

O QUE PROPÕEM OS PRESIDENTES BRASILEIROS? ANALISANDO O CONTEÚDO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DO EXECUTIVO BRASILEIRO (1995-2020)¹

WHAT DO BRAZILIAN PRESIDENTS PROPOSE? ANALYZING THE CONTENT OF THE BRAZILIAN EXECUTIVE'S LEGISLATIVE PROPOSALS (1995-2020)

Bhreno Vieira²

RESUMO

Qual o conteúdo das proposições legislativas que o Executivo brasileiro encaminha ao Congresso Nacional? O objetivo deste trabalho é descrever qual é o conteúdo substantivo das políticas públicas que o Executivo brasileiro encaminha ao Congresso. Para isso, serão utilizadas as proposições legislativas apresentadas pelo Executivo (Medidas Provisórias, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Ordinária e Projetos de Lei Complementar) entre os anos de 1995 a 2020, período correspondente aos mandatos de Cardoso I e II, Lula I e II, Rousseff I e II, Temer e os dois primeiros anos de Bolsonaro. Em termos de análise, foi utilizada uma análise de conteúdo não supervisionada, por meio da técnica de *Latent Dirichlet Allocation* (LDA), no software/linguagem R. Por fim, sugiro que a agenda legislativa do Executivo pode ser categorizada em 6 tópicos: Tributação, Macroeconomia, Burocracia, Social, Lei e Crime e Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: agenda legislativa do executivo; formulação de políticas públicas; análise de conteúdo automatizada.

ABSTRACT

What is the content of the legislative proposals that the Brazilian Executive forwards to the National Congress? The objective of this work is to describe the substantive content

¹ Sou apoiado pela bolsa IBPG-0753/7.09/21 da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE). Agradeço aos comentários e sugestões recebidos da professora Mariana Batista (minha orientadora), assim como os comentários dos meus colegas de pós-graduação, da profa. Gabriela Tarouco e do prof. Davi Moreira durante o Seminário do DCP-UFPE e, também, dos/as pareceristas anônimos/as. Quaisquer eventuais erros do artigo são de minha inteira responsabilidade.

² Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Minha pesquisa se concentra amplamente em estudos legislativos, com o objetivo particular de entender (i) como são formuladas as políticas públicas e (ii) as relações entre o Executivo e o Legislativo em regimes presidenciais multipartidários. Também estou bastante interessado em técnicas de *Text as Data*. OrCID: 0000-0001-5491-982X. E-mail: bhreno.vieira@ufpe.br

of public policies that the Brazilian Executive sends to Congress. For this, the legislative proposals presented by the Executive will be used (Provisional Measures, Proposed Amendments to the Constitution, Ordinary Law Projects and Complementary Law Projects) between the years 1995 to 2020, period corresponding to the mandates of Cardoso I and II, Lula I and II, Rousseff I and II, Temer and Bolsonaro's first two years. In terms of analysis, an unsupervised content analysis was used through the Latent Dirichlet Allocation (LDA) technique, in the R software/language. Finally, I suggest that the Executive's legislative agenda can be categorized into 6 topics: Taxation, Macroeconomics, Bureaucracy, Social, Law and Crime and Public Administration.

KEYWORDS: executive's legislative agenda; public policy formulation; automated content Analysis.

INTRODUÇÃO

Qual o conteúdo das proposições legislativas que o Executivo brasileiro encaminha ao Congresso? Todos os dias, o poder Executivo produz uma enorme quantidade de texto, seja através de decretos, proposições legislativas ou pela emissão de portarias ministeriais. A substância desses documentos corresponde a uma lista de assuntos que esse poder da República dedica atenção (GREEN-PEDERSEN; WALGRAVE, 2014), ou seja, a sua agenda política.

Desde a Constituição de 1988, o Executivo brasileiro é um importante legislador e formulador das políticas públicas nacionais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). O texto constitucional o autoriza a “iniciar o processo legislativo”, “sancionar, promulgar e fazer pública as leis” e “vetar projetos de lei, total ou parcialmente” (Art. 84 da Constituição Federal de 1988). Dessa forma, boa parte das políticas públicas que impactam a qualidade de vida dos brasileiros ou regulam o cotidiano dos cidadãos sai do Palácio do Planalto ou é decidida em algum edifício da Esplanada dos Ministérios.

Dada a relevância do poder Executivo no processo decisório nacional de políticas públicas, a Ciência Política brasileira tem se dedicado a estudar importantes aspectos do processo decisório federal e realizado inegáveis avanços na compreensão da organização do Legislativo, nos determinantes do sucesso legislativo do Executivo e como esse poder consegue obter vitórias nas votações de grandes projetos, porém, ainda pouco se fala sobre o conteúdo das políticas que tramitam e são deliberadas cotidianamente nas comissões e votadas nos plenários do Congresso.

O que propõem os presidentes brasileiros? – Bhreno Vieira – p. 56-85

Apontada essa lacuna, o presente artigo pretende analisar qual o conteúdo substantivo das proposições que o Executivo brasileiro encaminha ao Legislativo. Em termos empíricos serão analisadas as ementas das Medidas Provisórias (MPs), Projetos de Lei Complementar (PLPs), Propostas de Emenda à Constituição (PECs) e Projetos de Lei Ordinária (PLs) apresentadas entre os anos de 1995 e 2020, período que corresponde aos mandatos de Cardoso I e II, Lula I e II, Rousseff I e II, Temer e os dois primeiros anos de Bolsonaro.

Para analisar o conteúdo desses documentos será utilizada uma análise de conteúdo automatizada, através de uma técnica de classificação não supervisionada chamada *Latent Dirichlet Allocation* (LDA), que se configura em um modelo capaz de estimar um grupo temático por meio da probabilidade bayesiana de uma palavra ocorrer em um determinado agrupamento. Os resultados apontam que os documentos podem ser categorizados em seis eixos (Tributação, Macroeconomia, Burocracia, Social, Lei e Crime e Administração Pública), além de outras características da agenda legislativa de cada governo ao longo do período estudado.

O restante do artigo está organizado em outras 6 seções. A segunda seção discute o conceito de agenda legislativa e por qual motivo é importante analisá-la, sendo seguida por uma seção que descreve os poderes de agenda legislativos do Executivo brasileiro. A quarta parte apresenta a estratégia empírica do artigo, a quinta os achados da pesquisa, e, por fim, breves considerações.

O QUE É A AGENDA POLÍTICA?

Agenda política é o conjunto “das questões as 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 questões (BATISTA, 2020), porém o foco deste artigo é descrever qual é a agenda política que o Executivo encaminha para o Congresso Nacional.

O Executivo, principalmente o presidente, tem várias agendas políticas (COHEN, 2012). Isso porque a literatura apresenta diversas ferramentas 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, destacam-se a agenda retórica, administrativa e legislativa (COHEN, 2012).

