



## **Grupo de Estudios Legislativos - PANEL II**

### ***La Apropiación de la Agenda Legislativa como una Tercera Vía para el Poder de Veto Presidencial***

### ***A Apropriação da Agenda Legislativa como Terceira Via para o Poder de Veto Presidencial***

Rafael Silveira e Silva  
Senado Federal  
Universidade de Brasília  
[rssilva@senado.gov.br](mailto:rssilva@senado.gov.br)  
[rsilveirasilva@gmail.com](mailto:rsilveirasilva@gmail.com)

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

# **La Apropiación de la Agenda Legislativa como una Tercera Vía para el Poder de Veto Presidencial**

## **Resumen**

A pesar de las disputas recientes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre el instituto del veto presidencial, este instrumento ha recibido poca atención en Brasil, a pesar de las importantes contribuciones de la literatura sobre la experiencia norteamericana y de los países de Latinoamérica. En Brasil, los vetos presidenciales ganan aspectos casi "imperial" en vista del éxito del establecimiento de apoyo partidario al presidente en el Congreso observado en las últimas décadas. Sin embargo, se observaron casos interesantes que indican el uso de los vetos presidenciales como una forma de reiniciar el juego legislativo, donde se verifica que el Presidente impide la aprobación de la propuesta generada en la Legislatura y presenta su propia versión de la agenda vetada. Se trata de una estrategia de poder de veto alternativa, una variación del fenómeno conocido como *Apropiación* de la agenda legislativa. Este artículo tiene la intención de hacer un análisis comparativo de las perspectivas teóricas sobre el veto presidencial aplicado a los Estados Unidos y los casos de América Latina con esta variación de este instrumento en Brasil, tratando de analizar los casos observados a la luz de la gobernabilidad y de la comparación entre las preferencias de parlamentarias y del presidente.

Com o objetivo 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. Ocorre 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 - 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 recebimento obrigatório desse fundo e, em caso de demissão, o pagamento de uma multa de 40% sobre o saldo acumulado neste mesmo fundo. O presidente, por meio do Ministro do Trabalho, alegou que tal emenda foi 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 7363/2006), com poucas modificações em relação à emenda aprovada pelo Legislativo. No caso, apenas foi retirada a multa de 40%. Ainda que subsista ação corretiva por parte do Poder Executivo, não se pode negar que o Legislativo introduziu um novo item de agenda e que o Presidente, a despeito do veto, aproveitou-se 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 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 pela matéria. No Brasil, o veto é uma prerrogativa no Presidente da República que, dadas as condicionantes do sistema político, durante muitos anos adquiriu aspectos quase “imperiais”, visto que raramente eram apreciados pelo Congresso Nacional na forma prevista pela Constituição<sup>2</sup>. Não obstante, a percepção da existência de *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,

---

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

<sup>2</sup> Quando foi aprovada a Resolução nº 1, de 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 se deparou 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.

que pode ser inserida, por vias alternativas, ao que Tsebelis e Alemán denominam *conditional agenda-setting power* (ALEMÁN & TSEBELIS, 2004; TSEBELIS & ALEMÁN, 2005). Além disso, enquanto em outras situações 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 do jogo legislativo em outros termos. Os termos do Executivo. Neste sentido, observamos que há elementos de análise na teoria de Cameron (2000, 2009) que também podem ser utilizados para analisar essa especificidade do caso brasileiro.

Meu argumento é que o veto como veículo de realização da *Apropriação* pode ser compreendido nas razões que levam a ação estratégica do Executivo e reação do Legislativo, definidas nas diferentes expressões e características das agendas em discussão. Conjugado a isso também está a necessidade de se cotejar o cenário político-partidário e as conexões com alguns pressupostos do Presidencialismo de coalizão.

Assim, com base no modelo analítico de Silva (2014), pretende-se com esta comunicação analisar o veto como canal de realização da *Apropriação*, buscando dialogar preliminarmente com as teorias de Tsebelis e Alemán (2004, 2005) e Cameron (2000, 2009) e como esta forma alternativa do poder de agenda do presidente se associa com a realidade política das de coalizões multipartidárias.

## **PODER DE AGENDA CONDICIONAL E MICROPOLÍTICA DO VETO**

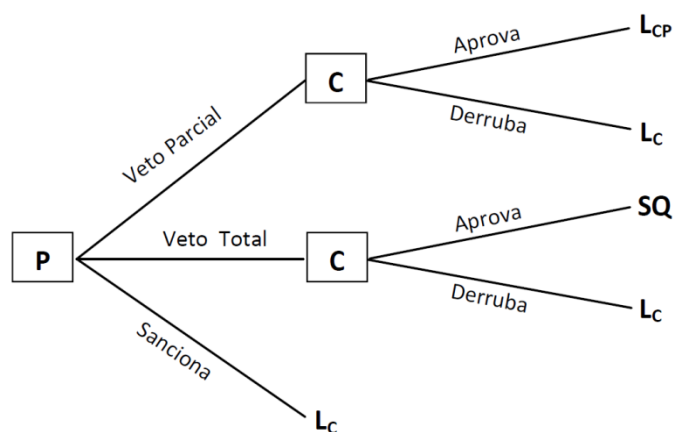
O veto e a *Apropriação* decorrente dele representam situações em que o governo, por motivos diversos, não consegue moldar o texto ou impedir a aprovação de um projeto de lei elaborado no Congresso, mas que a proposta se mostra relevante como agenda, porém não nos termos de interesse da Presidência da República. Nesses casos, o veto é quase sempre aplicado por discordâncias de forma, de intensidade, ou mesmo de público alvo, porém jamais por discordância sobre a agenda posta em discussão. Ele também é usado tendo em vista o *timing* da aprovação da proposta originada 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 se encaixa bem com a dinâmica descrita acima. O chamado veto amendment é o exercício desse tipo de poder, por meio do qual, as regras institucionais permitem que antes de propor o veto o presidente possa “revisar” a proposição legislativa 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 mesmo grupo, ou seja, sem o 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, definitivamente, isso não está previsto na Constituição brasileira. 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.

