



Brasília | ano 55 | nº 217  
janeiro/março – 2018

# A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial

RAFAEL SILVEIRA E SILVA

**Resumo:** Apesar das recentes disputas entre Executivo e Legislativo acerca do veto, este instituto tem recebido pouco atenção no País, a despeito das relevantes contribuições da experiência norte-americana e de países da América Latina. No Brasil, foram observados casos interessantes que indicam a utilização dos vetos como forma de recomeço do jogo legislativo, no qual o presidente da República impede a aprovação da proposta gerada no Legislativo e apresenta sua própria versão sobre a matéria vetada. Trata-se de uma estratégia alternativa do poder de veto, uma variação do fenômeno conhecido como apropriação da agenda legislativa. O presente artigo, ao utilizar diferentes perspectivas teóricas sobre o veto aplicadas a casos norte-americanos e latino-americanos, vincula-as a essa variação do uso do veto presidencial no Brasil e busca analisar os casos observados à luz da governabilidade e das preferências manifestadas pelos parlamentares e pelo presidente da República.

**Palavras-chave:** Poder de veto. Apropriação. Agenda. Governabilidade.

## Introdução

Com o objetivo de incentivar a formalização das relações de trabalho dos empregados domésticos, permitindo, entre outras medidas, que os empregadores pudessem deduzir no valor do imposto de renda anual as contribuições pagas à Previdência Social dos empregados, o presidente da República apresentou a Medida Provisória (MP) 284/2006, convertida na Lei nº 11.324/2006 (BRASIL, 2006a). Ocorre

Recebido em 27/6/17  
Aprovado em 14/9/17

que o Congresso discutia projetos de obrigatoriedade de inclusão dos empregados domésticos para terem direito a receber fundo contra desemprego (denominado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o FGTS). Assim, aproveitando-se da prática de introduzir por meio de emendas assuntos ou itens de agendas estranhos ao texto originalmente proposto, os deputados conseguiram aprovar o pagamento obrigatório do FGTS aos empregados domésticos e, em caso de demissão, o pagamento de uma multa de 40% sobre o saldo acumulado nesse fundo. O presidente, por meio do ministro do Trabalho, alegou que tal emenda fora incluída “na medida no calor de um ano de eleições”<sup>1</sup>, vetando, assim, o dispositivo inserido e aprovado no Congresso.

Interessante notar que, um dia após o veto, o governo apresentou projeto de lei (PL 7.363/2006)(BRASIL, 2006b), com poucas modificações em relação à emenda aprovada pelo Legislativo. No caso, apenas foi retirada a multa de 40%. Ainda que subsista ação corretiva do Poder Executivo, não se pode negar que o Legislativo introduziu um novo item de agenda e que o presidente, a despeito do veto, se aproveitou da iniciativa para iniciar uma agenda de sua própria autoria.

Este e outros casos de veto enquadram-se no fenômeno denominado *apropriação*, recentemente estudado na literatura brasileira (ARAÚJO; SILVA, 2012; SILVA; ARAÚJO, 2013; SILVA, 2014). A *apropriação* ocorre quando o Executivo toma por base os projetos que tramitam no Congresso, bem como o conteúdo dos debates e dos demais subprodutos do processo legislativo em curso, para elaborar e apresentar suas próprias proposições, incorporando novos temas à sua agenda legislativa

<sup>1</sup>Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/governo-veta-parcialmente-mp-284/>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

e, em alguns casos, impondo obstáculos no caminho das agendas debatidas no Congresso. Além disso, esse fenômeno incide tanto sobre projetos oriundos da coalizão, quanto da oposição.

Tais casos, no entanto, ocorrem com menos frequência do que nos demais vetos, para os quais não se verifica o interesse do presidente da República pela matéria. No Brasil, o veto é uma prerrogativa sua e, dadas as condicionantes do sistema político, durante muitos anos adquiriu aspectos quase “imperiais”, visto que raramente os vetos eram apreciados pelo Congresso Nacional na forma prevista pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB (BRASIL, 1988)<sup>2</sup>. Não obstante, a percepção da *apropriação* por meio do veto possibilitou acrescentar um matiz diferente a esse instituto, estabelecendo situações que, de certa forma, indicam negociação com o Congresso. Trata-se de uma estratégia diferenciada do chefe do Executivo brasileiro, que pode ser inserida, por vias alternativas, ao que Tsebelis e Alemán denominam *conditional agenda-setting power* (ALEMÁN; TSEBELIS, 2005; TSEBELIS; ALEMÁN, 2005). Além disso, enquanto em situações normais de veto observamos a finalização de um processo, o uso desse instrumento como fator preparatório para a *apropriação* funciona como espécie de barganha, tendo em vista que propicia o reinício da discussão de uma agenda; do reinício

<sup>2</sup>Quando foi aprovada a Resolução nº 1, de 2013 (BRASIL, 2013), o Congresso obrigou-se a colocar na agenda de votações os vetos. A prática até então era a da total ignorância sobre as decisões dos vetos, criando um passivo decisório gigantesco, o que conferia maior força ao presidente da República. Ocorre que, ao desejar votar os vetos relacionados ao pagamento de *royalties* do petróleo aos estados não produtores dessa *commodity*, o Congresso deparou-se com o grande problema que havia criado. A solução encontrada foi a mudança das regras de tramitação dos vetos e a retomada do rito de votações periódico.

do jogo legislativo, mas em outros termos: os do Executivo. Nesse sentido, observamos que há elementos de análise na teoria de Cameron (2000, 2009) que também podem ser utilizados para entender essa especificidade do caso brasileiro.

Meu argumento é que o veto como veículo de realização da *apropriação* pode ser compreendido pela natureza e característica da agenda em questão, que leva à ação estratégica do Executivo e à reação do Legislativo. Conjugada a isso também está a necessidade de se cotejar o cenário político-partidário e as conexões com alguns pressupostos do presidencialismo de coalizão.

Assim, pretende-se neste trabalho analisar o veto como canal de realização da *apropriação*, buscando dialogar preliminarmente com as teorias de Tsebelis e Alemán (2005), Alemán e Tsebelis (2005) e Cameron (2000, 2009) e como essa forma alternativa do poder de agenda do presidente se associa com a realidade política em que predominam as coalizões multipartidárias.