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 contexto do país (ESHBAUGH-SOHA, 2016). Por sua vez, a 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, 2018).

No Brasil, essa abordagem (agenda administrativa) foi utilizada por Batista (2018), 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 era 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, 2018).

Para os fins deste artigo, 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, 2020, p. 5).

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 artigo 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 artigo, o segundo passo é observar as possíveis formas de identificar o conteúdo por meio desta lista de assuntos.

Sendo um dos mecanismos comumente utilizados 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, 2020). Uma das mais antigas e altamente conhecidas é a tipologia desenvolvida por Lowi (1964).

Outra forma bastante conhecida de se analisar o conteúdo da agenda legislativa é a dupla classificação proposta por Baumgartner e Jones (1993) 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).

O CASO BRASILEIRO: UM EXECUTIVO LEGISLADOR

A Constituição assegura que o Poder Executivo é “exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado³”, por isso, quando esse artigo se refere a “Executivo” ou “Presidência” tem-se em mente que esse ente é formado pela combinação de três atores políticos: o presidente, o gabinete (ou ministros) e a burocracia federal.

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 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,

³ Artigo 76 da Constituição Federal de 1988.

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 ministérios⁴. 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.

Uma das ferramentas bastante utilizadas pelo presidente da República são as Medidas Provisórias. E, 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 decorrentes⁵”.

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. Isso confirma o argumento proposto por Figueiredo e Limongi (2001)

⁴ Artigo 61 da Constituição Federal de 1988.

⁵ Artigo 62 da Constituição Federal de 1988.

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, restringindo essa delegação, como foi o caso da Emenda Constitucional 32 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

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).

ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Qual o conteúdo das proposições legislativas que o Executivo brasileiro encaminha ao Congresso? Esta pesquisa busca descrever o conteúdo da agenda política apresentada pelo Executivo brasileiro ao Congresso Nacional entre os anos de 1995 a 2020. Em termos empíricos, serão utilizadas como unidade de análise as iniciativas legislativas originadas por este poder (Medidas Provisórias – MPs; Projetos de Lei Complementar – PLPs; Projetos de Lei Ordinária – PLs e Propostas de Emenda à Constituição – PECs), através de uma análise de conteúdo automatizada.

Constantemente, governos e legislaturas estão formulando documentos. Eles 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 ocorre porque o texto é “o mais difundido – e certamente o mais persistente artefato de comportamento político” (MONROE; SCHRODT, 2009 *apud* BENOIT, 2020, 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

O que propõem os presidentes brasileiros? – Bhreno Vieira – p. 56-85

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, têm-se 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, 2020) 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, conseqüentemente, para os estudos legislativos. Com isso, há possibilidade dos pesquisadores desenvolverem novas ferramentas de análise, que possam melhor sistematizar o corpus⁶ 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 pesquisador⁷, como:

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

⁶ “Conteúdo de grandes bases de documento” (IZUMI; MOREIRA, 2018, p. 138).

⁷ A tradução dos quatro princípios da análise automatizada de texto foi retirada de Izumi e Moreira (2018, p. 140).

palavras, como, por exemplo, a palavra “real”, que pode significar a unidade monetária ou um adjetivo que conota a existência de algo verdadeiro. Feita essas ressalvas, vale descrever melhor a metodologia aplicada nesse artigo.

Uma das principais responsabilidades do Executivo, delegada 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 na seção anterior, o Poder Executivo brasileiro atua como um importante legislador na esfera federal e consegue ser bem sucedido na agenda que envia ao Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Dessa forma, o objetivo principal do artigo é classificar os temas das iniciativas que o Executivo encaminha ao Congresso, e assim, observar por meio da análise de conteúdo das proposições as características latentes desses documentos (BENOIT, 2020). Por características latentes, Benoit (2020) afirma que não é necessário analisar o texto em seu inteiro teor, mas apenas as propriedades do seu conteúdo (BENOIT, 2020).

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 (2020).

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, 2020; 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 considerado um tipo de gênero diferente. O segundo princípio consiste no exemplo do bibliotecário dado no parágrafo anterior.

Para a realização dessa análise foram utilizadas as iniciativas legislativas (MPs, PLs, PLPs e PECs) originadas pelo poder Executivo entre o período de 1995 a 2020, que corresponde aos mandatos de Cardoso I e II, Lula I e II, Rousseff I e II, Temer e os dois anos do mandato de Bolsonaro. Com o intuito de capturar os tópicos latentes, foram retiradas da análise as proposições referentes a pedidos de abertura de crédito. Por isso foram empregadas 2.241 proposições (que se dividem em 1.063 MPs, 1.035 PLs, 78 PLPs e 65 PECs) para 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 decorrente⁸”. 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. Para as Medidas Provisórias anteriores à Emenda Constitucional 32 de 2001, foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo site do Banco de Dados Legislativo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), no qual constam as informações sobre quais foram as MPs originais, sem considerar as medidas reeditadas.

⁸ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 100 § 3º.

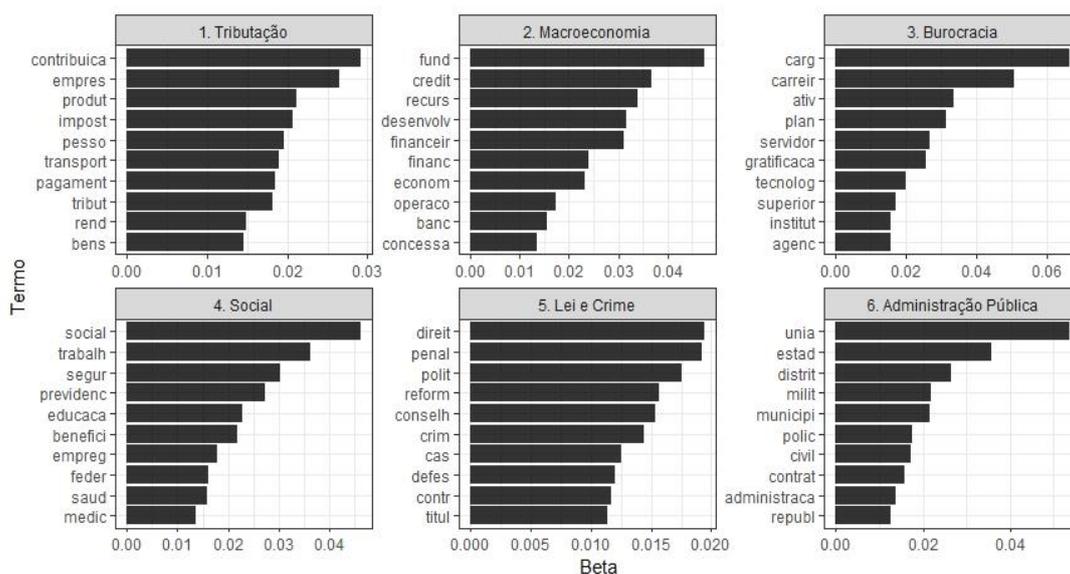
Após a obtenção dos dados, todas as informações foram sistematizadas em uma planilha .xlsx, em formato compatível ao programa R, e, em seguida, foram realizadas a análise de conteúdo e as estatísticas descritivas reportadas nos resultados. O passo seguinte para análise consiste no refinamento da unidade 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, 2020). Após a diminuição da dimensionalidade, o conjunto de palavras restantes foi transformado em uma matriz quantitativa, a *Document Term Matrix* (DTM), 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, 2020; 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-se várias tentativas (2020, p. 9).

