, em todos os temas da agenda política deste poder, com exceção das matérias relativas à Administração Pública. Esse achado chama atenção ao mecanismo debatido ao longo da dissertação sobre a existência de uma agenda compartilhada entre os membros do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; FREITAS, 2016a; MOREIRA, 2020). Ou seja, o poder Executivo (formado pelo presidente, ministros e burocratas) inicia a legislação, e os parlamentares revisam ou modificam o texto legislativo por meio das oportunidades encontradas na tramitação dessas matérias.

O quarto achado corresponde à interpretação das variáveis de controle utilizadas nesta dissertação. Evidencia-se nos modelos 2 e 6 deste trabalho a variável “Urgência”, que foi positiva e significativa, ou seja, há uma alta probabilidade das matérias que tramitam com o pedido de urgência serem alteradas pelos parlamentares. Esse resultado chama atenção para o fato de que, mesmo com essa poderosa ferramenta legislativa (o pedido de urgência), “os parlamentares continuam a exercer seu poder de deliberar e modificar as propostas” (FREITAS, 2016a, p. 77).

Outras variáveis as quais chamam atenção são o “tamanho da coalizão”, que possui um efeito negativo nas chances de o projeto ser alterado, enquanto a heterogeneidade da coalizão (a coalizão é formada por partidos de diferentes posições ideológicas) exerce um efeito positivo na probabilidade da iniciativa ser modificada. Ou seja, quanto maiores os tamanhos das coalizões, mais prováveis que os projetos não sejam alterados e, quanto mais diversas ideologicamente são as coalizões, mais aumentam a chance de existirem modificações.

Apesar das importantes evidências encontradas, como os resultados desta dissertação, é importante destacar que este estudo não pode ser algo conclusivo sobre o problema da pesquisa. Isso por conta de algumas limitações existentes na forma de como a pesquisa foi conduzida. Essas limitações foram agrupadas em questões referentes ao Desenho de Pesquisa e à mensuração da variável dependente.

A primeira limitação é relativa ao Desenho de Pesquisa e esbarra de frente ao problema das “não-decisões” (BACHRACH; BARATZ, 2011), pois, ao observar a agenda legislativa do Executivo, não se pode ter acesso ao que provavelmente poderia ser proposto, mas não por uma miríade de fatores. Levando isso em consideração, a dissertação não abordou e também não tinha condições de tratar sobre assunto, e, com isso, as evidências mencionadas anteriormente se configuram como achados associativos, informando que há relação entre as variáveis analisadas, porém essa relação não indica uma direção que resulte em um achado causal (relação de causa-efeito entre as variáveis).

A segunda limitação diz respeito ao recorte temporal estabelecido pela dissertação. Ao analisar apenas o período de 2003 a 2018, este trabalho exclui observações importantes que o período do Executivo de Cardoso I e II poderia prover aos resultados do trabalho. Com isso, como uma agenda de pesquisa futura, o autor pretende acrescentar à análise os anos de Cardoso.

A terceira limitação da pesquisa corresponde à ausência de um processo de validação da variável independente “agenda política” aos moldes do modelo de validação proposto por Batista (2020a), que corresponde a uma checagem manual da classificação. Ainda relacionado às questões de variáveis, é importante frisar a ausência de variáveis referentes aos momentos de crise política entre o período analisado, como o Mensalão, o Petrolão, as Jornadas de Junho, a Operação Lava-Jato, o impedimento de Dilma Rousseff e as denúncias de Michel Temer, as quais podem ter influenciado o comportamento dos parlamentares. O principal fator para que essas variáveis não fossem acrescentadas ao trabalho se dar por conta do grau de arbitrariedade

que autor teria para mensurá-las, por exemplo.

E a principal limitação da dissertação corresponde à falta de uma mensuração mais sofisticada e adequada para a variável dependente (participação dos parlamentares), pois a mensuração em um formato binário poderia não capturar as gradações das alterações e o tamanho dessas ao texto que foi transformado em norma jurídica. É válido ressaltar que esta constitui-se na principal agenda de pesquisa do autor.

Contudo, apesar das limitações desta dissertação, este trabalho contribui principalmente para chamar atenção à existência de temas que os parlamentares modificam mais do que outros; algo que, por muito tempo, a Ciência Política brasileira, principalmente os estudos das relações entre o Executivo e o Legislativo, fez *tabula rasa* (MELO, 2003), sobre o argumento clássico desenvolvido por Lowi (1964) de que o conteúdo da política determina a política.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão**: Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras. 2018
- ALMEIDA, A. Processo legislativo: Mudanças recentes e desafios. **Boletim de análise político-institucional**, v. 7, p. 45–50, 2015.
- ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- AMES, B. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324–343, 1995.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, O. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415–440, 2006.
- AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: Avelar, L.; Cintra, A. (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2ª edição. São Paulo: UNESP, 2007, p. 131–140.
- AMORIM NETO, O; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.
- AMORIM NETO, O; TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5–38, 2002.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 149–157, 2011.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**. 2nd edition. Chicago: University of Chicago Press. 2010.
- BATISTA, M. O poder no Executivo: Uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449–473, 2013.

