

Área Temática: Instituições Políticas  
Sessão: Partidos, Ideologia e Processo Legislativo no Brasil

**MAIS ALÉM DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO:  
O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA**

**RAFAEL SILVEIRA E SILVA**  
Universidade de Brasília

Brasília, DF  
4 a 7 de agosto de 2014

# MAIS ALÉM DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA

RAFAEL SILVEIRA E SILVA  
Universidade de Brasília

## Resumo do Trabalho:

Essa pesquisa centra-se no argumento de que, mesmo dispondo de vários recursos de poder, o Executivo também observa as propostas que tramitam no Congresso para compor sua própria agenda, fenômeno denominado *Apropriação* da agenda legislativa. Nesse sentido, estuda-se *como e porque* a *Apropriação* se manifesta, por meio do desenvolvimento de uma tipologia específica, permitindo-nos observar a existência de diferentes formas capazes de explicar o fenômeno. Conclui-se que a *Apropriação* tem por razões fundamentais o fato de o Executivo desejar a “paternidade” de vários tipos de políticas que já são discutidas no Congresso, além de impor sua predominância sobre outras que julga ser da alçada de suas funções, evitando maiores riscos de interferência sobre seus interesses. Através da *Apropriação* percebeu-se amplas possibilidades estratégicas ao Executivo na formação e no gerenciamento de sua agenda tais como a coordenação com sua base de apoio, a anulação das ações da oposição, o controle das ações de partidos (oposição e da coalizão) e a prevenção de riscos e manutenção do controle sobre algumas políticas. Tais resultados trazem explicações adicionais para a compreensão do poder de agenda e do Presidencialismo de Coalizão.

## Palavras-Chave:

Apropriação, poder de agenda, coalizões *ad hoc*, Presidencialismo de Coalizão, QCA

A experiência brasileira, consolidada na predominância legislativa da Presidência da República, leva muitas vezes ao senso comum de que o Executivo seria autosuficiente na elaboração de propostas de políticas. No entanto, um olhar atento sobre os trabalhos legislativos permite constatar que o conjunto de ideias, de percepções dos problemas e de propostas para enfrentar os desafios nacionais não passa exclusivamente pelos tomadores de decisão que operam no Executivo. Além das variadas formas de influência de grupos de interesse organizados, existe participação ativa de atores políticos do Congresso Nacional. Tanto assim acontece que muitas propostas parlamentares chamam a atenção da Presidência, que busca interferir e agir sobre o processo legislativo por diferentes formas, entre as quais destaco o recentemente observado fenômeno da *Apropriação* da agenda do Legislativo.

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 elementos adicionais à sua agenda legislativa e, em alguns casos, impedindo o desenvolvimento da agenda que está em debate no Parlamento (Silva e Araújo, 2010; Araújo e Silva, 2012).

Do ponto de vista do conteúdo das políticas, o fenômeno apresenta diferentes feições, podendo chegar ao ponto de a Presidência da República praticar a *Apropriação* por meio de cópias literais de projetos em tramitação no Congresso. Por outro lado, também se verifica que várias iniciativas dos parlamentares despertam a atenção do Executivo no sentido negativo. Assim, opondo-se à ideia em discussão, o Presidente realiza a *Apropriação* como forma de intervenção sobre aquela agenda específica, apresentando uma proposição ajustada às suas preferências. Além disso, o fenômeno ocorre tanto sobre projetos oriundos da coalizão de apoio, quanto da oposição.

Nesses termos, a *Apropriação* é uma estratégia que demonstra a capacidade do Presidente em determinar quais propostas serão objeto de consideração no Congresso e em que momento isso ocorrerá, configurando, assim, como uma clara manifestação do poder de agenda, porém de uma forma até então não percebida.

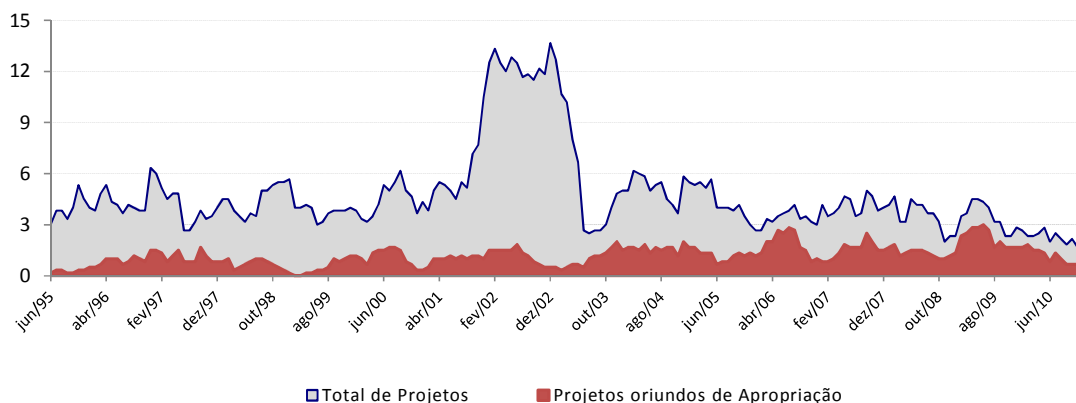
Destaca-se que a *Apropriação* não constitui fato raro ou isolado. Levantamento realizado entre 1995 e 2010 (Araújo e Silva, 2012) mostrou que aproximadamente 18% das medidas provisórias e 40% dos projetos de lei tiveram a associação total ou parcial com a *Apropriação*.

Dessa forma, a *Apropriação* faz parte das práticas correntes do sistema político brasileiro, independentemente do partido político que sobe ao poder.

A questão que se coloca é porque e em que condições um Presidente tão poderoso como o brasileiro recorre a uma estratégia dessa natureza. Afinal, o enorme poder de agenda e as ferramentas que forjam o Presidencialismo de Coalizãoa seria o bastante para o chefe do Executivo garantir a governabilidade. Ocorre que a realidade política é complexa e, em um

sistema multipartidário como o brasileiro, nem sempre o ato de governar é realizado em conformidade com pressupostos muito rígidos.

**Figura 1**  
**Nº de Proposições do Executivo versus proposições “apropriadas” (1995-2010)**  
 (média móvel semestral)



A existência da *Apropriação* suscita a investigação de uma forma alternativa de associação entre o poder de agenda do chefe do Executivo e os mecanismos de formação de maiorias partidárias, especialmente quando se trata da hegemonia do Executivo na aprovação de leis. Isso chama a atenção para a necessidade de descrever o jogo de interações que estão por trás do fenômeno, relacionando-o detalhadamente ao sistema político brasileiro. Assim, neste artigo, pretendo identificar em que medida a *Apropriação* associa o poder de agenda do chefe do Executivo com o gerenciamento de coalizões multipartidárias.