Do mesmo modo que foi mencionado por Batista (2020), foram feitas também várias tentativas até encontrar o conjunto de tópicos que melhor pudesse representar os temas da agenda legislativa do Executivo. Para avaliar essas tentativas, foram levados em consideração dois pontos: a) a existência de palavras intrusas dentro de um tópico e b) o significado agregado do conjunto dos termos mais frequentes em cada tópico (CHANG *et al.*, 2009). Os tópicos identificados pela análise do modelo consistem em 6 temas.

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

Gráfico 1 – Tópicos da Agenda



Fonte: elaboração do próprio autor com base nos dados disponibilizados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Os projetos referentes à Tributação abordam temas sobre criação e regulação de impostos, benefícios fiscais e tributação de determinados produtos, como a proposta da MP 75/2002 que “Altera a Legislação Tributária Federal, e dá outras providências”. Os temas referentes à “Macroeconomia” tratam assuntos econômicos e financeiros, como a proposta da MP 363/2007 “Acrescenta o art. 2º-A e altera o art. 3º da Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a concessão de financiamento vinculado à exportação de bens ou serviços nacionais”, por exemplo. Já o tema “Burocracia” corresponde à gestão do funcionalismo público, orientação e condição de trabalho para esses servidores e questões relativas às Forças Armadas, como a proposta da PL 5911/2009 “Dispõe sobre a criação e a transformação de cargos de Agências Reguladoras, referidos na Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004”.

Apesar de abordarem questões referentes à organização do Estado brasileiro, o tópico de Administração Pública é mais extenso do que o de Burocracia, por tratar de atividades operacionais do governo, como a criação de ministérios, as relações entre os entes federados (União, estados e municípios), como transferências intergovernamentais, propostas de homenagens e nomeações de rodovias, avenidas e instituições. Um exemplo de proposta desta categoria seria a MP 631/2013 “Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e

O que propõem os presidentes brasileiros? – Bhreno Vieira – p. 56-85

entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas” e a MP 631/1995 “Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências”.

As propostas classificadas como Social englobam proposições sobre educação, trabalho e saúde, por exemplo, a PL 6787/2016 “Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências” e a MP 235/2005 “Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos – PROUNI”.

Já o tópico de “Lei e Crime” é referente às matérias jurídicas, disposições sobre o poder Judiciário, Política Federal, questões sobre o combate à violência contra mulher, normas jurídicas para regular as relações para com as crianças e adolescentes e normas do Direito Civil ou Penal, como a PL 2338/1996 que “Institui o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), estabelece condições para o registro e o porte de arma de fogo, define crimes e dá outras providências”, a MP 835/2019 que “Altera a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, para alterar disposições acerca do Fundo Nacional Antidrogas, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, e a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” e a PL 4559/2004, que “Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, e dá outras providências”.

Após a classificação automatizada, 25 proposições não conseguiram ser classificadas, pois os termos presentes na ementa da matéria foram totalmente removidos na etapa de pré-processamento de texto, com a retirada de números e outros termos.

Depois, foi retirada uma amostra de 350 proposições para serem analisadas manualmente, e dessa forma, validar o modelo e a classificação automatizada do conteúdo das iniciativas. O modelo atingiu uma coerência de 83,71% das propostas, ou seja, o modelo pode ser considerado um bom preditor na classificação das proposições do Executivo brasileiro no período estudado.

A AGENDA LEGISLATIVA DO EXECUTIVO (1995 - 2020)

Qual o conteúdo das proposições legislativas que o Executivo brasileiro encaminha ao Congresso? Este tópico do artigo tem como objetivo descrever os achados da pesquisa e as características do conteúdo da agenda legislativa do Executivo. Ele está estruturado em quatro seções.

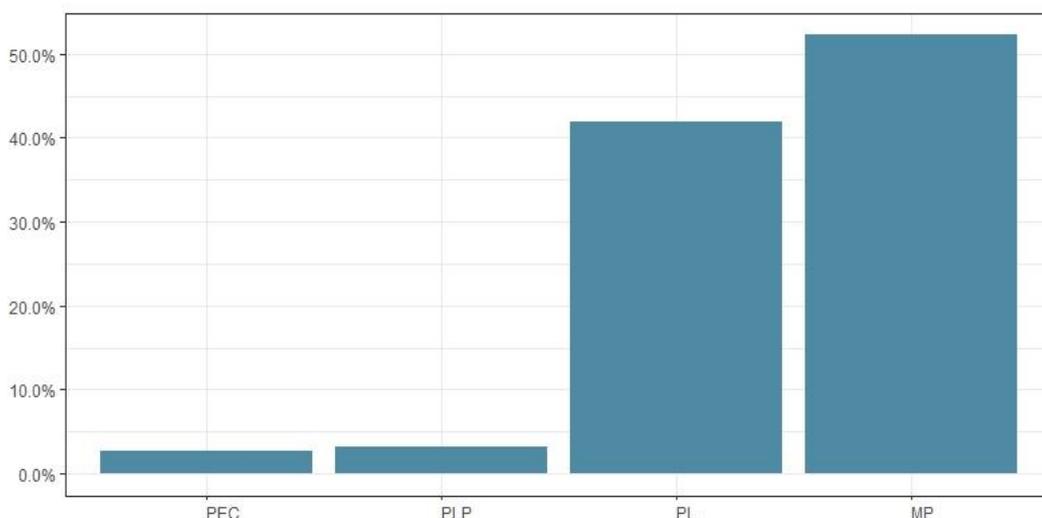
A primeira delas corresponde ao tamanho da agenda política, com informações referentes à quantidade de projetos, tipos de projetos e o perfil de legislar diferente de cada Executivo. A segunda é relativa ao conteúdo substantivo dessas políticas e quais foram esses conteúdos ao longo dos governos de Cardoso I a Bolsonaro. 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 e como essas ferramentas se combinam com os tópicos da agenda. Por último, uma breve interpretação dos resultados.

O tamanho da agenda do Executivo

Esta seção descreve as características mais básicas da agenda política apresentada pelo Executivo ao Congresso Nacional, como o número de propostas e o tipo dessas (Medidas Provisórias, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar), entre o período de 1995 a 2020, correspondente aos governos de Cardoso I aos dois primeiros anos do mandato de Bolsonaro.