## 1. Poder de agenda condicional e micropolítica do veto

O veto e a *apropriação* decorrente dele representam situações em que o governo, por motivos diversos, não consegue moldar o texto ou impedir a aprovação de um projeto de lei elaborado no Congresso, embora a proposta se mostre relevante como agenda a ser devidamente moldada aos interesses da Presidência da República. Nesses casos, o veto é quase sempre aplicado por discordâncias de forma, de intensidade ou mesmo de público alvo, mas nunca por discordância sobre a agenda posta em discussão. Ele também é usado tendo em vista o *timing* da aprovação da proposta origi-

nada no Congresso e a necessidade manifestada de a agenda ser apresentada pelo Executivo e orientada pela Presidência da República. Desse modo, a Presidência veta o projeto aprovado pelo Congresso e, logo depois, apresenta seu projeto sobre aquela questão, reiniciando as discussões em novas bases. É nesse momento em que se formaliza a *apropriação* da agenda.

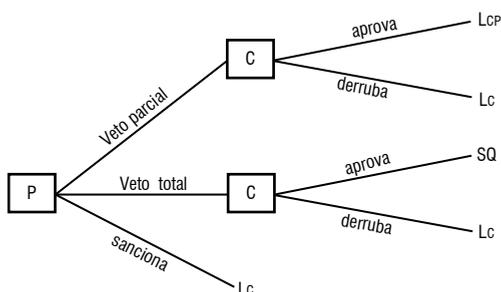
Com relação ao chamado “poder de agenda condicional” de Tsebelis e Alemán (2005), verifica-se que ele é bem adequado a essa dinâmica. O chamado *veto amendment* é o exercício desse tipo de poder: por meio dele, as regras institucionais permitem que, antes de propor o veto, o presidente “revise” a proposição aprovada pelo Legislativo, propondo alterações ou, nas palavras dos autores, algumas “observações”. Como a iniciativa legislativa não partiu do presidente, este acaba exercendo seu poder de agenda *condicionado* ao que o Congresso aprovou<sup>3</sup>.

Ao avaliarem os procedimentos para os vetos na América Latina, Tsebelis e Alemán (2005) criaram categorias com base em jogos, classificando Argentina e Brasil no grupo dos países que não dispõem do poder de agenda condicional. Isso se explica pelo fato de os autores se basearem nas prerrogativas institucionais dos países, ou seja, nos textos constitucionais. E, nesse sentido, ao autores estavam corretos, pois esse instituto não está previsto na CRFB. Há apenas o veto total e o parcial, com posterior deliberação do Congresso pela aceitação ou rejeição deste veto. A figura 1 ilustra o jogo elaborado por Tsebelis e Alemán para ambos os países.

<sup>3</sup>Os países cujas condições institucionais apresentaram características enquadradas no âmbito do poder de agenda condicional, respeitadas as variações, foram: Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela.

**Figura 1**

Jogo do veto (total e parcial) para Argentina e Brasil



Onde:

P = Presidente

C = Congresso

SQ = Manutenção do *status quo*

L<sub>C</sub> = Lei de iniciativa do Congresso sancionada

L<sub>CP</sub> = Lei de iniciativa do Congresso vetada parcialmente

Fonte: adaptada de Tsebelis e Alemán (2005).

Com base na metodologia escolhida, não seria possível a esses autores verificar matizes e variações importantes existentes em ambos países. Além dos condicionantes institucionais, outras pesquisas buscaram avançar sobre a capacidade estratégica dos presidentes a partir da decisão do veto. Palanza e Sin (2013), por exemplo, ao analisarem em que condições os vetos eram ou não cassados sob um ambiente multipartidário no Congresso argentino, descobriram que o uso do veto parcial era mais eficiente para quebrar a resistência do Legislativo e que, ao contrário do pensamento comum, o pluralismo partidário da base de apoio ao governo elevava as chances para movimentos de derrubada dos vetos. Desse modo, observa-se que a pesquisa de Palanza e Sin (2013) indica a possibilidade de serem exploradas possibilidades que vão das condicionantes institucionais para a compreensão do uso do veto.

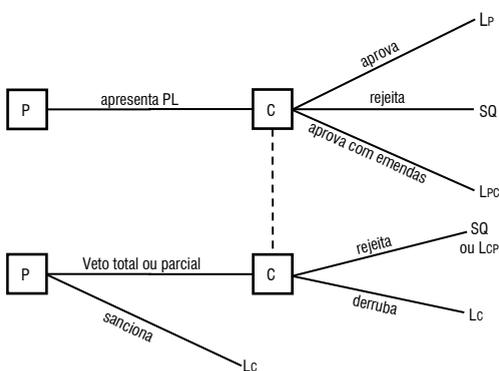
Seguindo essa linha de raciocínio – ou seja, com base nas estruturas procedimentais e institucionais semelhantes, buscar observar movimentos estratégicos dos presidentes a partir da decisão do veto –, julgo existirem oportunidades em que o presidente brasileiro estrategicamente tem condições de moldar o cenário de discussão das propostas do Congresso a seu favor, criando condições para o exercício do poder de agenda condicional. Nesse sentido, o veto como origem da *apropriação* enquadra-se perfeitamente nessa categoria, uma vez que o presidente

opera estrategicamente suas prerrogativas constitucionais (veto e iniciativa de leis) para intervir numa agenda que não era originariamente sua. Com a *apropriação*, o poder de agenda é exercido em dois tempos: ao vetar e ao apresentar nova proposição legislativa.

De forma comparativa ao jogo proposto por Tsebelis e Alemán (2005), percebem-se duas formas de expressão do jogo do veto como origem da *apropriação*. A figura 2 expressa a forma mais comum, em que o presidente, no momento da decisão de vetar total ou parcialmente projeto do Congresso, e de realizar a *apropriação* da agenda, inicia um novo jogo legislativo e paralelo à decisão sobre o veto. A linha pontilhada apenas indica que o Congresso não tem conhecimento *a priori* sobre qual situação deliberará posteriormente. No caso da *apropriação*, os jogos serão paralelos, mas se condicionam mutuamente, dependendo das negociações subsequentes.