Para isso, eu proponho um modelo analítico da *Apropriação* que estabelece relações dinâmicas e conjunturais entre alguns fatores explicativos do Presidencialismo de coalizão e uma tipologia especificamente elaborada para a descrição do fenômeno. Para a realização do teste empírico, utilizei a ferramenta de análise comparativa conhecida por *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), desenvolvida por Ragin (1987, 2000, 2006). Tendo como âncora a elaboração da tipologia, minha opção foi a de estabelecer e verificar as associações entre os casos de *Apropriação* por meio de uma visão configuracional do fenômeno.

Minha visão é a de que este artigo amplia a compreensão estabelecida nos estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo, especialmente quanto à necessidade de compreender a relação entre poder de agenda e a formação de maiorias. Há amplas possibilidades de colocação de propostas que dependem da natureza, da origem e da prioridade da agenda, evidenciando elementos pouco abordados no âmbito das explicações atinentes ao poder de agenda do Executivo: conteúdo das propostas e as motivações relativas ao seu uso. Meu argumento é que o parlamento e o Executivo agem e reagem de diferentes formas de acordo com as características da agenda em discussão, determinando o uso

estratégico dos poderes da Presidência. Dessa forma, esses elementos devem ser confrontados com o cenário político-partidário, de forma a também sabermos as conexões existentes com o regime de governança e de formação de maiorias mais conhecido no caso brasileiro, o Presidencialismo de Coalizão.

Por fim, destaco que ao evidenciar que o conjunto de projetos do Executivo pode surgir ou sofrer influência da agenda do Legislativo, este artigo recoloca a arena legislativa como foco importante da atuação dos parlamentares, ponderando a noção estabelecida de que lhes carecem recursos para gerar suas próprias propostas legislativas (Cox e Morgenstern, 2002). Com a *Apropriação* ocorre uma pequena inversão: os Presidentes também formulam suas estratégias levando-se em consideração a ação do Congresso e não apenas sua reação.

### **Formação de maiorias e poder de agenda: uma conexão ainda imprecisa**

É objetivo do chefe do Executivo manter sua agremiação política no poder. Para que isso ocorra, uma das garantias é o alcance da governabilidade, que engloba implementação, sustentação de políticas, e, principalmente, a aprovação da agenda governamental. E os dois principais fatores que explicam a governabilidade no Brasil são a formação da coalizão partidária de apoio ao governo e o poder de agenda do Presidente.

A maior parte das pesquisas no campo de estudos legislativos concentra esforços na formação e na administração da coalizão partidária, especialmente sobre o desafio da formação de maiorias em ambiente multipartidário e o alcance da governabilidade sem se permitir esgarçar o tecido da coalizão formal. Daí as várias explicações sobre a forma pela qual o Presidente molda ou controla sua base de apoio, que redundam nas características do Presidencialismo de Coalizão.

O mosaico explicativo desse sistema foi detalhadamente explorado em estudos sobre o Legislativo brasileiro. A primeira explicação para moldar o Presidencialismo de Coalizão veio como contraponto à noção de que o arranjo do sistema eleitoral tenderia a exacerbar o individualismo dos políticos (SAMUELS, 2000; MAINWARING, 2001; AMES, 2003). Nesses termos, a resposta formulada por Figueiredo e Limongi (1999, 2000) tomou por base que a heterogeneidade de preferências seria moldada por regras restritivas sobre as atividades dos parlamentares, argumentam que a centralização das decisões no Congresso funciona como medida de equilíbrio aos incentivos presentes na arena eleitoral. Os autores ressaltam que a institucionalização de regras do processo legislativo estabelecem o controle e coordenação nas mãos dos líderes partidários e, em decorrência disso, estaria garantida uma elevada disciplina partidária.

Nesse quadro, os partidos políticos brasileiros, frágeis na arena eleitoral, ocupam lugar de destaque na arena legislativa. No entanto, Pereira e Mueller (2003) ponderam sobre as limitações nos mecanismos de centralização, defendendo que somente a existência das regras

aparentemente é insuficiente para explicar a influência do governo sobre a agenda legislativa. O controle pelas regras seria reforçado pela definição de políticas distributivas e cargos em troca de apoio às propostas acordadas entre as lideranças partidárias da base governista e o Presidente. Amorim Neto (2002) acrescenta que, para ser bem sucedida, a ocupação de cargos deve obedecer à representação dos partidos no Congresso Nacional. Quanto maior a proporcionalidade entre a parcela ministerial dos partidos e seu peso parlamentar, mais coesa e consistente será a coalizão.

O processo decisório e a execução do orçamento também é elemento relevante dentro da concepção que compõe o Presidencialismo de Coalizão. Com pleno domínio sob o processo orçamentário, o Executivo permite uma ampla aprovação de emendas parlamentares para utilizá-las, por meio das lideranças, como ferramenta de controle dos membros da coalizão nas votações no Congresso (Pereira e Mueller, 2002). Centralização, distribuição de cargos e controle sobre o orçamento seriam aspectos que, após 1988, incentivariam cada vez mais a consistência de um comportamento partidário e menos individualista para ter maior poder de negociação com o Executivo (Santos, 2002).

Usando como pano de fundo as condições para o uso de medidas provisórias, Pereira, Power e Rennó (2005) apresentam as primeiras análises sobre a administração de coalizões ao longo do tempo e observaram que a formação do gabinete era insuficiente para garantir o sucesso legislativo da Presidência. Ademais, eles ressaltam que a Presidência buscaria manter a coalizão por meio de outros mecanismos, usando seletivamente seus poderes. Adotando essa linha de pensamento, Raile, Pereira e Power (2010) testaram a associação entre variáveis que refletem a ocupação de cargos e a execução orçamentária. Os autores concluem que tais ferramentas político-institucionais são complementares, cobrindo aspectos diferenciados para garantir a coesão da coalizão. A variedade de situações que exigiam seleções diferenciadas entre as ferramentas disponíveis ao Presidente da República demonstrou que as coalizões superdimensionadas e de alta heterogeneidade ideológica, em conjunto com uma forte concentração de poder dentro dos partidos, representam elevados desafios ao Presidente.

Observa-se que todas as pesquisas evidenciam, no processo de formação de leis, o protagonismo do chefe do Poder Executivo. No entanto, o cenário brasileiro demonstra que os resultados são alcançados, mas sempre exigindo da Presidência esforço e habilidade na condução dos processos. Assim, fica evidente que o Poder Legislativo não pode ser preterido, ainda que sua atuação ocorra sob fortes restrições de base institucional (Araújo e Silva, 2012). Para se alcançar a governabilidade requer-se do Executivo atitude estratégica na colocação de sua agenda de políticas públicas.