**Figura 1. Jogo do Veto (total e parcial) para Argentina e Brasil**



Onde:

<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">P</span>	= Presidente	SQ	= Manutenção do <i>status quo</i>
<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">C</span>	= Congresso	L <sub>c</sub>	= Lei de iniciativa do Congresso sancionada
		L <sub>cp</sub>	= Lei de iniciativa do Congresso vetada parcialmente

Fonte: adaptado de Tsebelis e Alemán (2005)

Com base na metodologia escolhida, não seria possível aos citados 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 do decisão do veto. Palanza e Sin (2013), por exemplo, ao analisarem em quais 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 contribuía para as chances para movimentos de

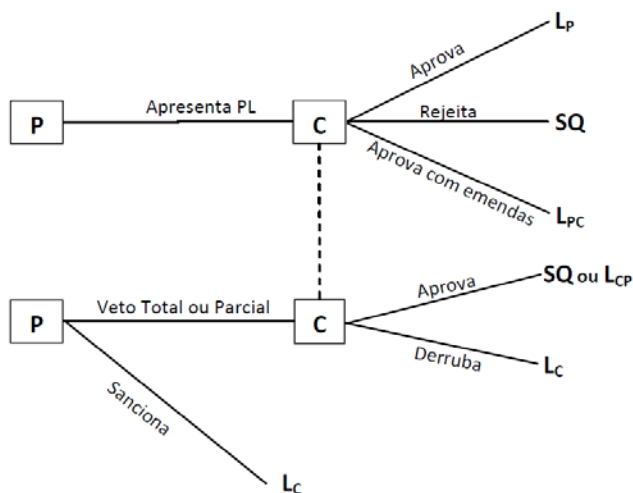
<sup>3</sup> Os países cujas condições institucionais apresentaram características enquadradas no âmbito do poder de agenda condicional, respeitadas as variações, foram: Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela.

derrubada dos vetos. Desse modo, observa-se que é possível avançar além das condicionantes institucionais para a compreensão do uso do veto.

Seguindo esta linha de raciocínio, ou seja, a partir da 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* encaixa-se perfeitamente nessa categoria, uma vez que o presidente opera estrategicamente suas prerrogativas constitucionais (veto e iniciativa de leis) para intervir em uma 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, iniciando um jogo legislativo paralelo. A linha pontilhada apenas indica que o Congresso não tem conhecimento *a priori* sobre qual situação irá posteriormente deliberar. 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**



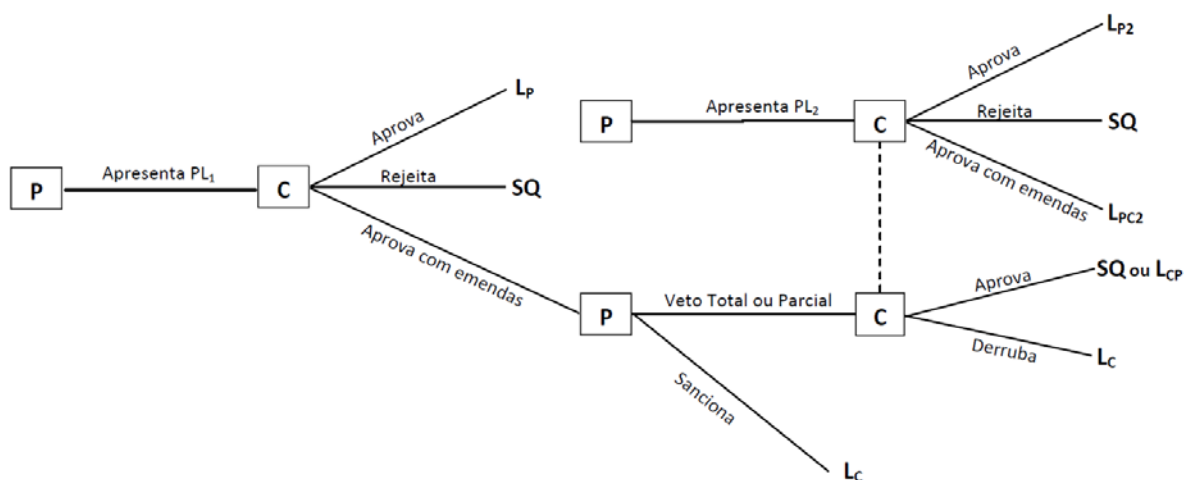
Onde:

- |  |  |
|--|--|
| <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">P</span> = Presidente | $L_C$ = Lei de iniciativa do Congresso sancionada                            |
| <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">C</span> = Congresso  | $L_{CP}$ = Lei de iniciativa do Congresso vetada parcialmente                |
| SQ = Manutenção do <i>status quo</i>                                       | $L_P$ = Lei de iniciativa do Presidente aprovada                             |
|  | $L_{PC}$ = 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, modificações essas que frequentemente introduzem novos itens de agenda ou matérias estranhas ao projeto original. Ocorre que tais modificações chamam a atenção do governo, induzindo-o a vetá-los e apresentar um projeto tratando sobre esses mesmos temas vetados, porém na forma mais adequada aos seus interesses.