**Figura 2**

Jogos do veto e subsequente *apropriação* da agenda legislativa



Onde:

P = Presidente

C = Congresso

SQ = Manutenção do *status quo*

L<sub>c</sub> = Lei de iniciativa do Congresso sancionada

L<sub>CP</sub> = Lei de iniciativa do Congresso vetada parcialmente

L<sub>p</sub> = Lei de iniciativa do presidente aprovada

L<sub>PC</sub> = Lei de iniciativa do presidente aprovada com emendas do Congresso

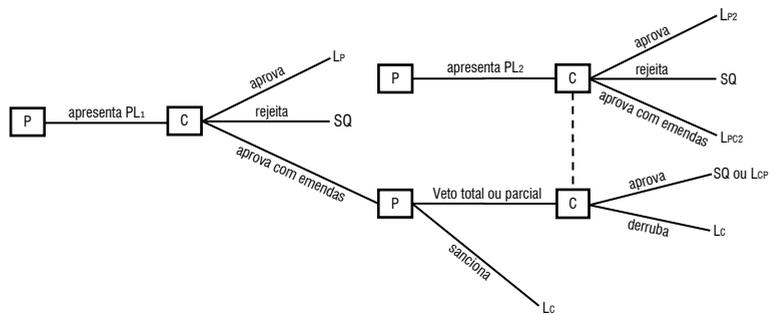
Fonte: elaboração própria.

A segunda forma é um pouco mais complexa, tal como retratado nos jogos da figura 3. São casos em que os projetos do presidente são alterados pelo Congresso; trata-se de modificações que frequentemente

introduzem novos itens de agenda ou matérias estranhas ao projeto original, tal como no exemplo descrito no início deste artigo. Ocorre que tais modificações chamam a atenção do governo, induzindo-o a vetá-los e a apresentar um projeto tratando sobre esses mesmos temas vetados, mas na forma mais adequada aos seus interesses.

**Figura 3**

Jogos do veto sobre projeto do presidente com *apropriação* da agenda legislativa



Onde:

P = Presidente

C = Congresso

SQ = Manutenção do *status quo*

L<sub>C</sub> = Lei de iniciativa do Congresso sancionada

L<sub>CP</sub> = Lei de iniciativa do Congresso vetada parcialmente

L<sub>Pn</sub> = Lei de iniciativa do presidente aprovada

L<sub>PCn</sub> = Lei de iniciativa do presidente aprovada com emendas do Congresso

Fonte: elaboração própria.

Como se observa, o poder de agenda condicional brasileiro não é dado em termos constitucionais de forma direta: ele é produzido quando se articulam duas prerrogativas também constitucionais, mas de forma heterodóxica.

Nesse particular, as contribuições de Cameron (2000, 2009) também se aplicam ao fenômeno aqui estudado, na medida em que, ao reiniciar o jogo legislativo, o Executivo brasileiro inevitavelmente reabre negociações e barganhas tanto sobre a nova proposta em discussão, quanto sobre a votação sobre o veto. Segundo o autor, o Executivo norte-americano envia grandes esforços para influenciar o Congresso, tentando evitar o veto (ou utilizando-o como ameaça – *veto threats*) para modificar em termos mais aceitáveis a proposta em discussão. Verifica-se,

assim, que o presidente norte-americano também se utiliza de decisões estratégicas relativas ao poder constitucional a ele atribuído, para influenciar a desistência ou modificar os termos do texto em negociação no Congresso.

No Brasil, a ocorrência do veto é comum e resulta da ineficiência do Executivo ao lidar com os projetos ou emendas apresentados pelo Congresso. No caso da ocorrência de *apropriação*, o veto passa ser o início de um novo processo de barganha. Em síntese, nos Estados Unidos observa-se o esforço do presidente na “negociação pré-veto”, ao passo que no Brasil, especialmente com a *apropriação*, o presidente investe na “negociação pós-veto”.

O Quadro 1 sintetiza as diferentes manifestações dos autores citados.

### Quadro 1

#### Visões sobre o instituto do veto

	<i>Veto bargaining</i> (Cameron)	Poder de agenda condicional (Tsebelis e Alemán)	Veto com apropriação no Brasil
Instrumentos formais	Veto	<i>Veto amendment</i> (fusão de veto e nova proposição prevista constitucionalmente)	Veto + Apresentação de nova proposição (“fusão circunstancial”)
Negociação	Negociação prévia ao veto (o reinício do jogo legislativo ocorre por iniciativa do Congresso)	Negociação contínua (só termina quando o Legislativo vota as emendas apresentadas pelo Executivo)	Negociação após o veto (reinício do jogo legislativo por iniciativa do Executivo)

Fonte: elaboração própria, com base em Cameron (2000, 2009) e Tsebelis e Alemán (2005).

Dado tal cenário, nosso interesse é compreender a natureza estratégica da decisão do exercício do poder de agenda condicional no Brasil com base nos condicionantes partidários e no perfil da *apropriação* da agenda.

## 2. Modelo da *apropriação* por veto

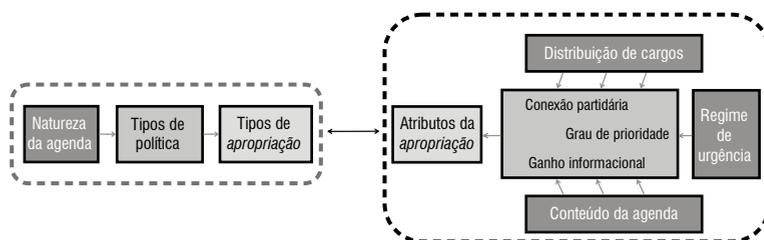
Para entender a dinâmica do poder de agenda condicional brasileiro, seguiremos o modelo analítico de Silva (2014), que está baseado na junção de dois eixos de investigação para a *apropriação*: (i) motivação do presidente para realizar o fenômeno, em que fica definido que *a razão das políticas determina o tipo de apropriação*, e (ii) as possíveis

associações entre atributos ou características da *apropriação* que ofereçam subsídios para avaliar o poder de agenda do chefe do Executivo e seu relacionamento com o presidencialismo brasileiro. Além disso, o modelo está fundado no princípio de que a *apropriação* é resultado de múltiplas causas, ou seja, é produzida por diferentes caminhos ou combinações de seus atributos.