A primeira característica que devemos observar é a quantidade dos diferentes tipos de proposições apresentadas no período. Entre os anos estudados, o Executivo federal encaminhou ao Congresso 1.288 MPs (52,2%), 1.035 PLs (42%), 78 PLPs (3,1%) e 65 PECs (2,6%), com pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Tipos de Proposição

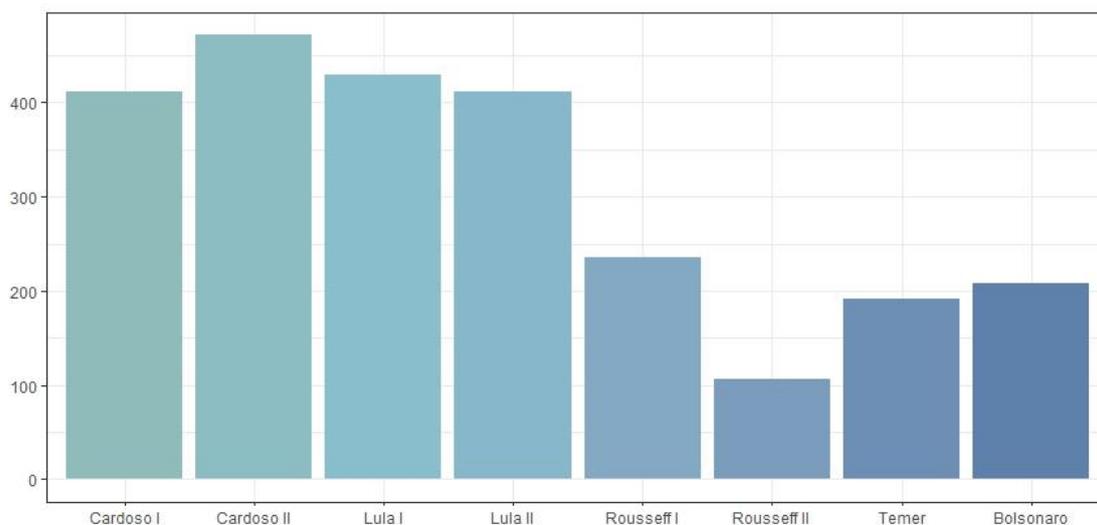


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

Quanto à quantidade dessas proposições apresentadas pelos Executivos do período analisado, observa-se um maior “ativismo legislativo” durante os governos de Cardoso II e Lula I⁹, em que o gabinete apresentou 472 e 430 proposições, respectivamente. Em contraposição, ao segundo mandato de Rousseff e o mandato de Temer, que encaminharam 106 e 191 iniciativas, nessa ordem. Os valores baixos desse período (Rousseff II e Temer) podem ser relacionados ao curto mandato de ambos (uma média de quase dois anos de mandato para cada), bem como ao período que corresponde à intensa turbulência política e social que o país atravessava.

⁹ **Totais por governos:** Cardoso I – 412 proposições; Cardoso II – 472 proposições; Lula I – 430 proposições; Lula II – 411 proposições; Rousseff I – 236 proposições; Rousseff II – 106 proposições; Temer – 191 proposições; e Bolsonaro – 208 proposições.

Gráfico 3 – Proposições apresentadas por Governo

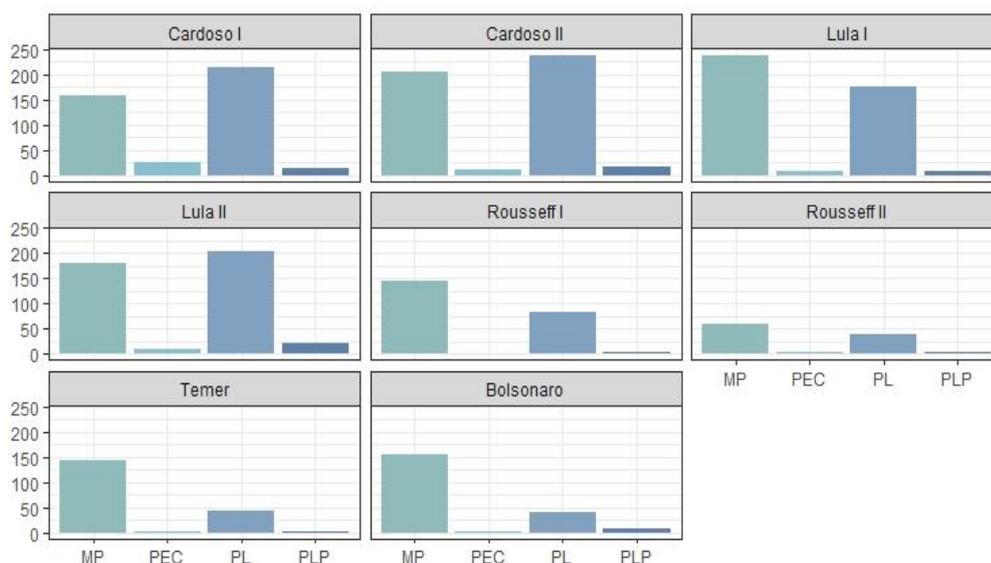


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

Outra característica, ainda referente ao tamanho da agenda dos Executivos brasileiros, compreende em descrever a quantidade dos tipos de proposições por mandatos presidenciais. 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, análise que será melhor descrita no ponto 5.3 desta seção.

Com o Gráfico 4, pode-se observar que os governos Temer (75,3%) e Bolsonaro (75%) recorreram bem mais ao uso de Medidas Provisórias do que os governos de Cardoso I (38,5%) e Lula II (43,7%). Entretanto, como pode ser visto no gráfico, a utilização de tais medidas é uma ferramenta comum que os chefes do Executivo brasileiro utilizam para encaminhar a agenda política ao Congresso.