Este último aspecto nos chama a atenção para a necessidade de se observar o Presidencialismo de Coalizão de forma mais dinâmica e interativa, especialmente com o poder de agenda. Isso engloba não apenas as características das coalizões e o sistema partidário,

mas também o processo decisório que está por trás da capacidade de liderança e coordenação do governo. Desse modo, a dinâmica da relação Executivo-Legislativo não pode prescindir do uso adequado do poder de agenda presidencial. Quando o foco de análise predomina sobre o Presidencialismo de Coalizão, em detrimento de outras variáveis, as respostas se tornam restritas e certos fenômenos não são satisfatoriamente explicados, especialmente quando as ações da Presidência repercutem sobre matérias originadas na oposição.

É bem provável que o conjunto de poderes legislativos que conferem o domínio da agenda do Presidente trouxe a falsa impressão de que a chave para a questão da governabilidade fosse, *a priori*, a formação de maiorias. No entanto, é preciso abandonar a ideia de que o poder de agenda é um mero pressuposto ou uma condição *ceteris paribus*. Afinal, não basta ao Presidente ter poderes e recursos, mas importa, também, a forma como ele os utiliza. A colocação e o *timing* da agenda são informações extremamente úteis para qualificar as prioridades das políticas, bem como a partidipação de agentes políticos que viabilizaram as decisões.

Portanto, compreendo que as abordagens sobre o Presidencialismo de Coalizão podem ser relacionadas com as diferentes manifestações do poder de agenda do chefe do Executivo. Compreender *quem* participa e *como* participa pode acrescentar novas dimensões quanto à percepção da governabilidade. É por essa perspectiva que a investigação sobre a *Apropriação* foi elaborada.

### **Modelo analítico da *Apropriação***

Como a *Apropriação* faz parte do conjunto de práticas adotadas pelo Executivo, adoto a ideia de que ela é fruto de um processo decisório específico, inserido no contexto do poder de agenda do Presidente, e que diz respeito à formação e ao estabelecimento de políticas governamentais.

Tal como outros fenômenos políticos, com base em George e Bennett (2004), adoto o princípio conhecido por equifinalidade para analisar a *Apropriação*, tomando como pressuposto que ela seja resultado de múltiplas causas, cujo caráter é dinâmico e altamente sensível ao contexto. Assim, argumento que manifestações semelhantes do fenômeno podem ser produzidas por diferentes caminhos ou combinações de diferentes elementos, no caso os poderes de agenda e o Presidencialismo de Coalizão.

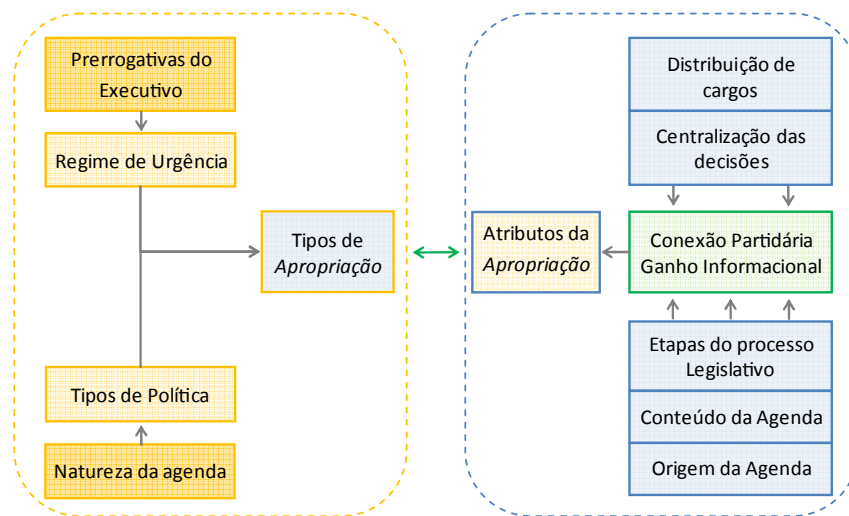
O modelo que eu elaborei é a junção de duas frentes de investigação: as motivações que dão origem à *Apropriação* e os atributos do fenômeno.

A primeira frente se refere ao alcance pretendido com a apresentação de proposições advindas das ações de *Apropriação* e sua articulação com o poder de agenda da Presidência. De forma análoga à afirmação de Lowi (1972) de que “as políticas determinam a política”, aqui argumento que *as políticas determinam o tipo de Apropriação*, com base no princípio de que a

ocorrência da *Apropriação* pressupõe sua serventia à política. A partir desse aspecto, proponho uma tipologia que diferencie em categorias os diferentes matizes do fenômeno.

Na segunda frente de análise, referente aos atributos da *Apropriação*, selecionei alguns fundamentos do Presidencialismo de Coalizão, bem como do conteúdo da agenda, por meio de dois eixos explicativos: a *conexão partidária* e o *ganho informacional*. A ideia principal foi fornecer um conjunto de características que, por múltiplas combinações, resultem em tipos de *Apropriação*.

**Figura 2**  
**Modelo Analítico da *Apropriação***



Unindo-se as duas frentes de investigação, temos, então, as condições para avaliar a associação da *Apropriação*, como espécie de poder de agenda do chefe do Executivo, com o Presidencialismo brasileiro, como sistema de organização de coalizões multipartidárias.

### ***Teoria Tipológica da Apropriação***

O que provocaria o interesse do Presidente sobre projetos que tramitam no Congresso? Trata-se de um questionamento que dificilmente pode ser respondido apenas levando-se em consideração, de forma isolada, as explicações existentes sobre o Presidencialismo de Coalizão. O fato é que *Apropriação* carrega em si um conjunto de motivações, que podem ser alinhadas em torno de objetivos comuns.

A existência do fenômeno sugere que uma opção relevante ao Executivo é a de apresentar seu próprio projeto, assumindo a autoria da proposta, mostrando-se, assim, como o legítimo idealizador e condutor de determinada agenda. Partindo da premissa de que é intrínseco ao fenômeno o senso de oportunidade gerado pela agenda trabalhada pelo Congresso, optei pela especificação de efeitos desejados pelo Presidente com o uso da *Apropriação*, como base para a definição da tipologia para definir o fenômeno.

Mas, por que tipologia? Entendidas como sistemas organizados de categorias, as tipologias apresentam contribuição relevante para a formação de conceitos, especialmente de



fenômenos complexos. Elas tornam claras semelhanças e diferenças entre casos, tendo em vista que sua elaboração geralmente envolve a redução da complexidade do mundo empírico e, por isso, facilitam comparações, fornecendo um inventário dos tipos possíveis. Além disso, Collier et al. (2008) indicam que a tipologia pode ser vista como o resultado de ser explicado. Mais precisamente, os tipos contrastantes nela contidos seriam os efeitos a serem analisados.