BATISTA, M. Who Gets what and how Does it Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 10, n. 3, p. 99–134, 2018a.

BATISTA, M. Como governam os presidentes: A governança do Executivo e a formulação da agenda Legislativa. In: CAVALCANTE, P; GOMIDE, A.(org.). **O Presidente e seu núcleo de governo: A coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018b, p. 251– 287.

BATISTA, M. Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 104, 2020a.

BATISTA, M. **Repositório Digital de dados: Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência**. Havard Dataverse, 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/MV3I5R>. Acesso em 27 dez. 2022.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial Typology and Political Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, n. 15, v. 1, 2020.

BENOIT, K. Text as data: an overview. In: CURINI, L.; FRANZESE, R. (eds.). **The Sage Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations**. London, SAGE Publishing, 2019, p. 461–497.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: Custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, n. 51 v. 4, p. 528–550, 2017.

BONVECCHI, A.; ZELAZNIK, J. Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999–2007). **Journal of Politics in Latin America**, n. 3, v. 3, p. 127–150, 2011.

BRUCE, A., BRUCE, P. **Estatística Prática Para Cientistas de Dados: 50 Conceitos Essenciais**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2019.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. Rethinking the „presidentialism debate“: Conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72–94, 2014.

COX, G. The Organization of Democratic Legislatures. In: WHITTMAN, D.; WEINGAST, B.

(eds.). **The Oxford Handbook of Political Economy**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 141–161.

COX, G.; MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171–189, 2001.

Darrieux, R. Political Institutions and the Legislative Success of Brazilian Presidents: An Analysis of the Cardoso, Lula and Rousseff Governments. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 1, 2019.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: Avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333–369, 2005.

ESHBUGH-SOHA, M. Going Public and Presidential Leadership. In: **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2016. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-57;jsessionid=5EF45C683B952112F2597DE9E0F5F88D>. Acesso em: 27 dez. 2022.

FENNO, R. **Home style**: House Members in their districts. Boston: Little, Brown, 1978.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F., 2007. Instituições políticas e governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C.; SÁEZ, M. **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG Editora, 2007, p. 147–198.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Fundação Konrad Adenauer, 2016a.

FREITAS, A. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, n. 10, v. 2, 2016b.

FREITAS, R. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão**

brasileiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FURTADO, C. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

GAYLORD, S.; RENNO, L. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247–269, 2015.

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

GRIMMER, J.; STEWART, B. Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. **Political Analysis**, v. 21, n. 3, p. 267–297, 2013.

GRÜN, B.; HORNIK, K. topicmodels: An R Package for Fitting Topic Models. **Journal of Statistical Software**, n. 40, v. 1, p. 1–30, 2011.

HAMBLOCH, E. **Sua Majestade o Presidente do Brasil: Um estudo do Brasil constitucional: 1889-1934**. Brasília: Senado Federal, 2000.

HIROI, T.; RENNO, L. Dimensions of Legislative Conflict: Coalitions, Obstructionism, and Lawmaking in Multiparty Presidential Regimes. **Legislative Studies Quarterly**, v. 39, n. 3, p. 357–386, 2014.

IZUMI, M. Construindo a agenda política. *In: Encontro Anual da Associação de Pós-Graduandos em Ciências Sociais*, 41, 2017, Anais do 41º Encontro da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, p. 1–15.

IZUMI, M.; MOREIRA, D. O texto como dado: Desafios e oportunidades para as ciências sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 86, n. 2, p. 138–174, 2018.

JONES, B.; BAUMGARTNER, F. **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

JOHN, P.; BERTELLI, A.; JENNINGS, W.; BEVAN, S. **Policy Agendas in British Politics**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan UK, 2013.

LEMOS, L. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: Uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 561–630, 2001.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, n. 76, p. 17–41, 2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M; RENNO, L.. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, pp. 77–104.

LINZ, J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990.

LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: O papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69–89, 1999.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677–715, 1964.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972.

LUZ, J.; AFLALO, H.; DUTRA, A. A relação Executivo-Legislativo Revisitada: A governabilidade da coalizão no Brasil. In: Dantas, H. (org.). **Governabilidade**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 45–61.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, n. 26, p. 198–228, 1993.

MAINWARING, S. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: Shugart, S; Mainwaring, S. (eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1997, p. 55–109.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Coalition Policymaking and Legislative Review. **The American Political Science Review**, n. 99, v. 1 pp. 93–106, 2005.