Gráfico 4 – Tipo de Proposição por Governo

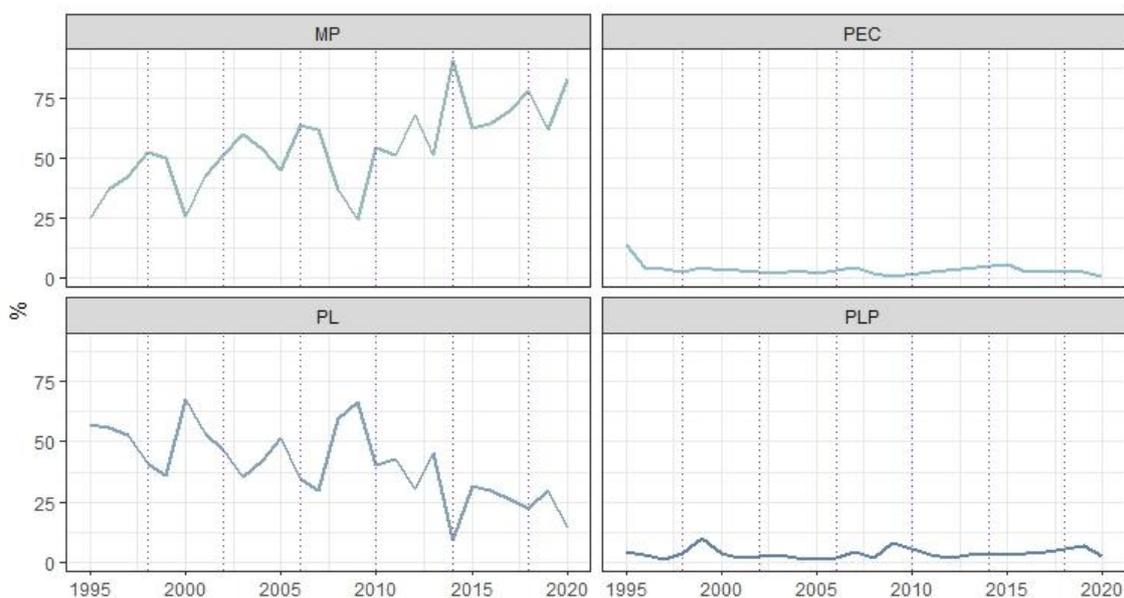


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

A última análise referente ao tamanho da agenda observa em qual momento o poder Executivo apresenta os diferentes tipos de proposições ao Congresso. Por exemplo, ao analisar o encaminhamento das Medidas Provisórias, notamos que elas são mais frequentes em anos eleitorais ou nos primeiros anos dos mandatos presidenciais, com exceção aos anos de 2016 e 2017, que corresponderam aos primeiros anos do governo Temer e em 2020, quando Bolsonaro emitiu 108 MPs.

Os Projetos de Leis e os Projetos de Lei Complementar são comuns ao decorrer dos mandatos, não apresentando um comportamento que possa ser sistematizado. Enquanto, as Propostas de Emenda à Constituição são mais frequentes nos primeiros anos de cada governo, isso deve acontecer, por conta do caráter da tramitação desse tipo de proposição que exige a formação de maiorias qualificadas e a dupla deliberação nas duas Casas do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado Federal). No Gráfico 5 é possível observar a distribuição das proposições ao longo dos anos:

Gráfico 5 – Proposições ao longo dos anos



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

O conteúdo da agenda legislativa

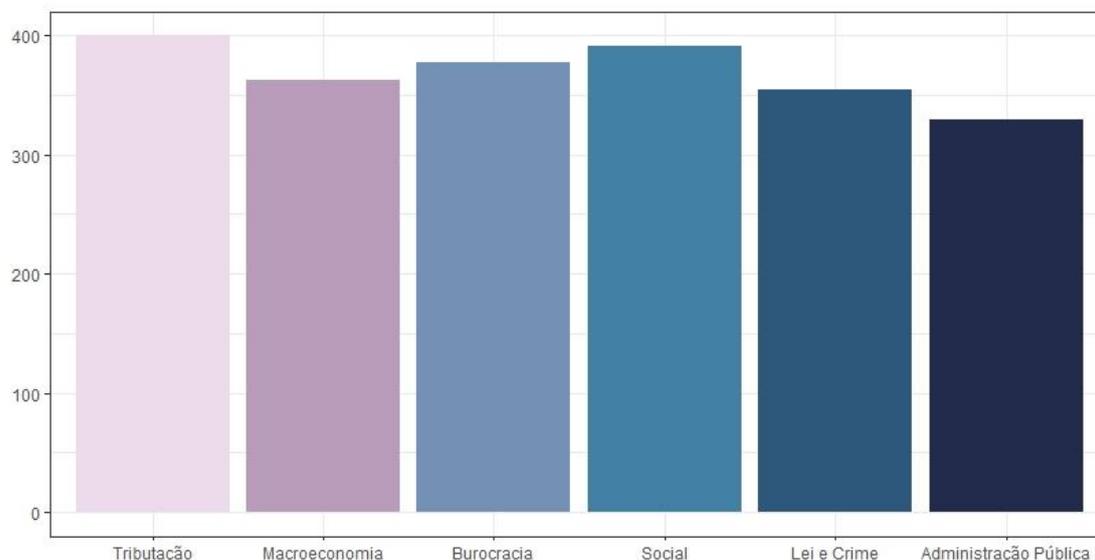
Enquanto a seção anterior apresentou, em termos de quantidade, as características da agenda legislativa que o Executivo nacional encaminhou para o Congresso Nacional, essa irá descrever quais são os temas das políticas públicas que estão presentes nessas matérias.

Para isso, foi classificada de forma automatizada cada uma das propostas, como foi descrito na Estratégia Empírica do artigo. 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, 2020).

Após a utilização do LDA, as proposições puderam ser alocadas em 6 grupos temáticos. Esses temas correspondem a: Tributação, Macroeconomia, Burocracia, Social, Lei e Crime e Administração Pública. O gráfico abaixo 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 envolvendo questões sobre tributação, seguidos por temas de uma agenda social e por questões envolvendo o funcionalismo público federal, enquanto os temas relativos à Administração Pública, Lei e Crime e a pauta macroeconômica ocuparam um menor destaque entre as questões legisladas:

O que propõem os presidentes brasileiros? – Bhreno Vieira – p. 56-85

Gráfico 6 – Temas da Agenda Legislativa

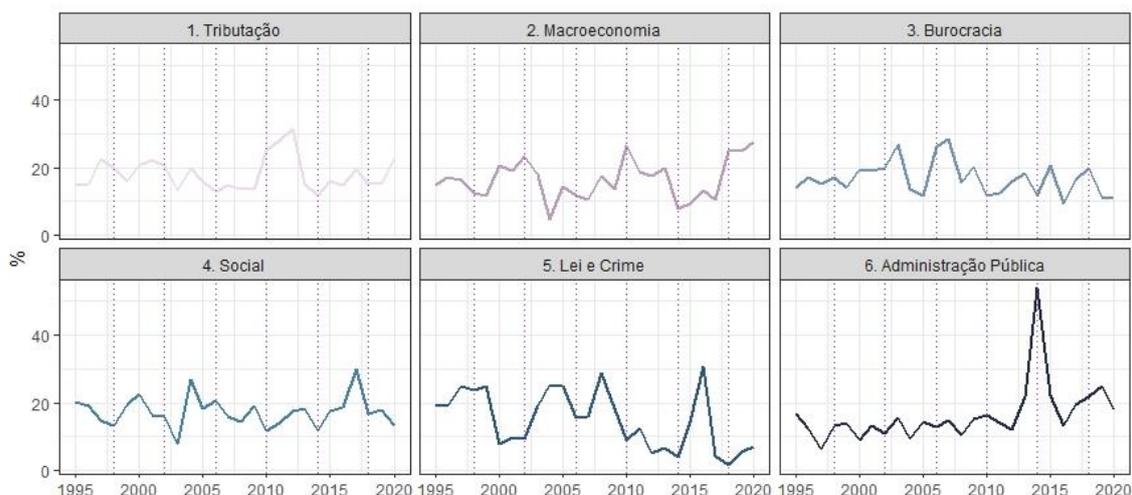


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

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 econômica e a questões relacionadas à Administração Pública, em contraposição a uma agenda social que seria mais enfatizada pelo poder Legislativo. Contudo, os resultados descritos apontam que os chefes do Executivo no período analisado também apresentam temas da esfera Social e da agenda de Lei e Crime, tópicos mais preponderantes nas proposições dos parlamentares (BATISTA, 2020).