Para estudarmos os vetos que dão início às *apropriações*, entendo que esses princípios são perfeitamente aplicáveis. No entanto, algumas adaptações devem ser feitas com base no fato de que os casos de veto indicam estágios completos do ponto de vista informacional, qualificando plenamente o presidente para tomar as decisões com base nas preferências e nos comportamentos dos agentes no Congresso previamente manifestadas durante a aprovação dos projetos vetados. A figura 4, a seguir, sintetiza a metodologia de análise.

**Figura 4**

Modelo analítico da *apropriação* originada dos vetos presidenciais



Fonte: adaptada de Silva (2014).

O primeiro eixo toma por base o fato de que cada *apropriação* carrega em si um conjunto de motivações, que podem ser alinhadas em torno de objetivos comuns. O fenômeno sugere que a opção de apresentar seu próprio projeto é relevante para o presidente, pois o colocaria aos olhos do público como legítimo idealizador e condutor de determinada agenda. Silva (2014) propôs duas categorias mutuamente excludentes para classificar os casos de *apropriação*, levando-se em consideração tanto o objetivo de resolver problemas sociais como função central do governo, quanto as repercussões das iniciativas legislativas junto à opinião pública. A lógica é agregar às categorias a relação de custo-benefício político das medidas propostas.

A primeira categoria de *apropriação*, denominada *agenda positiva*, reúne situações que despertam a atenção do presidente, pois têm maior potencial de conversão em ganhos políticos. O interesse do Executivo

manifesta-se na obtenção de *credit claiming*<sup>4</sup>, isto é, de que a política permita aos integrantes do governo capitalizar a atenção ou visibilidade perante a opinião pública. Outra expressão de agenda positiva é a prática do *blame-avoiding* (WEAVER, 1986), indicando o interesse em apresentar políticas que tenham condição de anular outras decisões impopulares (como o aumento de impostos) ou problemas que comprometam a imagem do governo (denúncias de corrupção, por exemplo).

Situação inversa é a atribuída aos casos classificados como de *controle de risco*. Trata-se de uma ameaça ao *status quo* defendido pelo governo, ou de casos em que a mudança proposta no Parlamento seja contrária à pretensão do presidente. A categoria de *controle de risco* também pode ser caracterizada como ação de controle sobre ímpetus populistas manifestados pelo Congresso, especialmente sobre temas sensíveis ao equilíbrio fiscal e administrativo do Estado, que os sucessivos governos não medem esforços para controlar, a despeito da grande insistência demonstrada pelos parlamentares em apresentar alternativas diferenciadas. Nessa categoria, por exemplo, estão o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social, e matérias vinculadas ao equilíbrio federativo sobre a partilha na arrecadação de impostos ou outras receitas (mais recentemente sobre *royalties* do petróleo e gás).

Uma vez definidas as categorias, o segundo eixo da metodologia, encarregado de estabelecer os atributos da *apropriação*, é dividido em

---

<sup>4</sup>Esta expressão, criada por Mayhew (1974), é comumente atribuída às estratégias de parlamentares para melhorarem suas condições de reeleição. Optamos por utilizá-la para indicar a possibilidade de garantir uma visibilidade positiva do anúncio e, posteriormente, da implementação da medida, agregando também a noção do *position taking*, que, nesta pesquisa, se refere à divulgação pública das ações do Executivo durante o mandato do presidente da República.

três perspectivas: o *ganho informacional*, a *conexão partidária* e a *eleição de prioridades*.

O enfoque dado pelo *ganho informacional* relaciona-se à parte substantiva da agenda “apropriada”; vincula-se, assim, à forma como são tratadas as informações que subsidiam a alternativa estratégica do Poder Executivo. Nos casos de veto, temos um conjunto completo de informações acerca do posicionamento dos agentes políticos (tramitação da matéria, pareceres, votações, emendas, entre outros). E isso oferece vantagens estratégicas ao presidente para moldar, na sequência, sua nova iniciativa legislativa. Dessa forma, quanto ao eixo analítico do ganho informacional, adotarei apenas a variável indicativa do nível de distanciamento entre as preferências apresentadas pelas propostas do Executivo elaborada por Silva (2014), denominada *preferência*.

Quanto ao segundo eixo analítico, o da *conexão partidária*, a preocupação é a de identificar a participação dos partidos, tanto na função de agentes da *apropriação*, como na posição de apoiadores de projetos que foram submetidos ao fenômeno. Silva (2014) pretendeu descobrir as relações internas da coalizão de governo, bem como com os partidos de oposição, buscando desvendar o posicionamento estratégico do presidente ao tomar a decisão de realizar a *apropriação*. No caso deste estudo, a questão partidária ganha contornos mais extremos, uma vez que a ação do veto como primeiro passo para a *apropriação* coloca o presidente, num primeiro momento, na posição de conflito com o Congresso. Na perspectiva da conexão partidária, dois atributos são necessários.

O primeiro, denominado *ministro do presidente*, diz respeito ao vínculo partidário com quem ocupa a chefia do Poder Executivo, indicando o poder de influência da Presidência e o

grau de representatividade de seu partido nos processos de *apropriação*. Ele assumirá a característica de uma variável *dummy*, que registra se a proposição do Executivo que configurou a *apropriação* foi assinada por ministro do mesmo partido do ocupante da Presidência (valor “1”) ou se ela foi apresentada por iniciativa de ministros de outros partidos (valor “0”).

O outro atributo reflete a relação com a contraparte do fenômeno, ou seja, com o autor ou relator do projeto que compunha a agenda do Congresso e que, posteriormente, foi submetida à *apropriação*. Esse atributo, denominado *convergência*, foi elaborado para aferir a aderência partidária desses atores políticos à coalizão no governo. Quanto maior o nível de *convergência*, mais destaque tem o partido dentro da coalizão. Este atributo pode variar de “0”, indicando autoria de parlamentares da oposição, até “3”, que indica que o autor do projeto submetido à *apropriação* pertencia ao partido do presidente.

Por fim, temos a perspectiva que contempla a modulação da Presidência ao senso de oportunidade gerado pela agenda do Congresso, por meio da qual se observa o grau de prioridade do governo ao decidir pelo veto e em sequência realizar a *apropriação*. Com esse eixo analítico, pretende-se observar o uso seletivo das prerrogativas presidenciais, por meio do ritmo da tramitação de propostas que apresenta para tomar o lugar daquela vetada, uma vez que a velocidade de tramitação e a manutenção do controle sobre o calendário de votações são aspectos relevantes do poder de agenda presidencial (DÖRING, 1995). Diferentes prioridades também determinam diferentes tratamentos entre as agendas do governo que transitam concomitantemente no Congresso, ou seja, a agenda governamental é “hierarquizada” (DINIZ, 2005).