**Figura 3. Jogos do Veto sobre projeto do presidente com Apropriação da agenda legislativa**



Onde:

<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">P</span> = Presidente	$L_C$ = Lei de iniciativa do Congresso sancionada
<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">C</span> = Congresso	$L_{CP}$ = Lei de iniciativa do Congresso vetada parcialmente
SQ = Manutenção do <i>status quo</i>	$L_{Pn}$ = Lei de iniciativa do Presidente aprovada
	$L_{PCn}$ = 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, mas é produzido articulando-se duas prerrogativas também constitucionais, mas usadas 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. O detalhe interessante retratado pelo autor é o de que o Executivo norte-americano envida 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 acerca do 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 já resulta da ineficiência do Executivo ao negociar a aprovação de projetos ou emendas do Congresso. No caso da ocorrência de *Apropriação*, o veto passa ser o início de um novo processo de barganha. Em síntese: nos Estados Unidos ocorre “negociação pré-veto”; no Brasil, com a *Apropriação*, ocorre “negociação pós-veto”.

O Quadro 1 sintetiza as diferentes manifestações dos autores citados com o pesquisador desta tese.

**Quadro 1 - Visões sobre o instituto do veto**

	<i>Veto Bargaining</i> (Cameron, 2000;2009)	Poder de Agenda Condicional (Tsebelis e Alemán, 2005)	Veto com <i>Apropriação</i> 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 este 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.

## MODELO DA APROPRIAÇÃO POR VETO

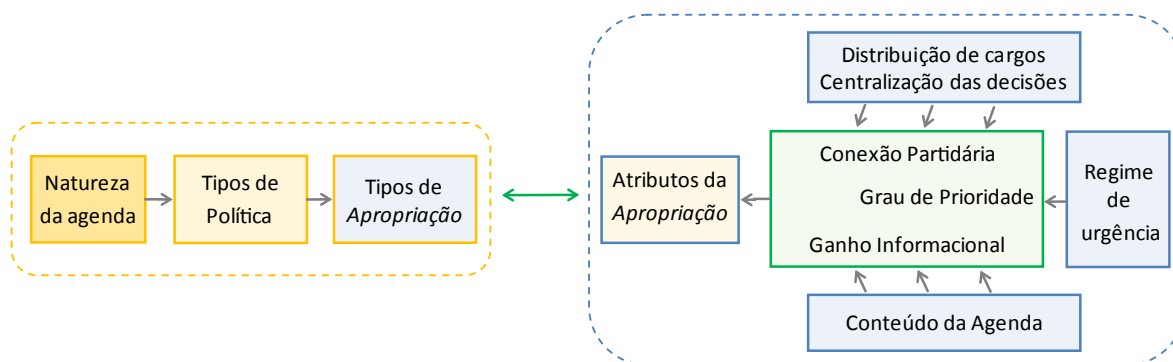
O modelo de Silva (2014) apresenta dois eixos de investigação para a *Apropriação*: (i) motivação do presidente em realizar o fenômeno, onde fica definido que a razão das *políticas determinam o tipo de Apropriação*, e (ii) as possíveis associações entre atributos ou características da *Apropriação* que ofereçam subsídios para avaliar o poder de agenda do chefe do Executivo e seu relacionamento com o presidencialismo brasileiro. Dessa forma, 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 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 o modelo usado para a análise.

**Figura 4. Modelo Analítico da *Apropriação* originada dos vetos presidenciais**



Fonte: adaptado 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. A existência do fenômeno sugere que a opção em apresentar seu próprio projeto é relevante ao 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, como das repercussões causadas pelas iniciativas legislativas sobre a 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 possuem maior potencial de conversão em ganhos políticos. O interesse do Executivo se manifesta 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 casos 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 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

<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.

seja contrária à pretensão do Presidente. A categoria de *controle de risco* também pode ser caracterizada como ação de controle sobre ímpetus populistas manifestados do Congresso, especialmente sobre temas sensíveis ao equilíbrio fiscal e administrativo do Estado, sobre o qual os sucessivos governos não medem esforços para controlar, a despeito da grande insistência demonstrada pelos parlamentares em apresentar alternativas diferenciadas. Nesta categoria, por exemplo, estão o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social, matérias vinculadas ao equilíbrio federativo sobre a partilha na arrecadação de impostos ou outras receitas (mais recentemente sobre *royalties* do petróleo e gás), ou políticas relativas a um controle estatal mais típico, como políticas regulatórias e de fiscalização.

Uma vez definidas as categorias, o modelo de Silva (2014) será adaptado para funcionar com atributos distribuídos em três eixos explicativos: o *ganho informacional*, a *conexão partidária* e a *eleição de prioridades*.