O processo de construção de uma tipologia geralmente envolve a definição de seu espaço dimensional a partir da qual a tipologia pode ser empiricamente reproduzida. Há algumas tipologias tradicionalmente estabelecidas para classificação de políticas, entre as quais destaco a de Lowi (1972). O argumento utilizado pelo autor foi o de que cada tipo de política possui grupos de apoio e rejeição, cujos debates ocorrem em arenas específicas. “Políticas determinam a política” (Lowi, 1972, p. 299) foi a premissa usada para demonstrar as diferentes manifestações da principal característica política de um governo, que, segundo o autor, é o poder de coersão.

Minha aplicação de tipologias para esta pesquisa é fundamentada em outras dimensões. Proponho que a *Apropriação* deve ser vista como *uma estratégia de reenquadramento do jogo político frente a aliados e a opositores no Congresso, por meio da qual o Presidente busca maximizar a consecução dos objetivos do governo, com a opção que lhe proporcione a maior utilidade*. Por esse ponto de vista, quando se abre a oportunidade de realizar a *Apropriação*, há duas perspectivas a serem consideradas pelo Executivo para submeter uma política ao Congresso. A primeira, a formal, pela qual o objetivo central do governo, por princípio, é a resolução de problemas em que prevaleça a justiça social. A segunda perspectiva, informal, é a repercussão social da aprovação de uma política. Seriam objetivos secundários do ponto de vista social, mas, ao mesmo tempo motivadores subjacentes da decisão pela *Apropriação*. Eles podem ser sintetizados e convertidos em categorias, dentro de uma lógica funcional, pragmática e, principalmente, agregada às repercussões geradas pela relação de custo-benefício político das medidas propostas.

Assim, proponho que a primeira dimensão da tipologia da *Apropriação* seja a classificação dos projetos que foram submetidos ao fenômeno em duas categorias mutuamente excludentes. Por um lado, a agenda do Legislativo pode ser promissora à Presidência e aos demais partidos que fazem parte do governo, com repercussões positivas. Por outro lado, a agenda pode ser ameaçadora aos interesses desses agentes políticos, o que forçaria a Presidência a apresentar uma proposição que prevaleça sobre a do Congresso. Desse modo, os projetos serão classificados como projetos de *agenda positiva* e de *controle de risco*.

Os projetos de agenda positiva são aqueles 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>1</sup>, isto é, de que a política permita aos integrantes do governo capitalizar a atenção ou visibilidade perante a opinião pública; ou, alternativamente, na prática do *blame-avoiding* (WEAVER, 1986), ou seja, do 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 projetos de controle de risco, quando a Presidência intervém na agenda do Legislativo para assegurar que suas preferências prevaleçam. Trata-se de uma ameaça ao *status quo* defendido pelo governo, ou de casos em que a mudança proposta no Parlamento seja radical em relação a qualquer pretensão do Presidente. Também pode ser caracterizada pela tentativa de controlar os ímpetus mais populistas do Congresso sobre um conjunto de temas particularmente sensíveis à administração pública. Esses temas são vistos pelo Executivo como seu monopólio. Daí a necessidade de controlar riscos.

A política que se enquadra como *controle de risco* é vista pela ótica da gestão do governo. Ele é a parte interessada nas consequências negativas impostas pela eventual manipulação indevida da matéria, dada sua natureza. Assim, a possível imagem positiva gerada pela política, de ganho limitado no curto prazo, poderia trazer consequências adversas, comprometendo o governo no médio e no longo prazo. São também políticas alinhadas com estratégias de manutenção da dominância em algumas agendas. São temas sobre os quais se sabe que os sucessivos governos não medem esforços para controlar, a despeito da grande insistência demonstrada pelos parlamentares em apresentar alternativas diferenciadas para ao referido ajuste. Nesta categoria, por exemplo, estão todas as medidas que necessitam periodicamente ser revistas, que impactam de forma relevante o orçamento dos governos, mas que não fazem parte de planos de governo, pois são garantidas constitucionalmente, tal como o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social. Também se enquadrariam nessas matérias as políticas relativas a um controle estatal mais típico, como políticas regulatórias, de fiscalização e aplicação de punições administrativas e penais.

Para que a tipologia da *Apropriação* também contemple a modulação da Presidência ao senso de oportunidade gerado pela agenda do Congresso, é necessário acrescentar mais um espaço dimensional: a eleição de prioridades. Trata-se de um aspecto relevante do uso que o Presidente faz do poder de agenda, quando este define a velocidade de tramitação e, conseqüentemente, procura manter sob controle o calendário de discussões (DÖRING, 1995). Ao estudarem o uso estratégico que faz o Presidente em relação aos trabalhos das comissões do Congresso, Pereira e Mueller (2000) observaram que a prerrogativa do Presidente de solicitar urgência na tramitação legislativa de suas propostas pode variar conforme a diferença entre os interesses demonstrados pelas comissões e pelo Executivo. Quanto mais próximas

---

<sup>1</sup> Esta expressão é mais comumente atribuída às estratégias de parlamentares para obterem melhores condições de reeleição (MAYHEW, 1974). No entanto, nesta pesquisa a expressão é utilizada para indicar a possibilidade de garantir uma visibilidade positiva do anúncio e, posteriormente, da implementação da medida.

essas preferências, menor é a necessidade de utilização dos mecanismos de aceleração da agenda.

Assim, por meio da eleição de prioridades pode-se observar o uso seletivo das prerrogativas presidenciais, com a verificação da decisão pelo ritmo à tramitação de suas propostas. Essas dependem do jogo de interação entre Executivo e Legislativo e das decisões internas ao governo, seja da própria pasta ministerial que assinou a proposta, seja por meio de influência dos demais partidos da base. Diferentes prioridades também determinam diferentes tratamentos entre as agendas do governo que transitam concomitantemente no Congresso.

De acordo com os poderes delegados à Presidência da República de iniciativa de lei, eles podem ser expressos por projetos ordinário, pela prerrogativa de solicitação de urgência constitucional e pela expedição de medidas provisórias (poder de decreto). Embora qualquer apresentação de projeto do governo demarque sensivelmente os trabalhos do Congresso, os mais prioritários ocupam boa parte das discussões legislativas. Com relação às medidas provisórias, elas são, sem dúvida, a forma mais eficaz para que o Executivo legisle e converta suas propostas em leis. Seus efeitos são imediatos e o rito de discussão no Congresso tem preferência sobre todos os demais, além de ser especialmente sumário. Tal aspecto impõe condicionalidades diferenciadas.

Introduzir a diferentes aspectos da eleição de prioridades é relevante na medida em que, para a Presidência, seria muito simples enviar todas as propostas legislativas via medidas provisórias. No entanto, a prática demonstra que, se nem todas as proposições possuem o mesmo *status*, significa dizer também que a agenda governamental é hierárquica. Por isso, algumas explicações são demandadas para justificar o uso de outros instrumentos legislativos na apresentação de proposições que foram submetidas à *Apropriação*. Desse modo, estabeleci três níveis de prioridades: imediata (relativa às medidas provisórias), urgente (vinculada aos projetos de lei com pedido de urgência constitucional) e ordinária (referente aos demais projetos de lei com tramitação ordinária).