Quando se observa os temas da agenda ao longo dos anos estudados (1995 a 2020), a primeira coisa que podemos afirmar é que não há uma estabilidade de um único tema, algo comum ao analisarmos o processo de definição da agenda legislativa, isso porque os problemas da sociedade brasileira estão em constante dinâmica (KINGDON, 2014).

Gráfico 7 – Agenda Legislativa do Executivo ao longo dos anos



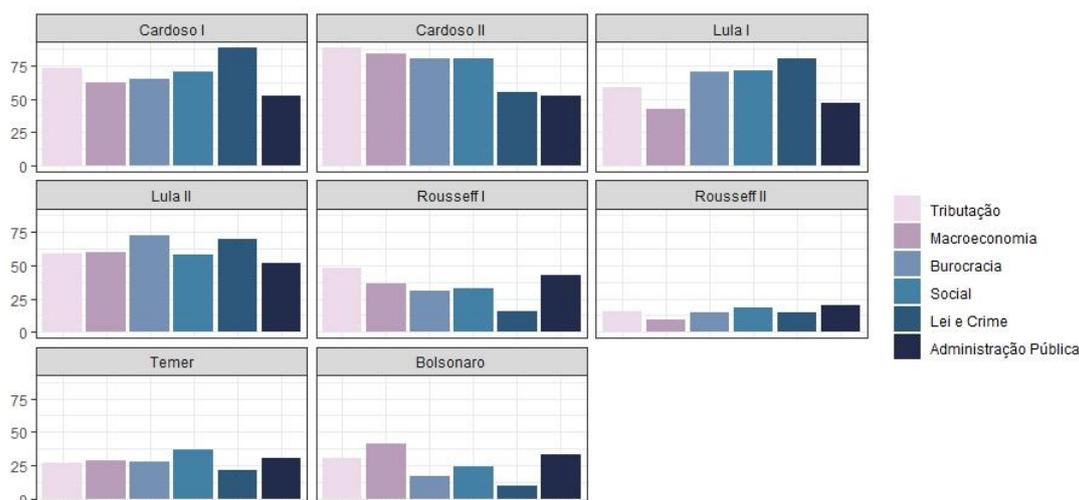
Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

Ao analisar a agenda legislativa de política, comparando os temas por mandatos do Executivo, notam-se algumas diferenças significativas. Por exemplo, os assuntos mais legislados em Cardoso I foram relacionados à Lei e Crime, Tributação e a pautas sociais, enquanto Cardoso II se concentrou em assuntos referentes à Tributação, à agenda Macroeconômica e assuntos sobre o funcionalismo.

Durante o governo de Lula I, a agenda legislativa do presidente foi mais relacionada a tópicos como Lei e Crime, Social e Burocracia; e no decorrer do seu segundo mandato os temas mais frequentes foram os assuntos relacionados à Burocracia e a questões Macroeconômicas. Já os mandatos de Rousseff I e II concentraram-se em assuntos de Administração Pública, Tributação e Lei e Crime.

Já no governo Temer, a agenda legislativa se ocupou de questões envolvendo a economia, a Administração Pública e questões sociais. Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, os assuntos mais frequentes de suas propostas abordavam os tópicos de Macroeconomia, Tributação e Administração Pública. O gráfico abaixo resume as informações apresentadas nos parágrafos anteriores:

Gráfico 8 – Temas da Agenda por Executivo



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

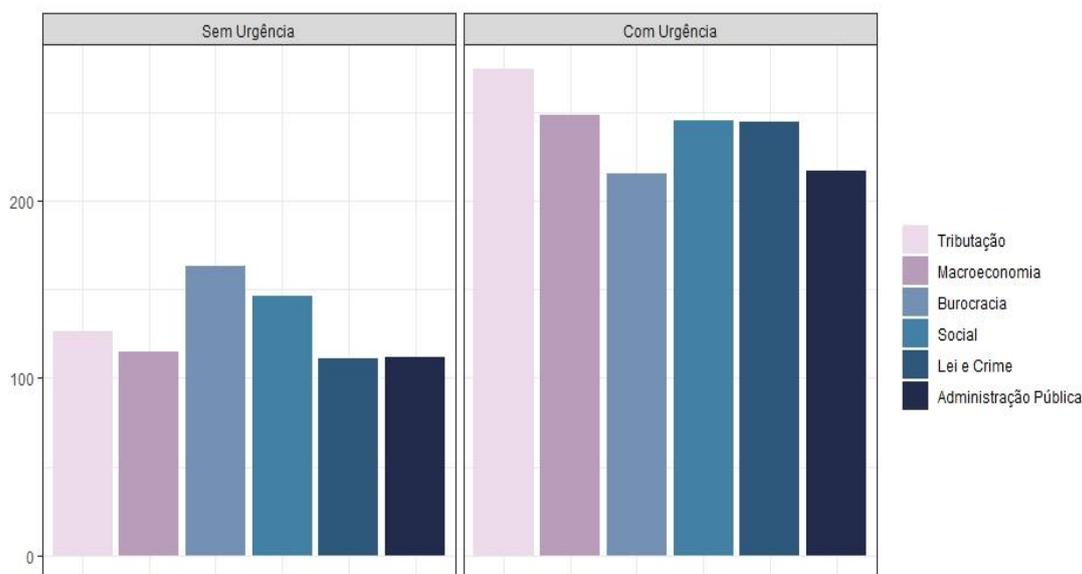
Os poderes legislativos do Executivo e o conteúdo da agenda política

A última característica descrita nos resultados deste artigo corresponde a analisar em quais temas da agenda política são mais frequentes a utilização dos dois principais poderes de agenda que o poder Executivo 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: o pedido de urgência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003) – e a capacidade de impor legislações com força de lei – as medidas provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003). Dessa forma, esta seção realizará análises exploratórias referentes aos temas da agenda política do Executivo em que são mais utilizadas essas ferramentas.

Entre os temas mais comuns, que o Executivo solicitou pedidos de Urgência, encontram-se matérias referentes à Tributação, Macroeconomia e questões Sociais. Enquanto os temas como Burocracia e Social são os que mais se destacam entre as questões que os presidentes não utilizam desta prerrogativa.