O enfoque dado pelo *ganho informacional* se relaciona à parte substantiva da agenda “apropriada”; vincula-se, assim, à origem e à forma como são tratadas as informações que subsidiam a alternativa estratégica do Poder Executivo. No entanto, diferentemente de Silva (2014), nesta perspectiva o estágio do processo legislativo já é conhecido, uma vez que estamos lidando com um ciclo completo de discussões tratadas no Congresso que foi de alguma forma interrompido pelo presidente. Nos casos de veto, temos um conjunto completo de informações acerca do posicionamento dos agentes políticos. 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**.

No que tange ao segundo eixo analítico, o da *conexão partidária*, a preocupação do autor foi 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 à 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, em um primeiro momento, em uma posição de conflito com o Congresso. Neste eixo analítico, manterei os dois atributos propostos pelo autor, com alguns ajustes.

O primeiro atributo, 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 que o 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 por Silva (2014) CONVERGÊNCIA, foi elaborado para aferir a aderência partidária desses autores com a coalizão. Quanto maior o nível de convergência, mais destaque tem o partido dentro da coalizão. O valor “0” indica partido de oposição.

Por fim, temos o eixo analítico que contempla a modulação da Presidência ao senso de oportunidade gerado pela agenda do Congresso, que contempla 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 à tramitação de propostas que apresenta para tomar o lugar daquela vetada, uma vez que a velocidade de tramitação e manter o controle sobre o calendário de votações é aspecto relevante 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).

Discutindo rapidamente as opções de iniciativa de lei de que dispõe do presidente brasileiro, podem ser apresentados (i) projetos em ritmo normal ou ordinário, (ii) por meio de solicitação de urgência constitucional ou por meio de (iii) medidas provisórias (MP). 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* a partir do veto serão consolidadas no atributo chamado URGÊNCIA (variando de zero para ritmo normal a “3” para medidas provisórias).

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

## ANÁLISE COMPARATIVA

O modelo analítico 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*, conforme 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 apenas um único 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 este método sinaliza que objetos relevantes podem ter variações de participação em um dado conjunto de soluções (RAGIN, 2000)<sup>5</sup>.

Há uma grande variedade de ferramentas analíticas para a aplicação da QCA. No entanto, nos chamou a atenção para a preocupação de Ragin e Fiss (2009) 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 aqueles que indicam forte relação de causalidade com o resultado e por meio dos quais ocorre o agrupamento das soluções. Em contraste, os atributos *peripheral* apresentam relação causal relativamente mais fraca, mas complementar na solução.

O quadro 2 abaixo sintetiza a notação gráfica de Ragin e Fiss (2009) 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>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “PREFERÊNCIA próxima”</li> <li>• “Atuação de MINISTRO do partido DO PRESIDENTE”</li> <li>• “elevada CONVERGÊNCIA partidária”</li> </ul>
•	<i>Peripheral</i>	
⊗	<i>Core</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “PREFERÊNCIA afastada”</li> <li>• “Atuação de ministro de outro partido da coalizão”</li> <li>• “Baixa CONVERGÊNCIA partidária”</li> </ul>
⊗	<i>Peripheral</i>	
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)

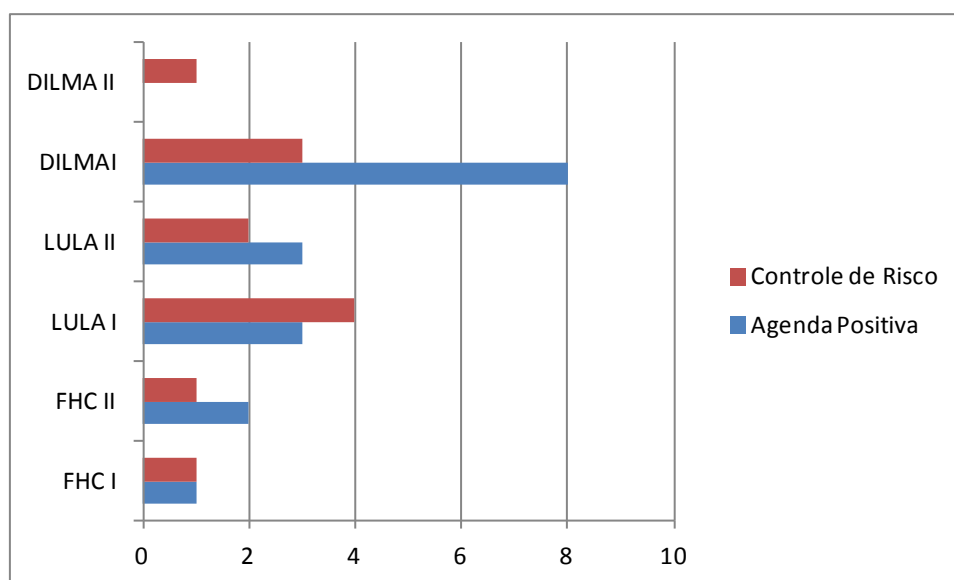
<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre a operação do QCA, acessar Nota Metodológica em Silva (2014).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Além do banco de dados elaborado por Silva (2014)<sup>6</sup>, estendemos o processo de seleção até junho de 2015, incorporando, além dos mandatos de Cardozo e Lula, o período do governo Dilma Rousseff. Foram encontrados 29 casos 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.