Definidos os dois eixos, surgem seis categorias possíveis de *Apropriação*, em ordem crescente de prioridade: (i) *Apropriações* por Agenda Positiva Preparatória, Urgente ou Imediata; e (ii) *Apropriações* por Controle Risco Preliminar, Controle Urgente ou Controle Imediato de Risco.

Vejamos agora os atributos gerais para a compreensão da *Apropriação*. Eles serão os parâmetros de modulação dos tipos propostos para o fenômeno.

### ***Atributos da Apropriação***

O planejamento das várias agendas legislativas do governo realizados pela *Apropriação* demanda o uso de diferentes ferramentas que o governo dispõe para atingir a governabilidade. Além disso, para compreender os aspectos que chamam o interesse da Presidência, é crucial

avaliar o que é relevante, estimando pontos confluentes entre as propostas do Congresso e as propostas posteriores apresentadas pelo Poder Executivo.

O quadro teórico inicial nos mostra o conjunto de possibilidades que o governo dispõe, bem como as idiosincrasias que ele é obrigado a enfrentar para alcançar governabilidade. Seguindo o argumento de Beckmann (2010), argumento que a *Apropriação* possui características de um jogo de antecipação estratégica (*early game strategy*), em que as lideranças são mobilizadas e convencidas da importância de certas propostas. É um movimento que antecede a decisão final do Congresso, dinamizado pela capacidade de persuasão e pela aproximação de preferências com o projeto que já está em discussão, ou seja, com seu valor substantivo<sup>2</sup>.

Com esse entendimento, a seleção dos atributos levará em consideração dois enfoques. No primeiro, que chamarei de *ganho informacional*, a seleção terá como base o teor das propostas e o conjunto de fatores promovidos pelo processo legislativo que favorecem o interesse da Presidência pelo projeto. O segundo enfoque levará à escolha de atributos que dizem respeito aos agentes da *Apropriação*, ou como os que ocupam e dividem o poder articulam-se na realização dessa prática. Denominei esse enfoque de *conexão partidária*.

### **Ganho Informacional**

Este enfoque se relaciona à parte substantiva da agenda “apropriada”, bem como a todo o trabalho que subsidiou a construção do texto da proposição. Ele se vincula à origem e à forma como são tratadas as informações que subsidiam a alternativa estratégica do Poder Executivo.

Pereira e Mueller (2000), utilizando-se da perspectiva informacional de Gilligan e Krehbiel (1987), argumentaram que, quanto menor a distância entre as preferências das comissões e do Presidente, também menor será a chance de solicitação de urgência na tramitação. Os autores destacam, então, que, dependendo dos trabalhos realizados, as comissões poderiam servir aos interesses do Poder Executivo. Essa conclusão chama a atenção para a relevância de avaliar o uso estratégico que faz o Presidente em relação aos trabalhos das comissões do Congresso, tanto com relação ao grau de aderência entre as preferências dos projetos do Legislativo e os do governo, quanto ao estágio das discussões no Congresso.

O processo legislativo é a grande fonte de informação para que seja iniciada a tomada de decisão relativa à *Apropriação*. Quando a decisão pela *Apropriação* é tomada pela Presidência, deduz-se que uma série de informações foi analisada pelos agentes do governo (lideranças partidárias, assessorias parlamentares, integrantes da coalizão) desde o texto produzido no Congresso até as condições que o geraram. São dados sobre o contexto decisório e sobre o mérito quanto ao desenho das políticas.

---

<sup>2</sup> Por esse ponto de vista, não considere as emendas parlamentares como elemento integrante dos atributos da *Apropriação*. Elas fazem parte daquilo que Beckmann (2010) chamou de *end games*, ou seja, ações centradas na capacidade de amear votos para decisões em estágio final, geralmente no plenário.

Por um lado, a ideia que foi “apropriada” é o elo estabelecido entre as preferências do Executivo, vinculadas a crenças políticas e aos objetivos de governo que exerce o mandato, e as preferências dos parlamentares. Por outro lado, o caminho percorrido pelo projeto no Congresso indica a maneira pela qual os parlamentares e os partidos têm lidado com determinada agenda, também gerando informações relevantes para a tomada de decisões de agentes externos, entre os quais o próprio Executivo.

Meu argumento inicial é o de que ESTÁGIO seja um dos atributos para compreender o fenômeno. Dependendo do estágio do processo legislativo, a decisão pela *Apropriação* toma rumos diferenciados. Para cada projeto submetido ao processo de *Apropriação*, interessa saber o produto mais recente dos trabalhos legislativos, de modo que se possa aferir de que modo a Presidência se valeu das contribuições do debate no Congresso. As possibilidades de o governo localizar algo do seu interesse no Legislativo são variadas, mas podem, especialmente, ser facilitadas pela “carga informacional” oferecida pela tramitação dos projetos. Em outras palavras, quanto mais adiantado a tramitação, maior e mais variado o número de informações oferecidas pelo processo (conteúdo das discussões, dos pareceres, das emendas, quais atores políticos participaram, quais partidos e grupos de interesse estão envolvidos, entre outros). Desse modo, ESTAGIO é a definição da etapa em que se encontrava o projeto que tramitava no Congresso até ser submetido à *Apropriação* pela Presidência.

Estabeleci quatro categorias para ESTÁGIO, descritas em escala crescente quanto à carga informacional. “Congelado” (valor “1”) é a categoria que informa projeto que ainda não havia sido discutido, sem qualquer incorporação de outros para uma tramitação conjunta. “Aguardando Discussão” (valor “2”) indica a etapa em que há tramitação conjunta de projetos (projetos apensados), porém sem debates nas comissões ou qualquer apresentação de pareceres durante o espaço de um ano antes de acontecer a *Apropriação*. “Progressivo” (valor “3”) é o ESTAGIO em que se verificou discussões ou audiências públicas nas comissões, bem com apresentação de relatórios. Defini que o esses movimentos não poderiam ter mais de um ano de intervalo entre si, caso contrário, a classificação do atributo é “congelado”. Por fim, há situações em que a *Apropriação* ocorre a partir do veto presidencial, refletindo eventos em que o Executivo não foi capaz de barrar propostas no Congresso Nacional ao longo do processo legislativo, redundando no veto presidencial, embora o objeto de política ainda lhe interesse. Desse modo “veto” (valor “4”) é o ESTÁGIO que reflete a maior escala de carga informacional, uma vez que a Presidência tem à sua disposição todos os registros relevantes para recomençar o jogo legislativo, mas em novas bases.

Identificado o ESTAGIO dos projetos que foram “apropriados”, resta verificar o grau de aderência desses projetos às preferências do Executivo. Em outras palavras, qual o grau de *aproximação de preferências* ou de alinhamento entre as propostas dos parlamentares e do governo. Essa informação será reunida no atributo PREFERÊNCIA.