Entre as opções de iniciativa de lei, o presidente brasileiro pode apresentar projetos (i) em ritmo normal ou ordinário, (ii) por meio de solicitação de urgência constitucional ou (iii) por meio de medidas provisórias (MPs). Embora qualquer apresentação de projeto do governo demarque sensivelmente os trabalhos do Congresso, é natural que os mais prioritários ocupem boa parte das discussões legislativas. Essas três faces da eleição de prioridades da *apropriação* com base no veto são consolidadas no atributo chamado *urgência* (variando de “zero”, para ritmo normal, a “3”, para medidas provisórias).

Com relação às MPs, seus efeitos são imediatos, aguardando apenas a confirmação ou as possíveis alterações oferecidas no Legislativo; seu rito de discussão é sumário e tem preferência sobre os demais. Tal aspecto impõe condicionalidades diferenciadas. Para a Presidência, seria muito mais simples enviar todas as propostas legislativas por meio de

MPs. Mas a realidade não comprova essa prática. Por isso, algumas explicações são demandadas para justificar o uso de diferentes instrumentos legislativos na apresentação de proposições que foram submetidas à *apropriação*.

### 3. Análise comparativa

O modelo analítico proposto permite que a *apropriação* seja explicada por diferentes combinações de atributos, agrupando-as em categorias semelhantes. Significa dizer que esse tipo de construção admite não haver um formato ideal para cada tipo do fenômeno, o que é coerente com sua complexidade. Para atender aos pressupostos do modelo e realizar o teste empírico, utilizei a ferramenta de análise comparativa conhecida por *Qualitative Comparative Analysis* – QCA (RAGIN, 1987, 2000). A opção metodológica foi a de estabelecer e verificar as associações entre as ocorrências do fenômeno por meio de uma visão configuracional dos atributos para cada tipo de *apropriação*. Essa escolha tem por fundamento o que Rihoux e Ragin (2009) denominaram “causalidade conjuntural múltipla”, aplicável a fenômenos altamente dependentes da ação simultânea de múltiplas causas e da heterogeneidade causal. Assim, a QCA está em harmonia com a *apropriação* na medida em que não respalda suas respostas em apenas um atributo, fundamentando-se, ao contrário, nas relações e complementaridades entre os atributos selecionados.

Além disso, o método permite uma análise simultânea de múltiplos casos, algo incomum em estudos de casos tradicionais. Aplicou-se nesta pesquisa a QCA do tipo *fuzzy-set*, pois esse método sinaliza que objetos relevantes podem ter variações de participação num dado conjunto de soluções (RAGIN, 2000)<sup>5</sup>.

Há uma grande variedade de ferramentas analíticas para a aplicação da QCA. No entanto, chamou-nos a atenção a preocupação de Ragin e Fiss (2008) para a determinação dos atributos mais relevantes na estrutura explicativa do objeto de estudo. Nesse sentido, adotei a definição de “centralidade” de Fiss (2011), para evidenciar as relações de causalidade entre atributos e os tipos de *apropriação* para a melhor capacidade de teorização. O autor sugere que os atributos do tipo *core* são os que indicam forte relação de causalidade com o resultado; por meio deles, ocorre o agrupamento das soluções. Em contraste, os atributos *peripheral*

---

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre a operação do QCA, acessar Nota Metodológica em Silva (2014).

apresentam relação causal relativamente mais fraca, mas complementar na solução.

O quadro 2 abaixo sintetiza a notação gráfica de Ragin e Fiss (2008) e Fiss (2011) para simplificar a compreensão dos resultados gerados pelos algoritmos de minimização do QCA:

## Quadro 2

### Notação das configurações

Símbolo	Papel na configuração	Interpretação analítica dos atributos
{{	<i>Core</i>	"Preferência próxima"
{	<i>Peripheral</i>	"Atuação de <i>ministro</i> do partido do presidente" "Elevada <i>convergência</i> partidária"
∅∅	<i>Core</i>	"Preferência afastada"
∅	<i>Peripheral</i>	"Atuação de ministro de outro partido da coalizão" "Baixa <i>convergência</i> partidária"
Espaço vazio	-	Quaisquer interpretações acima expostas podem ser encaixadas, embora não contribuam para definir a relação causal com o tipo de <i>apropriação</i>

Fonte: Silva (2014).

## 4. Resultados e discussão

Além das informações colhidas no banco de dados elaborado por Silva (2014)<sup>6</sup>, estendemos o processo de seleção até junho de 2015, incorporando, além dos mandatos de Cardoso e Lula, parte do período do governo de Dilma Rousseff. Foram encontrados 29 casos de poder de agenda condicional, ou seja, de veto com subsequente *apropriação* da agenda legislativa. Essa é uma amostra *small-n* típica, mas a estratégia metodológica torna-se adequada para viabilizar a comparação e o agrupamento dos casos encontrados.

Começando a análise por essas *apropriações*, lembrando que por meio delas o Poder Executivo busca converter em ganho um revés legislativo, de preferência uma oportunidade de visibilidade positiva nos objetivos empreendidos para a geração de leis e políticas. A tabela 1 sintetiza as configurações resultantes dos algoritmos de simplificação do QCA<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Consultar <[http://bpsr.org.br/files/arquivos/Banco\\_Dados\\_Silva.html](http://bpsr.org.br/files/arquivos/Banco_Dados_Silva.html)>.

<sup>7</sup> A ferramenta usada foi o software fs/QCA. Maiores detalhes ver <<http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>>.