Nesse momento, não será nosso objetivo fazer comparações entre governos, mas, sim, verificar padrões observáveis durante esse período de mais de 20 anos. Para a sequência dos estudos sobre esse tema, seria válido uma avaliação por perfil de cada mandato. O que se percebe com clareza pelo gráfico 1 abaixo é que os últimos quatro anos o veto como veículo de *Apropriação* tem um salto considerável:

**Gráfico 1. Casos de veto com *Apropriação* (1995-2015)**



Fonte: elaboração própria

Até o final do governo Lula, o veto viabilizava praticamente o mesmo número de *Apropriação* entre as de *agenda positiva* e as de *controle de risco*. Com Dilma houve um salto na perspectiva da agenda positiva.

Começando a análise por essas *Apropriações*, lembrando que meio delas o Poder Executivo busca converter um revés legislativo em uma oportunidade de visibilidade positiva nos objetivos

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

empreendidos para a geração de leis e políticas. A tabela 1 sintetiza as configurações resultantes dos algoritmos de simplificação do QCA<sup>7</sup>.

**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% com consistência de 82% (no QCA a consistência mínima aceitável é 75%), o que demonstra que as configurações conseguiram responder adequadamente o 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 acima 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, com a utilização dessa estratégia para alcançar especialmente a oposição, ou seja, presença de baixa CONVERGÊNCIA

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

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. Esta 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 no processo. A aplicação do veto ofereceu ampla gama de informações, porém não suficientes para elevar o grau de interesse em relação à matéria. *A informação orienta a decisão, mas sozinha não determina as prioridades do governo.*

Por fim, a solução “1c” foi, de todas as configurações, a de maior amplitude de possibilidades e a que engloba todas 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 ou de acomodação de interesses dentro da coalizão. Elas não vem acompanhadas do uso dos recursos que agilizam a tramitação e, comumente, são deixadas tramitar conforme o *timing* do próprio Congresso Nacional.

**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.

Por sua vez, as *Apropriações* classificadas na categoria *controle de risco* originadas pelo veto são as mais intuitivas, pois ambas visam controlar os ímpetos dos parlamentares. Trata-se de casos em que a mera interposição do veto é insuficiente para arrefecer a maioria do Congresso. Dessa forma, o presidente se antecipa 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*.

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 um bom padrão de consistência. Três casos não puderam ser explicados, dos quais destaco o de número 31 do banco de dados (ver apêndice). Trata-se do recente veto à emenda aprovada pelo Congresso à MP nº 664, de 2014, que introduzia matéria diversa daquela tratada originalmente na MP, qual seja, a flexibilização da aplicação do fator previdenciário<sup>8</sup>. No dia seguinte ao veto a presidente publicou nova MP (MP nº 676, de 2015), alterando pequenos pontos do texto aprovado pelo Congresso. Tal caso se enquadra 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 Presidente Dilma Rousseff, que observa a erosão da sua coalizão partidária e acentuada queda de popularidade. Em vista dos casos selecionados, trata-se de um ambiente bastante diferente. Jamais Lula ou FHC foram tão pressionados a ponto de vetarem e realizarem *Apropriação* por controle de risco que estivesse com preferências tão próximas às dos parlamentares. Deve-se acompanhar os desdobramentos deste caso, pois,

---

<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.



mesmo com a Apropriação, o ambiente do Legislativo está completamente desfavorável à presidente. Há chances reais de cassação do veto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta comunicação reflete uma 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 deste 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”, como 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, e, com certeza, o poder condicional fortalece o poder de agenda. Dessa forma, no que tange 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 do 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 20 anos. Nesta pesquisa, incorporou-se um caso recente, que retrata uma realidade não coberta pelas soluções propostas, o que aponta para a necessidade de tornar a análise dinâmica ao incorporar novos períodos e, principalmente

---

<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.

novos cenários. O cenário dominante dos casos selecionados foi de coalizões bem controladas. No cenário de curto e médio prazo talvez não seja assim.

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 deste 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.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Suely M. V. G. e SILVA, Rafael Silveira e. (2013), "Filling Gaps in the Brazilian Legislative Studies." *Journal of Arts and Humanities*, v. 2, p. 64-77.
- \_\_\_\_\_ (2013) "Titulares da agenda e carreiras políticas".  
*Revista Brasileira de Ciência Política*, n.10, pp. 285-311.
- CAMERON. Charles M. (2000), *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge University Press, Political Economy of Institutions and Decisions Series.
- CAMERON. Charles M. (2009). The Presidential Veto. In *The Oxford Handbook of the U.S. Presidency*, ed. George C. Edwards III & William G. Howell. Oxford University Press.
- DINIZ, Simone (2005), "Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial". *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2.
- FISS, Peer C. (2011), "Building Better Causal Theories: A Fuzzy Set Approach to Typologies in Organization Research". *Academy of Management Journal*, n. 54, pp. 393-420.
- GEORGE, Alexander e BENNETT, Andrew (2004), *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MIT Press.
- GILLIGAN, Thomas e KREHBIEL, Keith (1987), "Collective decisionmaking and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures". *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 3.
- MAYHEW, David R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- PALANZA, Valeria; SIN, Gisela. (2013), "Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures." *Journal of Politics in Latin America*, vol. 5, n. 1, pp.37-66.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2000), "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". *Rev. bras. Ci. Soc.*, v. 15, n.43, pp. 45-67.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão: as relações Entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *DADOS*, Rio de Janeiro, v.45, n. 2, pp. 265-301.
- \_\_\_\_\_ (2003), Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *DADOS*, Rio de Janeiro, v.46, n.4, pp. 735-771.
- PEREIRA, Carlos, POWER, Timoty e RENNÓ, Lucio (2005), "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". *Journal of Politics*, vol. 67, n. 1, pp. 178-200.