Gráfico 9 – Pedidos de Urgência por Temas



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

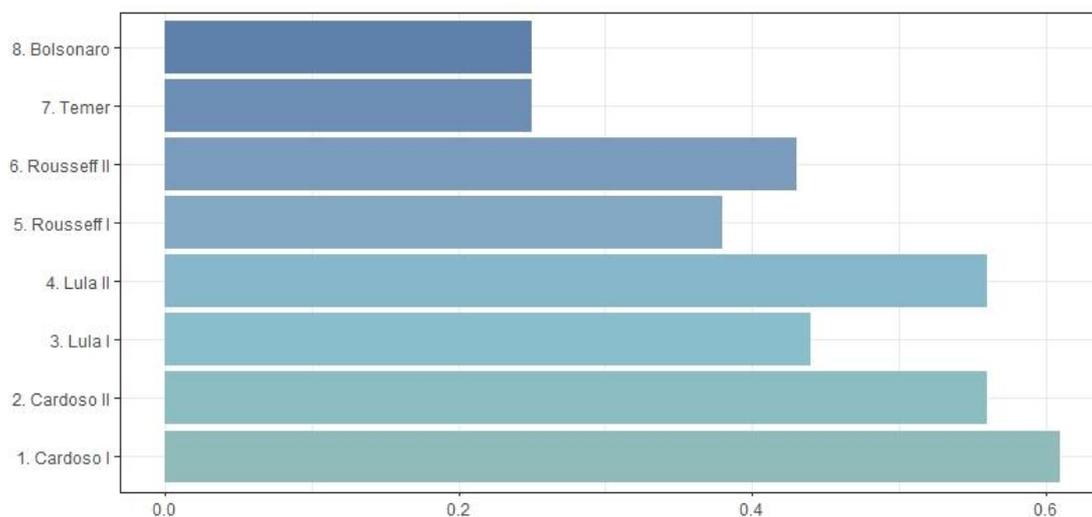
Antes de descrever sobre quais temas são mais frequentes na edição de Medidas Provisórias, é importante observar a utilização dessa ferramenta pelos presidentes brasileiros. Uma das formas de analisar a utilização das Medidas Provisórias foi desenvolvida por Amorim Neto (2007) e intitulada como Índice 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, Propostas de Emenda à Constituição e Medidas Provisórias. 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 valor estiver, mais o Executivo utiliza de legislações ordinárias.

Como podemos observar no Gráfico 10, os presidentes brasileiros que mais utilizaram ferramentas legislativas extraordinárias, as medidas provisórias, foram Temer (2016 – 2018) e Bolsonaro (2019 – 2020). Já os governos de Cardoso I e II e Lula II demonstraram a maior utilização de iniciativas ordinárias.

Entretanto, algo que é importante salientar é que as Medidas Provisórias dominam boa parte da composição da agenda legislativa do Executivo, ultrapassando 50% das

proposições apresentadas, como foi mencionado na subseção 5.1, algo que pode ser visto com este indicador, já que o valor mais alto foi atingido por Cardoso I ficando com 0,61.

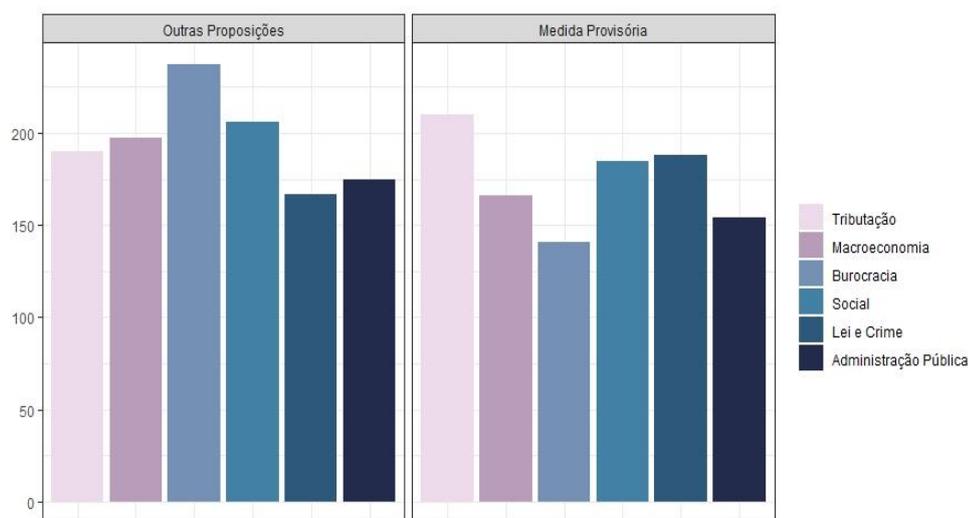
Gráfico 10 – Índice de Iniciativa Ordinária



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara de Deputados e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Quando se observam os temas que os presidentes mais utilizam Medidas Provisórias, encontra-se um resultado similar entre os pontos que possuem a prerrogativa de Urgência. Entre os temas mais frequentes das MPs estão projetos relacionados à Tributação, Lei e Crime e à área Social. E, dos temas menos frequentes, destacam-se a agenda sobre Burocracia, Economia e a pauta Social.

Gráfico 11 – Medidas Provisórias por tema



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

Discussão

Este artigo tinha como principal objetivo descrever quais eram os temas mais frequentes da agenda política legislativa do Executivo brasileiro entre os anos de 1995 e 2020. Para isso, utilizou-se o conteúdo das ementas das proposições que foram apresentadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, e por meio de uma análise de conteúdo automatizada foi visto que a agenda do Executivo, durante o período analisado, poderia ser categorizada em seis tópicos: Tributação, Macroeconomia, Burocracia, Social, Lei e Crime e Administração Pública.

Entre os principais achados desse artigo, além da classificação temática das proposições, podemos elencar algumas características sobre o escopo da agenda legislativa que o Executivo encaminha ao Congresso, que serão sintetizadas em três pontos: a) o tamanho da agenda legislativa; b) o conteúdo substantivo; e c) a utilização de ferramentas dos poderes de agenda do Executivo.

Sobre o tamanho da agenda, é notório que os chefes do poder Executivo no período analisado recorrem com muita frequência à edição de Medidas Provisórias, pois essas correspondem a mais de 50% dos tipos de proposições que os presidentes encaminham ao Congresso. Entre os presidentes que foram mais “ativos” no processo decisório podemos destacar Cardoso I e II e Lula I e II, com base na literatura sobre as

O que propõem os presidentes brasileiros? – Bhreno Vieira – p. 56-85

relações entre o Executivo e o Legislativo federal, foram esses presidentes que melhor souberam coordenar suas coalizões (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017) e assim obtiveram mais sucesso na aprovação de suas agendas (DARRIEUX, 2019).