**Tabela 1**

Configurações das *apropriações* por *agenda positiva* veiculadas pelo veto

Eixos analíticos e atributos	Soluções			
	1a	1b	1c	2
<i>Ganho informacional</i>				
Preferências	{{	{{	{{	
<i>Eleição de prioridade</i>				
Urgência	{	∅		∅∅
<i>Conexão partidária</i>				
Ministro do partido do presidente			{{	{
Convergência partidária	{	∅		{{
<i>Consistency</i>	0,93	0,83	0,84	0,88
<i>Raw coverage</i>	0,34	0,27	0,75	0,31
<i>Unique coverage</i>	0,03	0,03	0,24	0,02
<i>Overhall solution consistency</i>	0,82			
<i>Overhall solution coverage</i>	0,84			

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Com os dados, foi possível gerar quatro soluções possíveis que, conjuntamente, apresentaram uma abrangência de 84% dos casos com consistência de 82% (no QCA, a consistência mínima aceitável é 75%), o que demonstra que as configurações conseguiram responder adequadamente ao fenômeno sob o ponto de vista da agenda positiva. Ressalta-se que a presença ou ausência de alguns atributos perpassou todas as categorias, o que indica sua modulação em relação à primazia das agendas.

Registra-se que as três primeiras soluções estão reunidas numa mesma família, onde o eixo explicativo é a grande aproximação da *preferência* manifestada entre o projeto vetado e o novo projeto apresentado pelo presidente.

A solução “1a”, além do destaque já citado, apresenta nível elevado de *urgência* e alta *convergência* partidária, significando que o Executivo, apesar do veto, realizou a *apropriação* por meio de cooperação com a base de apoio, especialmente com os partidos protagonistas da coalizão, ponderada com a necessidade bem demarcada de recolocar rapidamente a matéria de interesse novamente no jogo legislativo.

A formação de coalizões *ad hoc* é também bastante evidente na solução “1b”. Essa estratégia visa a alcançar especialmente a oposição;

basta verificar a presença de baixa *convergência* partidária. A estratégia foi elaborada no sentido de induzir a adesão em favor da proposição do Executivo. Houve, então, bloqueio das ações da oposição, ao mesmo tempo em que se fortaleceu a coalizão em favor da iniciativa do presidente. Essa solução também permite inferir que a formação de coalizão *ad hoc* também é aplicável a projetos de baixa prioridade, o que deixa claro que o interesse maior do governo é a demarcação de seu território na agenda em discussão no Congresso, sem a necessidade de empregar seu capital político para imprimir velocidade ao processo. A aplicação do veto ofereceu ampla gama de informações, ainda que insuficientes para elevar o grau de interesse em relação à matéria. *A informação orienta a decisão; mas, sozinha, não determina as prioridades do governo* (SILVA, 2014).

Por fim, a solução “1c” foi, de todas as configurações, a de maior amplitude de possibilidades e a que engloba as demais. A solução revela que, a proximidade entre as preferências e a ação centralizadora do partido do Presidente são fatores suficientes para determinar o veto e a *apropriação*.

Na solução 2, a baixa *urgência* e a presença determinante da *convergência* partidária associadas ao atributo *ministro do presidente* deixam evidente que se trata de caso típico de *apropriação* como acomodação de interesses dentro da coalizão. Diniz (2005) enfatiza que muitas propostas colocadas pelo presidente são caracterizadas meramente como instrumentos de negociação para esse fim. Elas não vêm acompanhadas do uso dos recursos que agilizam a tramitação e, comumente, são deixadas a tramitar conforme o *timing* do próprio Congresso Nacional.

Partindo agora para a análise das *apropriações* classificadas na categoria *controle de risco*, é interessante registrar que as situações originadas pelo veto são as mais intuitivas, pois visam a controlar os ímpetus dos parlamentares. Trata-se de casos em que o governo entende que a mera interposição do veto é insuficiente para arrefecer a maioria do Congresso. Dessa forma, o presidente antecipa-se à análise do veto ao apresentar paralelamente um novo projeto de lei acerca daquele tópico de política.

Conforme se depreende da tabela 2, embora tenha apresentado apenas uma configuração, os índices de *consistência* e *cobertura* ficaram acima dos padrões recomendados (*consistência* = 0,75). O resultado confirma que não somente a natureza da política, mas também a grande diferença entre as preferências da Presidência e do Congresso foram determinantes para caracterizar este tipo de *apropriação*.

**Tabela 2**

Configurações das *apropriações* por *controle de risco* veiculadas pelo veto

Eixos analíticos e atributos	Solução
	1
<i>Ganho informacional</i>	
Preferências	∅∅
<i>Eleição de prioridade</i>	
Urgência	
<i>Conexão partidária</i>	
Ministro do presidente	{{
Convergência partidária	∅∅
<i>Consistency</i>	0,82
<i>Raw coverage</i>	0,64
<i>Unique coverage</i>	0,64
<i>Overhall solution consistency</i>	0,82
<i>Overhall solution coverage</i>	0,64

Fonte: elaboração própria, com dados da pesquisa.

Como era previsível, o atributo *preferência* revelou-se baixo, condizente com a natureza da política e com a forma de atuação antagônica dos agentes políticos. O atributo *ministro do presidente* demonstra haver uma concentração do processo decisório nas mãos do chefe do Executivo, mesmo porque as *apropriações* dessa categoria operam temas de repercussão sobre a sociedade e sobre a gestão do governo, para os quais o presidente indica pessoas do seu próprio partido. Além disso, tais fenômenos são ações típicas de bloqueio sobre projetos que foram inicialmente patrocinados pela oposição.

Chamou também a atenção o fato de que esta solução apresentou cobertura menor que a apresentada pelas *apropriações* por *agenda positiva*, embora tenha mantido bom padrão de consistência. Três casos não puderam ser explicados; dentre eles, destaca-se o recente veto à emenda aprovada pelo Congresso à MP nº 664, de 2014, convertida na Lei nº 13.135/2015 (BRASIL, 2015a), que introduzia matéria diversa daquela tratada originalmente na MP: a flexibilização da aplicação do fator previdenciário<sup>8</sup>. No dia seguinte ao veto, a Presidência publicou nova MP (MP nº 676/2015, convertida na Lei nº 13.183/2015 (BRASIL, 2015b)), alterando pequenos

<sup>8</sup> Fator previdenciário é o resultado de uma fórmula que inclui alíquota de contribuição, idade do trabalhador, tempo de contribuição à Previdência Social e expectativa de sobrevida do segurado. Ele é aplicado para cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, sendo opcional no segundo caso. Criado com o objetivo de equiparar a contribuição do segurado ao valor do benefício, desestimula a aposentadoria precoce tendo em vista que diminui o benefício do cidadão caso este deseje realizar o pedido apenas baseando-se nos requisitos mínimos para a elegibilidade da aposentadoria.