- RAGIN, Charles C. (1987), *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Fuzzy set social science*. Chicago: University of Chicago Press.
- RIHOUX, Benoît e RAGIN, Charles. C. (Org.). (2009), *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SILVA, Rafael Silveira e. (2014), “Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda”. *Brazilian Political Science Review*, 8(3), 98-135.
- SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. (2013), “Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, pp. 19-50.
- TSEBELIS, George; ALEMÁN, Eduardo. (2005). “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”. *World Politics*, vol. 57, n. 3, pp. 396-420.
- WEAVER, R. Kent (1986), “The Politics of Blame Avoidance”. *Journal of Public Policy*, n.6, pp. 371-398.

## **APÊNDICE**

### Casos selecionados

Poder de agenda condicional no Brasil  
Veto como veículo para a Apropriação da agenda legislativa

Nº do Caso	Período	TIPO	PLs vetados e submetidos à Apropriação	Ementa da proposição vetada	Proposição do Executivo	Ementa	Classificação da Política	Ministério/Partido envolvido diretamente	Partidos dos projetos submetidos à Apropriação	Conexão partidária	Aproximação de Preferências	Regime CD	Tramitação encerrada no Congresso (Sim=1)	Gerou lei (Sim=1)	Produto do Processo
1	FHC I	TOTAL	<a href="#">PL 4677/1994 (substitutivo)</a>	Dispõe sobre a política nacional de salários, o salário mínimo e dá outras providências.	<a href="#">PL 199/1995</a>	Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213.	Controle de Risco	TRABALHO/PSDB; PREVIDÊNCIA/PFL	PT (relator)	0	0,50	NORMAL	1	1	<a href="#">Lei nº 9.032, de 1995</a>
2	FHC I	PARCIAL	<a href="#">PL 1888/1991</a>	REGULAMENTA O PARAGRAFO TERCEIRO DO ARTIGO 226 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DEFININDO COMO UNIÃO ESTAVEL, O CONCUBINATO 'MORE UXORIO', PUBLICO E CONTINUO ENTRE HOMEM E MULHER, NÃO IMPEDIDOS DE CASAR, POR PERIODO SUPERIOR A 02 ANOS OU 01 ANO SE HOUVER FILHO COMUM, FIXANDO NORMAS QUE FACILITEM SUA CONVERSÃO EM CASAMENTO.	<a href="#">PL 2686/1996</a>	Regulamenta o § 3º do art. 226 da Constituição, dispõe sobre o Estatuto da União Estável, e dá outras providências. Explicação: ESTABELECEndo QUE PARA CARACTERIZAR A UNIÃO ESTAVEL O PRAZO DE CONVIVENCIA SOB O MESMO TETO SERA DE CINCO ANOS, EM GERAL, E DE DOIS QUANDO HOUVER FILHOS COMUNS.	Agenda Positiva	JUSTIÇA/PMDB	PDT	0	0,67	NORMAL	1	0	
4	FHC II	TOTAL	<a href="#">PL 2001/1991 (PLC 50/1995)</a>	Introduz alterações na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que institui o seguro-desemprego, visando a estender o benefício ao empregado doméstico e dá outras providências.	<a href="#">1986, 13.12.1999</a>	Acresce dispositivos à Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico, para facultar o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e ao seguro-desemprego.	Agenda Positiva	TRABALHO/PP	PSDB	2	0,67	Urgência MP	1	1	<a href="#">Lei nº 10.208, de 2001</a>
5	FHC II	TOTAL	<a href="#">PLS 181/1989 (PL 5788/1990)</a>	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.	<a href="#">2.220, de 4.9.2001</a>	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.	Agenda Positiva	CASA CIVIL/PSDB	PSDB	3	0,83	Urgência MP	1	1	<a href="#">2.220, de 4.9.2001</a>
6	FHC II	TOTAL	<a href="#">PLS 175/2000 (PL 4177/2001)</a>	Dispõe sobre a atualização monetária dos valores expressos em reais na legislação do imposto de renda.	<a href="#">22, de 8.1.2002</a>	Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.	Controle de Risco	FAZENDA/PSDB	PPS	0	0,33	Urgência MP	1	1	<a href="#">Lei nº 10.451, de 2002</a>