Quanto mais próximos das preferências do Executivo estiverem os projetos dos parlamentares, mais caracterizada será a *Apropriação* como estratégia voltada para a persuasão do Congresso, mesmo se a origem do projeto for partido da oposição. Nesse caso, aliás, fica bem evidente que ao se interessar e investir sobre uma agenda legislativa conduzida por alguém da oposição, maiores poderão ser as chances de derrubar os ímpetus contrários desses partidos na deliberação da proposta governamental.

Para mensurar PREFERÊNCIA elaborei um índice, construído a partir do conteúdo e do contexto da ocorrência do fenômeno em questão que normalmente são considerados pelos tomadores de decisão. Para cada critério de apuração da aproximação de preferências procurei destacar diferentes ângulos e níveis. A observação do enquadramento dos critérios foi alcançado por meio da comparação do conteúdo dos textos, cotejando a proposta de governo com a(s) proposição(ões) que foram submetidas à *Apropriação*. O primeiro critério mede a identidade dos objetivos entre as propostas ou o como o Presidente pretende para lidar com o problema. No segundo, verifica-se em que medida os projetos compartilham o mesmo público-alvo. O último critério serve para aferir se as propostas da Presidência e do Congresso possuem definições técnicas semelhantes. A análise de cada critério gera um escore e o índice é formado pelo somatório dos escores. O valor do índice é conferido ao atributo PREFERÊNCIA. Tal resultado revela tanto uma aproximação total entre as políticas (valor “0”) quanto um afastamento total entre as preferências (valor “3”), cabendo uma variedade de combinações entre esses dois extremos, dependendo dos escores atribuídos após a avaliação de cada critério.<sup>3</sup>

### **Conexão Partidária**

Observando a experiência internacional, existem alguns consensos em torno do comportamento dos partidos relativamente à sua postura em relação ao apoio ao governo. As características do sistema norte-americano, por exemplo, indicam que a predominância legislativa do Congresso e o controle das suas instituições é fundamental para a governabilidade. Isso exige que o Presidente dialogue, negocie e barganhe com o partido que domina as principais posições do Congresso (Cameron, 2000; Cox e McCubbins, 2005).

A dinâmica é mais complexa para países europeus onde a presença de múltiplos partidos nas coalizões de apoio ao governo exige um forte esquema de governança, na qual os parceiros devem ser capazes de superar a tensão gerada entre o interesse coletivo (de governo), numa acomodação mútua, e os incentivos individuais (partidários) que cada um persegue por meio dos seus objetivos de políticas (Martin e Vanberg, 2011). Nessas democracias, em sua maioria parlamentarista, predomina um sentido de construção de compromissos sobre as políticas e, ao mesmo tempo, a delegação de elaboração de propostas legislativas aos ministros, ou seja, a um partido em particular. No entanto, a influência partidária

---

<sup>3</sup> Para o detalhamento completo dos critérios e da formação do índice ver <http://migre.me/jo1VF>.

não se verifica apenas sobre uma jurisdição específica. As instituições legislativas também permitem o aprimoramento das políticas, numa espécie de controle mútuo intra-coalizão.

Como seria o comportamento dos partidos brasileiros? Num governo de coalizão brasileiro, com Presidência da República muito forte, torna-se relevante não apenas saber que partidos formam a base de apoio, mas também como se processa a dinâmica entre eles no governo. As possibilidades que mais frequentemente são citadas para diminuir as possíveis tensões existentes entre os integrantes do governo são a distribuição de cargos e da distribuição de recursos por emendas do orçamento. No entanto, as bases para a compreensão da elaboração de políticas por parte dos partidos ainda carecem de maior aprofundamento. Do ponto de vista dos estudos sobre as coalizões, o forte interesse em verificar quais partidos participam da base do governo está geralmente fundado na crença *de que basta saber quem está no governo para saber que tipo de políticas serão apresentadas*. No caso brasileiro, o caminho não é tão direto. Os partidos não deixam evidente que natureza de políticas serão defendidas.

Pelos casos de *Apropriação* é possível aferir a relação entre os partidos que ocupam pastas ministeriais e os aqueles cujos parlamentares vinculam-se aos projetos de lei “apropriados”. O caminho que proponho é a análise da associação partidária entre o agente político que pratica a *Apropriação* e aquele cujo projeto foi “apropriado”. Denominei essa perspectiva de análise de *conexão partidária*.

Pela conexão partidária pretende-se analisar a relação interpartidária dos partidos que ocupam funções no governo e em relação à postura perante os partidos de oposição. Interessante observar que esse aspecto nos remete ao trabalho de Cox e McCubbins (2005), por meio do qual eles definem o papel das lideranças na garantia do controle de agenda, que na realidade americana é totalmente concentrada no domínio das instituições legislativas, naquilo que denominaram “cartel legislativo”. Os líderes lidariam com as proposições apresentadas pelos membros do seu partido, privilegiando-se seus projetos apresentados e, no sentido contrário, procuraria impor poder de veto sobre as propostas emanadas de partidos minoritários. No primeiro caso, as lideranças se valeriam do seu poder de agenda “positivo”, pelo qual se observa a habilidade de levar projetos de lei até a aprovação. Relativamente às oposições, o cartel estaria utilizando seu poder de agenda “negativo”, não permitindo que os projetos avancem no processo legislativo. Além disso, Cox e McCubbins (2005) enfatizam que, ao buscarem o controle da agenda, os partidos procuram antecipar as preferências, realizando também um “controle negativo” sobre seus membros. Ao estabelecer claramente os limites do que é passível de acomodação, proposições estranhas ao conjunto do partido seriam bloqueadas, diminuindo-se a pressão sobre como seus membros votam. A grande diferença entre a realidade interpretada por Cox e McCubbins e a realidade brasileira é que o eixo

condutor do comportamento “cartelizado” é a participação do Executivo (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003).

Ademais, se não existe controle prévio do partido em relação ao que o parlamentar apresenta, pode haver um processo de seleção de quais propostas poderão contar com o apoio das lideranças partidárias e receber encaminhamento especial. Entende-se que é neste ponto que Cox e McCubbins fornecem uma conexão importante com a *Apropriação*, tratando-se de garantir o controle ex-ante do processo de formação de leis e propiciando um caminho bem pavimentado para projetos com conteúdo consistente, desde que reapresentados pelo Presidente da República, bem como sinalizando para possíveis perigos e dissensões que ferem os interesses do governo.