MARTIN, L. & VANBERG, G. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: The influence of ministers in the policymaking process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (eds.). **How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking**. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2010, p. 119–146.

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. 2nd edition. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELO, M. When institutions matter: A comparison of the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil. *In*: SCHNEIDER, B.; HEREDIA, B. (eds.).

Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries. Coral Gables, FL: North-South Center Press, University of Miami, 2003, p. 211–250.

MOREIRA, D. Parlamentares no presidencialismo de coalizão: Poder decisório na formulação de benefícios tributários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, pp. 1–28, 2020.

NEUENDORF, K. **The Content Analysis Guidebook**. 1st edition. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, 2001.

NEWTON, I. **Letter from Sir Isaac Newton to Robert Hooke**. Historical Society of Pennsylvania, 1675.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 521–557, 2000.

PALERMO, V. Brazilian Political Institutions: An Inconclusive Debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016.

PEDRAZZANI, A.; ZUCCHINI, F. Horses and hippos: Why Italian government bills change in the legislative arena, 1987–2006. **European Journal of Political Research**, v. 52, n. 5, p. 687–714, 2013.

PERES, G. Comparação, o caso e o presidencialismo de coalizão: o desarranjo metodológico que marca a Ciência Política. *In*: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 11, 2018, Curitiba. **Anais do XI Encontro da ABCP**. Curitiba, 2018, p. 1–32

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: O sistema

de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n. 43, p. 45–67, 2000.

POWER, T. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, pp. 323–334, 2011.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 57–69, 2015.

RICCI, P. A medida das leis: Do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 54, p. 101–123, 2002.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: Leis nacionais ou políticas paroquiais?. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699–734, 2003.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, W. **Sessenta e quatro, anatomia da crise**. São Paulo: Vértice, 1986.

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

SILGE, J.; ROBISON, D. **Text Mining with R: A Tidy Approach**. Sebastopol, CA: O'Reilly, 2017.

SILVA, R. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: The Appropriation of the Legislative Agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 3, p. 98–135, 2014.

TSEBELIS, G.; ALEMÁN, E. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America.

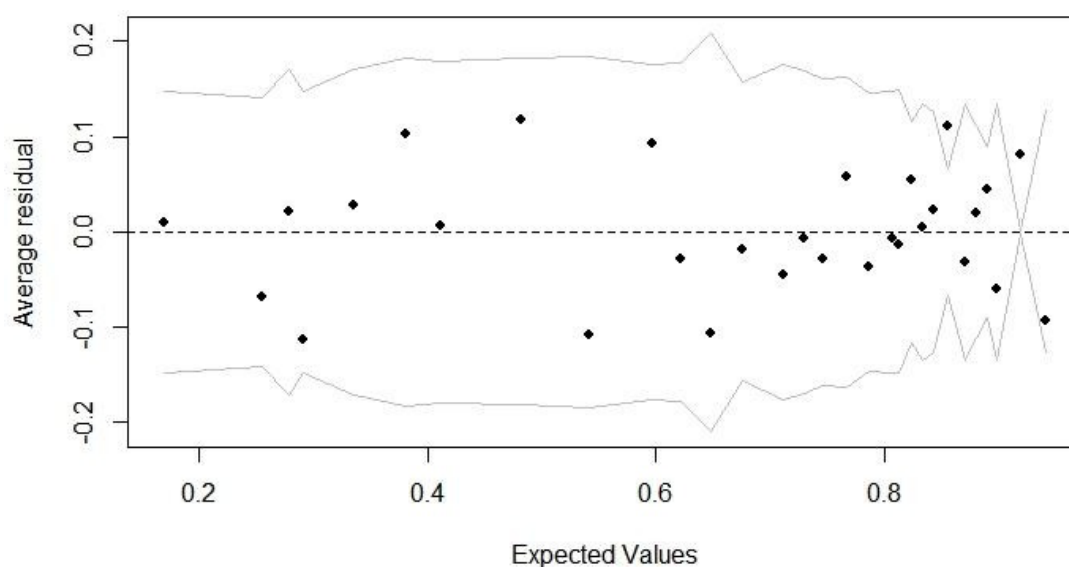
World Politics, v. 57, n. 3, p. 396–420, 2005.

ZUCCO, C.; LAUDERDALE, B. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 363–396, 2011.

ANEXO A – RESÍDUOS DO MODELO 6

Outra preocupação que a utilização deste modelo condiciona é a natureza e a análise dos resíduos. Para isso, será observado se os resíduos do modelo 6 encontram-se distribuídos dentro da margem de limite de erro, que são as linhas cinzas. Caso sim, o modelo pode ser considerado razoável. O gráfico 23 revela que a maioria dos resíduos do modelo são distribuídos dentro das linhas das margens de erro:

Gráfico A1 – Resíduos do Modelo 6



Fonte: elaboração do autor.