7	LULA I	TOTAL	<a href="#">PL 3049/2000</a>	Altera dispositivos da Lei nº 8.287, de 20 de dezembro 1991, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores profissionais, durante os períodos de defeso.	<a href="#">PL 1628/2003</a>	Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.	Agenda Positiva	TRABALHO/PT	PSDB (relator no Senado)	0	0,83	NORMAL	1	1	<a href="#">Lei nº 10.779, de 2003</a>
8	LULA I	TOTAL	<a href="#">PL 4853/2001</a>	Acrescenta inciso ao § 1º do art. 2º e altera o art. 7º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef	<a href="#">139, de 21.11.2003</a>	Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência, e dá outras providências.	Agenda Positiva	FAZENDA/PT; EDUCAÇÃO/PT; CASA CIVIL/PT	PSDB	0	0,67	Urgência MP	1	1	<a href="#">Lei nº 10.845, de 2004</a>
9	LULA I	TOTAL	<a href="#">PLS 139/2000 (PL 6955/2002)</a>	Altera a redação dos §§ 7º e 8º do art. 54 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.	<a href="#">PL 5877/2005</a>	Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.	Controle de Risco	JUSTIÇA/PT; FAZENDA/PT; MPOG/PT	PMDB	0	0,50	NORMAL	1	1	<a href="#">Lei nº 12.529, de 2011</a>
10	LULA I	TOTAL	<a href="#">PL 4514/2004</a>	Dispõe sobre a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências	<a href="#">285, de 6.3.2006</a>	Dispõe sobre as operações de crédito rural, contratadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, e não renegociadas, nos termos da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e dá outras providências.	Controle de Risco	FAZENDA/PT	PFL	0	0,50	Urgência MP	1	1	<a href="#">Lei nº 11.322, de 2006</a>
11	LULA I	TOTAL	<a href="#">PLS 085/2001 (PL 7049/2002)</a>	Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera as Leis nos 10.168, de 29 de dezembro de 2000, e 9.478, de 6 de agosto de 1997; e o Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e dá outras providências.	<a href="#">PL 1631/2007</a>	Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e dá outras providências.	Agenda Positiva	MPOG/PT; FAZENDA/PT; MCT/PSB;	PSB	2	1,00	Urgência art. 64 CF	1	1	<a href="#">Lei nº 11.540, de 2007</a>
12	LULA I	PARCIAL	<a href="#">PLV 18/2006 (MP 288/2006)</a>	Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2006; revoga dispositivos etc...	<a href="#">316, de 11.8.2006</a>	Altera as Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e 9.796, de 5 de maio de 1999, e aumenta o valor dos benefícios da previdência social.	Controle de Risco	PREVIDÊNCIA/PT	PFL (DEM) - emenda de Plenário	0	0,33	Urgência MP	1	0	<a href="#">Ato do Presidente do Congresso Nacional</a>
13	LULA I	PARCIAL	<a href="#">PLV 14/2006 (MP 284/2006)</a>	Altera dispositivos das Leis nos 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 5.859, de 11 de dezembro de 1972; e revoga dispositivo da Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949	<a href="#">PL 7363/2006</a>	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	Agenda Positiva	TRABALHO/PT	PSB (relatora)	1	1,00	Urgência art. 64 CF	0	0	
14	LULA II	PARCIAL	<a href="#">PLS 146/1996 (PL 5456/2001)</a>	Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.	<a href="#">418, de 14.2.2008</a>	Altera as Leis nos 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos municípios de Pacaraima e Bonfim, no Estado de Roraima, e dá outras providências.	Controle de Risco	FAZENDA/PT	PSDB (relator no Senado)	0	0,50	Urgência MP	1	1	<a href="#">Lei nº 11.672, de 2008</a>
15	LULA II	TOTAL	<a href="#">PLS 347/2003 (PL 4747/2005)</a>	Projeto de Lei nº 347, de 2003 (nº 4.747/05 na Câmara dos Deputados), que "Regulamenta o exercício da Arquitetura e do Urbanismo, autoriza a criação dos órgãos de fiscalização profissional e fixa as respectivas atribuições".	<a href="#">PL 4413/2008</a>	Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo, cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal, e dá outras providências.	Agenda Positiva	TRABALHO/PDT; MPOG/PT	PMDB	1	1,00	NORMAL	1	1	<a href="#">Lei nº 12.378, de 2010</a>