Embora os partidos brasileiros não tenham identidade programática suficiente para influenciar os projetos apresentados pelos seus membros, os partidos podem exercer o papel de filtros e selecionadores, especialmente por meio de uma coordenação governamental. A Presidência, além de se valer dos partidos na seleção de projetos promissores e, a partir de toda carga informacional originada deles, realizar a *Apropriação*, também pode usar esse mesmo procedimento em relação a proposições originadas de políticos de outros partidos (Inácio, 2009). Assim, o fenômeno pode servir para deslocar a oposição da visibilidade de obter benefícios políticos pela autoria de boas políticas. De forma semelhante à teoria do cartel legislativo, o Executivo pode realizar o controle negativo da agenda, bloqueando propostas de parlamentares que fazem parte de sua base. Não obstante, o matiz trazido pela *Apropriação* é que o poder negativo de agenda ocorre indiretamente, por meio de apresentação de proposições concorrentes, e não apenas com mecanismos de veto.

Dadas essas características, a conexão partidária deverá, primeiramente, detectar a ação do Presidente em relação aos demais partidos, de maneira a saber se foi uma estratégia compartilhada dentro da coalizão, ou se há algum tipo de concentração no processo decisório. Desse modo, um atributo interessante para o fenômeno diz respeito ao vínculo partidário com quem ocupa a chefia do Poder Executivo, pois indica o poder de influência da Presidência e o grau de representatividade de seu partido nos processos de *Apropriação*. Denominei esse atributo de MINISTRO DO PRESIDENTE. Ele assumirá a característica de uma variável *dummy* que registra se a proposição do Executivo 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 é a contraparte do fenômeno, ou seja, o autor ou relator do projeto que realizou as primeiras iniciativas de condução da agenda no Congresso, posteriormente submetida à *Apropriação*. Esse atributo, denominado CONVERGÊNCIA, foi elaborado a partir de alguns parâmetros que visam localizar os partidos dos autores ou dos relatores dos projetos perante o partido do Presidente, numa espécie de nível de aderência partidária da *Apropriação* em relação ao chefe do Executivo.



Tomando por referência o partido do autor ou do relator da proposição “apropriada”, o nível de CONVERVÊNCIA surgirá com a composição de três filtros de avaliação, cada um com seu escore. Cada filtro faz referência ao partido do autor ou relator do projeto<sup>4</sup>:

- a) O partido faz parte da coalizão (sim=1; não =0);
- b) O partido é o mesmo do ministro que assinou a proposição do governo (sim=1; não =0);
- c) O partido é o mesmo do Presidente (sim=1; não =0).

Aparentemente são três níveis muito semelhantes. Ocorre que a coalizão é multipartidária e heterogênea, cabendo um nível maior de especificação. Há casos, por exemplo, que o relator do projeto no Congresso é do partido do Presidente, mas a proposição do governo foi apresentada por ministro de outro partido. A CONVERGÊNCIA será máxima quando o somatório resultar o valor “3”, situação que configura *Apropriação* realizada pelo partido do Presidente sobre projeto também do partido do Presidente.

O argumento que fundamenta esse atributo é o de que poderia haver maior integração entre parlamentares e governo por meio de suas afinidades partidárias, inferindo que, *quanto maior convergência, maior possibilidade de negociação e coordenação, beneficiando-se ambos os lados*. Do contrário, a *Apropriação* se configuraria como anulação ou bloqueio às iniciativas dos parlamentares.

### **Análise comparativa**

A elaboração da tipologia e a escolha dos atributos analíticos evidenciaram características típicas de de métodos vinculados à teoria dos conjuntos (*set-theoretic methods*), pois os dados representam conceitos teóricos e as relações com o fenômeno estudado são de associação, cuja validade ou suficiência requer mais do que um atributo. A próprio reconhecimento da equifinalidade como perspectiva analítica para a *Apropriação* é consequência da relação com as teorias dos conjuntos. Nesse sentido, as teorias dos conjuntos estão intimamente vinculadas à noção de causalidade conjuntural (Schneider e Wagemann, 2012).

Consequentemente, julguei que o método empírico mais adequado ao desenho da pesquisa deveria ser a Análise Comparativa Qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis*), ou simplesmente QCA. Inicialmente desenvolvida por Ragin (1987), o QCA permite ao pesquisador estudar casos a partir de uma noção configuracional para entender o fenômeno estudado, partindo da ideia de “causalidade conjuntural múltipla” (Rihoux e Ragin, 2009). Esse conceito está vinculado a fenômenos que são altamente dependentes da ação simultânea de múltiplas causas, da heterogeneidade causal e que sofrem a forte influência do contexto. Essa noção configuracional adequa-se muito bem ao argumento de Fiss (2011) de que tipologias tendem a ser baseadas em uma “lógica da consistência”, ou seja, no ajustamento entre

---

<sup>4</sup> Nesse caso, é importante tomar por base o estágio do processo legislativo, de modo que seja identificado qual partido conduzia a tramitação. Nos casos de estágio congelado, o partido considerado foi o do autor do projeto. Nos estágio “aguardando discussão”, caso não houvesse relator, avaliou-se se havia predominância partidária. Caso contrário, considerou-se a convergência zero.

diferentes partes que compõe a configuração com a categoria proposta. Assim, a tipologia elaborada assume um caráter “politético”, ou seja, sustenta a ideia de que diferentes combinações de fatores de interesse participem das mesma categoria tipológica (Bailey, 1973). Esse tipo de construção permite o agrupamento de casos em categorias semelhantes, sem que necessariamente apresente os mesmos atributos. Significa dizer que pode haver mais de uma combinação de atributos para cada tipo de *Apropriação*, o que implica não haver um formato ideal para cada categoria do fenômeno.

O QCA adequa-se ao aspecto da multidimensionalidade embutido na elaboração dos tipos de *Apropriação*, na medida em que trabalha com a existência de diferentes configurações. Assim, a complexidade do fenômeno não está respaldada apenas em um único atributo, mas, ao contrário, fundamenta-se em relações e complementaridades entre os atributos escolhidos para análise. Além disso, o método permite análises de múltiplos casos, o que é raramente feito em estudos de casos tradicionais. Para cumprir esse objetivo, o QCA dispõe de operações fundamentadas na álgebra booleana, cujos algoritmos permitem a identificação de regularidades dentro de um subconjunto de condições consideradas na análise.

Para o presente estudo, escolhi a aplicação da QCA por meio de conjuntos *fuzzy*, pois sinaliza que objetos relevantes podem ter graus variáveis de participação em um dado conjunto (Ragin, 2000). Isso permite a percepção mais aproximada das situações estudadas, principalmente em estudos de caso. Na prática, no lugar de trabalhar com variáveis binárias existentes em abordagens de conjunto tradicionais, os conjuntos *fuzzy* permitem inserir valores de associação entre “0” e “1”, dando condições para que se distinga claramente entre objetos que podem ser considerados mais ou menos inseridos em uma dada categoria. Deve-se ressaltar que o conjunto *fuzzy* é uma ferramenta essencialmente interpretativa, que operacionaliza conceitos para permitir o diálogo entre teorias e evidências.