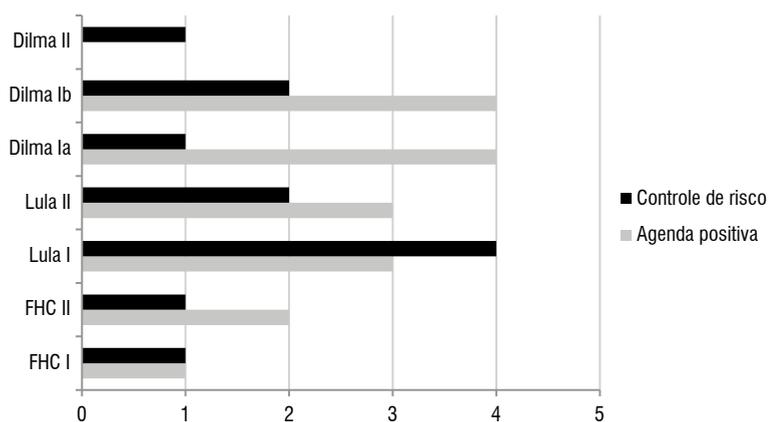
pontos do texto aprovado pelo Congresso. Tal caso enquadra-se nas *apropriações* por *controle de risco*, mas apresenta um perfil não contemplado nos resultados. Esse aspecto pode ser explicado pelo fato de se tratar de um momento muito delicado para a presidenta Dilma Rousseff, que já observava a erosão da sua coalizão partidária e a acentuada queda de popularidade. Em vista dos casos selecionados, trata-se de um ambiente bastante diferente. Jamais FHC ou Lula foram tão pressionados a ponto de fazerem uso do poder de agenda condicional para controle de risco e que estivesse com preferências tão próximas às dos parlamentares. Deve-se acompanhar os desdobramentos desse caso, pois, mesmo com a *apropriação*, o ambiente do Legislativo tornou-se amplamente desfavorável à Presidência.

## 5. Análise entre os governos

Os resultados da análise comparativa resultam predominantemente de situações em que o presidente detinha amplo controle sobre sua coalizão, os partidos que ocupavam as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado também faziam parte da base de apoio. Esse cenário foi indicativo de uma utilização bastante moderada do poder de agenda condicional. O que se percebe com clareza pelo gráfico 1 abaixo é que nos últimos quatro anos o veto como veículo de *apropriação* tem um salto considerável:

**Gráfico 1**

Número de casos de veto com *apropriação* (1995-2015)



Fonte: elaboração própria.

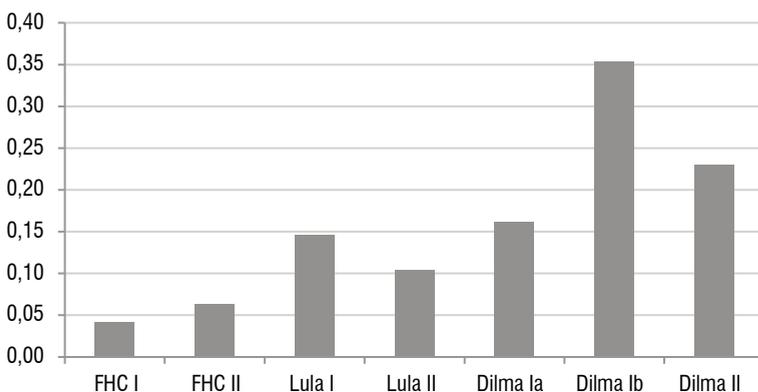
No entanto, esse quadro começa a mudar durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, período no qual dois importantes eventos foram identificados.

O primeiro foram as grandes manifestações populares de junho de 2013, que compartilharam o descontentamento com a classe política, com a precariedade dos serviços públicos e pelo enfoque do governo em gastos considerados supérfluos (como os dos estádios para o evento da Copa do Mundo no Brasil). Nesse momento, o governo de Dilma Rousseff sofreu grande queda de popularidade. O segundo evento, decorrente do primeiro, foi gerado pela tentativa do Congresso de sair da inércia que apresentava em adiar sistematicamente as decisões sobre os vetos presidenciais. Com a aprovação da Resolução nº 1, de 2013, o Congresso retomou a apreciação dos vetos, rompendo com um grande ciclo em que os vetos presidenciais eram, na prática, dados como aprovados. Com essa decisão, o Parlamento brasileiro introduziu uma circunstância nova para o presidente da República, em que a agenda mensal de apreciação dos vetos significava mais trabalho para que o governo contornasse a situação, exigindo, também, que passasse a fazer mais uso do seu poder de agenda condicional.

Realizei cálculo do número de casos pelo tempo do mandato, promovendo uma separação do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff em dois períodos: antes (Dilma Ia) e depois de junho de 2013 (Dilma Ib). Temos, assim, o seguinte cenário comparativo:

## Gráfico 2

Casos de veto com *apropriação* por mês e por mandato (1995-2015)



Fonte: elaboração própria.

O gráfico indica que, mesmo antes do período conturbado pelo qual passou a presidenta, o perfil do primeiro mandato é forte indicativo de que já havia sinais de deterioração da coalizão de apoio ao governo. Se compararmos os demais presidentes, em todos os mandatos onde hou-

ve maiores dificuldades de formação de maiorias de apoio ao governo, também houve necessidade de maior utilização do poder de agenda condicional.

## Considerações finais

Este artigo reflete uma agenda de pesquisa em andamento. No entanto, percebe-se claramente que o fenômeno da *apropriação* veiculado a partir do veto presidencial constitui, sem dúvida, para o Brasil, uma clara manifestação do poder de agenda condicional de que trataram Tsebelis e Alemán.

Levando-se em conta aspectos micropolíticos, baseados na lógica da ação estratégica e voltada para a natureza da política de interesse do presidente, esta pesquisa teve como objetivo avançar sobre as características desse poder de agenda condicional e alguns de seus condicionantes. Como expressou Silva (2014, p. 125), “o conteúdo da agenda implica a forma de articular o próprio poder de agenda”.