16	LULA II	PARCIAL	<a href="#">PL 5940/2009</a>	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências	<a href="#">PL 8051/2010</a>	Dispõe sobre os royalties devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para os Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, e dá outras providências.	Controle de Risco	MINAS E ENERGIA/PMDB; FAZENDA/PT; MPOG/PT; CASA CIVIL/PT	PMDB (emenda)	2	0,33	NORMAL	1	0	
17	LULA II	PARCIAL	<a href="#">PL 5940/2009</a>	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências	<a href="#">PL 5500/2013</a>	Dispõe sobre a destinação de recursos para a educação com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição, e dá outras providências.	Agenda Positiva	EDUCAÇÃO/PT; ENERGIA/PMDB	VÁRIOS	3	0,67	Urgência art. 64 CF	1	1	<a href="#">Lei nº 12.858, de 2013</a>
18	LULA II	TOTAL	PLS 263/2004 (PL 405/2007)	Acrescenta § 6º ao art. 43 da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre a formação de cadastro positivo nos sistemas de proteção ao crédito.	<a href="#">518, de 30.12.2010</a>	Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplimento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.	Agenda Positiva	FAZENDA/PT	PFL (DEM)	0	0,67	Urgência MP	1	1	<a href="#">Lei nº 12.414, de 2011</a>
19	DILMA	TOTAL	PLS 0091/2011 (PL 1669/2011)	Altera o art. 2º do Decreto nº 2.784, de 18 de junho de 1913, para restabelecer os fusos horários do Estado do Acre, do Estado do Pará e do Estado do Amazonas	<a href="#">PL 3078/2011</a>	Altera o Decreto no 2.784, de 18 de junho de 1913, para restabelecer os fusos horários do Estado do Acre e do Estado do Amazonas.	Agenda Positiva	MCT/PT; MPOG/PT	PDT	1	0,83	NORMAL	1	1	<a href="#">Lei nº 12.876, de 2013</a>
20	DILMA	PARCIAL	PLV 18/2012 (MP 563/2012)	Altera a alíquota das .... Altera as Leis nos 9.250...., 10.865, de 30 de abril de 2004, ... e dá outras providências	<a href="#">609, de 8.3.2013</a>	Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem a cesta básica, e dá outras providências.	Agenda Positiva	FAZENDA/PT	PSDB	0	0,67	Urgência MP	1	1	<a href="#">Lei nº 12.839, de 2013</a>
21	DILMA	PARCIAL	PLS 448/2011 (PL 2565/2011)	Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha	<a href="#">592, de 3.12.2012</a>	Modifica as Leis nos 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, e para disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social.	Controle de Risco	MINAS E ENERGIA/PMDB; FAZENDA/PT	PT	3	0,00	Urgência MP	1	0	<a href="#">Ato Declaratório do Congresso Nacional</a>
22	DILMA	PARCIAL	PLV 001/2013 (MP 582/2012)	Altera as Leis nos 12.715, de 17 de setembro de 2012, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 9.718, de 27 de novembro de 1998; e dá outras providências (art. 20)	<a href="#">612, de 4.4.2013</a>	Reestrutura o modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Medida Provisória nº 601, de 28 de dezembro de 2012; reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre as indenizações a que se refere a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para dispor sobre multa pecuniária pelo descumprimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO; e dá outras providências.	Agenda Positiva	FAZENDA/PT; MDIC/PT	PMDB	1	0,83	Urgência MP	0	0	
23	DILMA	PARCIAL	PLV 003/2013 (MP 587/2012)	Autoriza para a safra 2011/2012 o pagamento de valor adicional ao Benefício Garantia-Safra, de que trata a Lei no 10.420, de 10 de abril de 2002; amplia para o ano de 2012 o Auxílio Emergencial Financeiro, de que trata a Lei no 10.954, de 29 de setembro de 2004; e dá outras providências	<a href="#">615, de 17.5.2013</a>	Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol da região Nordeste e o financiamento da renovação e implantação de canais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB	Agenda Positiva	FAZENDA/PT	PT	3	0,83	Urgência MP			<a href="#">Lei nº 12.865, de 2013</a>
25	DILMA	PARCIAL	PLS 268/2002 (PL 7703/2006)	Dispõe sobre o exercício da Medicina.	<a href="#">PL 6126/2013</a>	Altera a Lei nº 12.842, de 10 de julho de 2013, que dispõe sobre o exercício da Medicina.	Controle de Risco	SAÚDE/PT	PSDB	0	0,33	NORMAL	0	0	
26	DILMA	PARCIAL	PLV 17/2013 (MP 610/2013)	Amplia o valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2011/2012; amplia o Auxílio Emergencial Financeiro, de que trata a Lei no 10.954, de 29 de setembro de 2004, relativo aos desastres ocorridos em 2012; autoriza a distribuição de milho para venda a pequenos criadores, nos termos que especifica; institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural; ...; e dá outras providências	<a href="#">623, de 19.7.2013</a>	Altera a Lei no 12.844, de 19 de julho de 2013, para dispor sobre operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na área de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.	Agenda Positiva	FAZENDA/PT; MPOG/PT	PMDB	1	0,83	Urgência MP	1	1	<a href="#">Lei nº 12.872, de 2013</a>
27	DILMA	TOTAL	PLS 198/2007 (PL 200/2012)	Acrescenta § 2º ao art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, para estabelecer prazo para a extinção de contribuição social.	<a href="#">PLP 328/2013</a>	Altera a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, que institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências.	Controle de Risco	MPOG/PT; FAZENDA/PT	PSB	0	0,00	Urgência art. 64 CF	0	0	
28	DILMA	TOTAL	PL 7320/2006 (PLS 83/2007)	Altera a Lei no 11.282, de 23 de fevereiro de 2006, que anistia os trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT punidos em razão da participação em movimento grevista.	<a href="#">PL 6052/2013</a>	Dispõe sobre a readmissão dos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, que foram demitidos em razão da participação em movimento grevista nos períodos que especifica.	Agenda Positiva	COMUNICAÇÕES/PT; MPOG/PT	PT	3	0,67	NORMAL	0	0	
29	DILMA	PARCIAL	PLV 021/2013 (MP 615/2013)	Agentes e guardas prisionais poderão portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição (Art. 28)	<a href="#">PL 6565/2013</a>	Altera a Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para conceder porte de arma funcional aos integrantes do quadro efetivo de agentes e guardas prisionais.	Agenda Positiva	JUSTIÇA/PT	PTB	1	0,83	Urgência art. 64 CF	0	0	

30	DILMA	TOTAL	PLC 57/2013 (PL 3312/2012)	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para desobrigar as máquinas agrícolas do registro e licenciamento anual.	<a href="#">MPV 673/2015</a>	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para desobrigar as máquinas agrícolas do registro e licenciamento anual	Agenda Positiva	JUSTIÇA/PT	PMDB	2	0,67	Urgência MP	1	0	
31	DILMA II	PARCIAL	PLV 4/2015 (MP 664/2014)	Alteração no art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, introduzindo a fórmula 85/95 e facultando sua aplicação em substituição ao fator previdenciários.	<a href="#">MPV 676/2015</a>	Introdução do art. 29-A da Lei nº 8.213, de 1991, introduzindo a fórmula 85/95, com a introdução da progressividade.	Controle de Risco	JUSTIÇA/PT	PTB - emenda de Plenário	1	0,67	Urgência MP	0		