Referente ao estilo legislativo foi notado que as PLs e PLPs são frequentes ao longo de todo governo, enquanto as MPs e PECs aparentam estar associadas ao ciclo eleitoral (AMORIM NETO, 2000), pois as Medidas Provisórias são mais frequentes no primeiro ano e no último ano de mandato; enquanto as PECs são mais comuns no primeiro ano de governo.

Sobre o conteúdo substantivo, o escopo da agenda do Executivo concentrou-se em temas como tributação, burocracia e temas sociais. Os dois primeiros assuntos correspondem à prerrogativa exclusiva que o Executivo possui para legislar sobre esses pontos – tributação e funcionalismo público (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), enquanto uma maior saliência em assuntos relacionados à agenda social destacam-se programas redistributivos e ações regulatórias de alcance nacional que abordam soluções para problemas na área da saúde, educação e trabalho, por exemplo, e assim garantem uma maior visibilidade à “agenda do presidente”.

Com base nos resultados, também podemos afirmar que há diferenças entre os temas abordados pelos diferentes mandatários que habitaram o Palácio do Planalto, apesar dessa afirmação necessitar de mais testes estatísticos. Dessa forma, notamos que os presidentes mais próximos da “direita” (Cardoso I, Cardoso II, Temer e Bolsonaro) tinham uma ênfase maior sobre questões de Macroeconomia e Tributação; enquanto, presidentes mais próximos da “esquerda” (Lula I, Lula II, Rousseff I e Rousseff II) apresentaram um maior destaque às questões como Administração Pública, Burocracia e a área Social. Entretanto, como vimos nos gráficos, nenhum tema deixou de ser legislado pelos presidentes ao longo do período estudado, entretanto, esse ponto merece ser testado em trabalhos futuros com testes estatísticos mais rigorosos.

O último ponto que merece destaque é como os presidentes brasileiros utilizaram as ferramentas legislativas (as Medidas Provisórias e os pedidos de urgência) como uma forma de passar mais facilmente algumas propostas da sua agenda legislativa. Entretanto, vale ressaltar que uma parte considerável da utilização dessas ferramentas está associada

aos temas que são de iniciativa exclusiva do Executivo, como questões de burocracia, organização da administração pública e judiciária e em matérias tributárias, por exemplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve o intuito de descrever quais foram os temas da agenda legislativa do Executivo brasileiro entre os anos de 1995 e 2020. Para isso, utilizamos uma técnica de análise automatizada de conteúdo das proposições legislativas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional. Assim, através da operacionalização do LDA, conseguimos classificar as proposições em 6 tópicos: Tributação, Macroeconomia, Burocracia, Social, Lei e Crime e Administração Pública.

Entre os principais achados do artigo destaca-se que os presidentes brasileiros recorrem bastante à utilização de Medidas Provisórias (cerca de 52% das proposições) para legislar, porém, a utilização dessa ferramenta está associada a temas que são de iniciativa exclusiva do Executivo, como matérias tributárias, administrativas e burocráticas. Outro achado é que algumas proposições são mais suscetíveis ao ciclo eleitoral do que outras, por exemplo, as MPs e PECs e, em contraposição, as PLs e PLPs. E que presidentes mais próximos da direita legislam mais sobre questões de Macroeconomia e Tributação, enquanto presidentes mais próximos da esquerda sobre questões de Administração, Burocracia e Social.

Apesar desses importantes resultados, os achados deste artigo possuem algumas limitações, como a ausência de testes de hipóteses (como teste-t e qui-quadrado) com outras variáveis para reforçar os achados; uma sofisticação do modelo utilizado do LDA, para aumentar o grau de coerência da classificação e, por fim, a utilização de outros modelos de análise de texto não supervisionado, como o *Structural Topic Model* (STM). Além disso, este artigo não leva em consideração as grandes transformações ocorridas no regime de tramitação da agenda legislativa do Executivo, como a Emenda Constitucional 32/2001, por exemplo. E os eventos políticos, como os escândalos de corrupção, o impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, as manifestações sociais de junho de 2013 e os eventos em prol do impedimento da ex-presidente Rousseff.

Outra limitação da técnica é que ela consegue capturar apenas a ênfase temática e não a posição de como o assunto foi legislado. Isso é importante de ser ressaltado, pois como foi encontrado nos resultados, os presidentes apresentam uma atuação temática bastante semelhante em relação aos temas, entretanto, a posição dos temas legislados pode variar com base nas disposições ideológicas de quem ocupa o Planalto, sendo essa uma importante agenda de pesquisa a ser testada e analisada.

Por fim, o artigo conseguiu responder de forma satisfatória qual é o conteúdo substantivo da agenda dos presidentes brasileiros, e chamar atenção para a importância de se dedicar ao estudo do conteúdo das políticas públicas, e, com isso, iniciar uma série de outros estudos sobre a definição de agenda, o processo decisório e as relações entre o Executivo e o Legislativo em regimes multipartidários.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. O poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. P. 131-140.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Duas faces do poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 40, n. 19, p. 149-157, 2011.

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

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

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BENOIT, Ken. Text as data: An overview. *In*: CURINI, Luigi; FRANZESE, Robert (org.). **The Sage Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations**. London: SAGE Publishing, 2020. p. 461-497.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

CHANG, Jonathan; BOYD-GRABER, Jordan; GERRISH, Sean; WANG, Chong; BLEI, David. Reading Tea Leaves: how humans interpret topic models. **Neural Information Processing Systems**, Vancouver, Canada, 9 pages, 2009.

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

DARRIEUX, Rodolfo. Political Institutions and the Legislative Success of Brazilian Presidents: an analysis of the Cardoso, Lula and Rousseff Governments. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 13, n. 1, 2019.

ESHBAUGH-SOHA, Matthew. Going Public and Presidential Leadership. *In*: **Oxford Research Encyclopedia of Politics** (Vol. 1). Oxford: Oxford University Press, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GREEN-PEDERSEN, Christoffer; WALGRAVE, Stefaan. **Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach**. Chicago: University of Chicago Press, 2014.

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

GRÜN, Bettina; HORNIK, Kurt. Topicmodels: An R Package for Fitting Topic Models. **Journal of Statistical Software**, Los Angeles, v. 40, n. 1, p. 1-30, 2011.

IZUMI, Maurício; MOREIRA, Davi. O texto como dado: Desafios e oportunidades para as ciências sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n. 86, p. 138-174, out. 2018.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Essex: Pearson, 2014.

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

NEUENDORF, Kimberly. **The Content Analysis Guidebook**. Thousand Oaks-California: Sage Publications, 2001.

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

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

SILGE, Julia; ROBISON, David. **Text Mining with R: A Tidy Approach**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2017.

TSEBELIS, George; ALEMÁN, Eduardo. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. **World Politics**, Princeton, v. 57, n. 3, p. 396-420, 2005.

Recebido em: 14/06/2022

Aprovado em: 14/08/2022