As características e ações que envolvem cada veto em busca da *apropriação* também são diversas. Podem variar tanto de uma situação em que o governo deseja ser o autor de certa matéria, estabelecendo sua condição de condutor da “boa política”, da “agenda positiva”, quanto da necessidade de ser apresentado algo no lugar do que foi vetado para apaziguar os ânimos contrariados no Congresso (atitude do tipo “morde, mas assopra”)<sup>9</sup>. O governo reinicia o jogo do processo legislativo sobre matérias vetadas, estabelecendo novos termos para as propostas, em geral levando também em consideração as informações adquiridas ao longo do processo legislativo dos projetos que foram vetados.

O fenômeno é uma expressão criativa do poder de agenda do presidente. O veto é um instituto que acentua a condição de centralização da agenda nas mãos do presidente. Dessa forma, relativamente à formação e à apresentação de políticas, os dados e análises realizados mostram a possibilidade de o poder de agenda presidencial ser exercido tendo como maior beneficiário o partido do presidente, em detrimento dos demais partidos da base e da oposição. Além de aumentar suas possibilidades de construção de maiorias no Congresso e de amalgamar as agendas entre os Poderes, o presidente e seu partido ainda viabilizam a obtenção da “autoria” de muitas políticas já em discussão no Parlamento. Mais

---

<sup>9</sup>Não se ignora o fato de o governo agir com boa-fé para apresentar uma proposição que realmente apresente um texto de melhor qualidade do que o aprovado pelo Congresso. Mas o que fica evidente é que isso, em princípio, poderia ter sido feito ao longo do processo legislativo, evitando reinício do processo a partir do veto.

que qualquer ator político, o presidente consegue capitalizar divulgação pública de suas ações e correlacioná-las com benefícios sociais.

Os resultados preliminares apontam para as características dos últimos vinte anos. Apesar de encontrarmos padrões, a pesquisa deparou-se com um cenário em mudança. Ao ser incorporado um caso recente, que retrata uma realidade não coberta pelas soluções propostas, não apenas se aponta para a necessidade de tornar a análise dinâmica ao incorporar novos períodos mas, principalmente, novos cenários. O perfil dominante dos casos selecionados foi de coalizões bem controladas. No cenário mais recente talvez não seja assim. Isso implica a continuidade da pesquisa sobre a observação dos casos de poder de agenda condicional e sua leitura do gerenciamento de coalizões heterogêneas e multipartidárias (coalizões fracas implicariam maior uso do poder de agenda condicional?).

Além deste, os próximos desafios estão em compreender como o poder de agenda condicional brasileiro influencia nos resultados almejados pelos presidentes, se é possível identificar um perfil desse poder para cada chefe do Poder Executivo, bem como a introdução de novas leituras e variáveis que aprimorem a compreensão do veto como veículo da *apropriação* da agenda e como uma terceira via explicativa nos estudos comparados.

## Sobre o autor

Rafael Silveira e Silva é doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil; professor do Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil; pesquisador associado pleno do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.  
E-mail: rssilva@senado.gov.br

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>10</sup>

APPROPRIATION OF THE LEGISLATIVE AGENDA AS A THIRD WAY TO PRESIDENTIAL VETO POWER

ABSTRACT: Despite recent disputes between the Executive and the Legislature over the veto institute, this institute has received little attention in the country, despite the relevant contributions of the American experience and Latin American countries. In

---

<sup>10</sup> Sem revisão do editor.

Brazil, interesting cases have been observed that indicate the use of vetoes as a form of resumption of the legislative game, in which the President prevents the approval of the proposal generated in the Legislative branch and presents its own version on the vetoed bill. It is an alternative strategy of veto power, a variation of the phenomenon known as Appropriation of the legislative agenda. The present article uses different theoretical perspectives on the veto applied to North American and Latin American cases linking them to this variation of the use of the presidential veto in Brazil, seeking to analyze the cases observed in the light of the governability and the preferences manifested among the parliamentarians and the President.

KEYWORDS: VETO POWER. APPROPRIATION. AGENDA. GOVERNABILITY.

## Como citar este artigo

(ABNT)

SILVA, Rafael Silveira e. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 217, p. 13-33, jan./mar. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p13](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p13)>.

(APA)

Silva, R. S. e (2018). A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(217), 13-33. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p13](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p13)

## Referências

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 2, p. 3-26, 2005.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 2, n. 1, p. 58-74, out. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riell/article/view/5847/4546>>. Acesso em: 25 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.10, p. 285-311, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/8619/6537>>. Acesso em: 18 set. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006. *Diário Oficial da União*, 20 jul. 2006a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 7.363, de 20 de julho de 2006. Dá nova redação ao art. 3º-A da Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico. 2006b. Apensado ao Projeto de Lei nº 3.782/2004. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=411126&filename=PL+7363/2006](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=411126&filename=PL+7363/2006)>. Acesso em: 15 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 11 de julho de 2013. *Diário Oficial da União*, 12 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015. *Diário Oficial da União*, 18 jun. 2015a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015. *Diário Oficial da União*, 5 nov. 2015b.

CAMERON, Charles M. *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. The presidential veto. In: EDWARDS, George C.; HOWELL, William G. *The Oxford handbook of the American presidency*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a04v48n2>>. Acesso em: 18 set. 2017.

DÖRING, Herbert. Time as a scarce resource: government control of the agenda. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 1995. p. 223-246.

FISS, Peer C. Building better causal theories: a fuzzy set approach to typologies in organization research. *Academy of Management Journal*, v. 54, n. 2, p. 393-420, 2011.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

PALANZA, Valeria; SIN, Gisela. Item vetoes and attempts to override them in multiparty legislatures. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 1, p. 37-66, 2013.

RAGIN, Charles C.; FISS, Peer C. Net effects analysis versus configurational analysis: an empirical demonstration. In: RAGIN, Charles C. (Org.). *Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

RAGIN, Charles C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

\_\_\_\_\_. *Fuzzy set social science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

RIHOUX, Benoît; Ragin, Charles C. (Org.). *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

SILVA, Rafael Silveira e. Beyond Brazilian coalition presidentialism: the appropriation of the legislative agenda. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 98-135, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v8n3/1981-3821-bpsr-8-3-0095.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 19-50, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a02v21n48.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

TSEBELIS, George; ALEMÁN, Eduardo. Presidential conditional agenda setting in Latin America. *World Politics*, v. 57, n. 3, p. 396-420, apr. 2005.

WEAVER, R. Kent. The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, n. 6, p. 371-398, oct./dec.1986.