Os *outputs* gerados pelo QCA são demarcados pelas expressões lógicas que descreve as combinações dos atributos que são suficientes, ou seja, aquelas que, de forma consistente, respondem positivamente ao resultado desejado. Cada configuração é acompanhada de uma análise, que compreende algumas informações. Primeiramente temos *consistency*, que indica o grau de ajuste dos dados empíricos da configuração ao resultado, ou o percentual dos escores gerados pela própria configuração que tem correspondência positiva com o resultado (no caso, com a categoria de *Apropriação*). Em seguida, temos a cobertura ou o percentual do resultado (categoria de *Apropriação*) que teve correspondência positiva com a configuração. A cobertura apresenta parâmetros que medem a relevância empírica das configurações consistente. O primeiro parâmetro, *raw coverage* abrange toda a capacidade de resposta da associação com a categoria de *Apropriação*. O segundo, *Unique coverage*, mede a cobertura “líquida” ou a percentagem do resultado coberta exclusivamente pela configuração, que faz sentido quando houver mais de uma configuração atribuída como resultado consistente. Além disso, a análise

oferece mais duas informações, *overall solution coverage* e *overall solution consistency*, que correspondem aos resultados aplicados agregando o conjunto de configurações produzidas, dentro da lógica booleana. Quanto à consistência, a recomendação é a de que seu nível seja superior a 0,75 (Ragin, 2006). Em relação à cobertura não há parâmetro mínimo a ser observado.

Um aspecto crítico da análise configuracional é a determinação dos atributos que mais importam na estrutura explicativa de cada categoria da *Apropriação*. Nesse sentido, eu adotei a definição de “centralidade” desenvolvida por Fiss (2011), que coloca em evidência as relações de causalidade entre atributos e resultados para a melhor capacidade de teorização, tendo em vista o pressuposto de que tipologias do tipo “políticas” resultam de elementos com significância variável. O autor então sugere que “centrais” (*core*) são aqueles atributos para os quais a evidência indica forte relação de causalidade com um resultado específico e por meio dos quais ocorre o agrupamento das soluções. Em contraste, os elementos “periféricos” são aqueles para os quais a evidência de uma relação causal com o resultado é relativamente mais fraca<sup>5</sup>.

Para simplificar a compreensão dos resultados gerados pelos algoritmos de minimização do QCA, eu adotei a notação gráfica de Ragin e Fiss (2009) e Fiss (2011). Para indicar os atributos da configuração de cada categoria de *Apropriação*, os autores estabeleceram que círculos escuros (“●”) representam a presença de escores que qualitativamente indicam valores superiores para cada tipo de atributo, enquanto os círculos cruzados (“⊗”) indicam os escores considerados mais baixos dos atributos. Os atributos que, após os procedimentos de simplificação, não forem relevantes para explicar a categoria não têm indicações gráficas. Por fim, nesta notação os atributos centrais são identificados por círculos de maior dimensão em relação aos atributos periféricos.

## Resultados e Discussão

Com base em cruzamentos de informações e em procedimentos de seleção<sup>6</sup>, foram encontradas **209** projetos da Presidência que tiveram sua elaboração realizada no todo ou em parte por meio da *Apropriação* entre 1995 e 2010. Essa amostra não configura uma pesquisa *small-n* típica, impondo o uso de uma estratégia metodológica para comparação de múltiplos casos. As análises configuracionais foram efetuadas para cada categoria de *Apropriação*, considerando-se o nível mínimo de consistência (0,75). Os resultados estão resumidos entre grupos de *Apropriações por agenda positiva* e de *controle de risco*.

---

<sup>5</sup> Tomarei a indicação de Fiss (2011), que toma as *parsimonius* e nas *intermediate solutions* para indicar os atributos centrais e periféricos. Centrais são aquelas que fazem parte de ambas as soluções, e periféricas são os atributos que foram eliminados na *parsimonius solution*.

<sup>6</sup> Sobre o processo de seleção dos casos, acessar <http://migre.me/jfGR5>. Para consultar o banco de dados completo, acessar <http://lapcipp.unb.br>.

### Apropriação por Agenda Positiva

Os casos de *Apropriação por Agenda Positiva* são os mais frequentes, reunindo quase 67% da amostra. Relembrando, são situações por meio das quais o Poder Executivo busca maior visibilidade nos objetivos empreendidos para a geração de leis e políticas.

Para as *Apropriações por Agenda Positiva Imediata* houve duas soluções, cada qual com uma configuração. A solução 1 tem como atributos centrais elevada aproximação de preferências e alta convergência partidária, significando que o Executivo realizou a *Apropriação* por meio de cooperação com a base de apoio, especialmente com os partidos mais fortes da coalizão. Esse regime de cooperação pode ocorrer tanto pelo trabalho de acompanhamento do Congresso pelas assessorias dos ministérios, quanto por situações em que os parlamentares submetem informalmente seus projetos à apreciação do Executivo. Esse aspecto é reforçado pela presença de MINISTRO DO PRESIDENTE no processo, revelando que, nas *Apropriações* de agenda positiva realizada por medidas provisórias, ocorreu a centralização decisória, independentemente dos trabalhos já efetuados no Congresso.

**Tabela 1**  
**Síntese das configurações resultantes das *Apropriações* por Agenda Positiva**

Apropriação por Agenda Positiva	Soluções (Configurações)								
	Imediata		Urgente			Preparatória			
	1	2	3a	3b	3c	4a	4b	5	6
<i>Ganho Informacional</i>									
PREFERÊNCIA	●	●	●	●	●	●	●	●	●
ESTÁGIO		●	●		●		⊗	●	●
<i>Conexão Partidária</i>									
MINISTRO DO PRESIDENTE	●	●	●	●		●			●
CONVERGÊNCIA	●			⊗	⊗		●	⊗	⊗
Consistency	0,81	0,77	0,82	0,81	0,84	0,88	0,91	0,90	0,85
Raw coverage	0,42	0,55	0,41	0,48	0,41	0,68	0,23	0,42	0,35
Unique coverage	0,08	0,22	0,10	0,17	0,11	0,25	0,02	0,08	0,03
Overhall solution consistency	0,77		0,83			0,88			
Overhall solution coverage	0,64		0,68			0,81			
Número de casos	28		43			68			

A solução 2 mantém elevada a PREFERÊNCIA e o protagonismo do partido do Presidente que ocupa o governo. Não obstante, fica destacado que o processo levou em consideração o trabalho efetuado no processo legislativo. Assim, o ESTÁGIO mais adiantado dos trabalhos legislativos produziu propostas que chamaram positivamente a atenção da Presidência, não importando se a origem dos projetos partiu da oposição ou da situação. Chama a atenção o fato de que esse procedimento para a realização da *Apropriação* converte-

se no que denomino “formação de coalizões *ad hoc*”, na medida em que os partidos são incentivados a aderir à proposta do governo. Além da maioria formalmente constituída, a aproximação de preferências agrega pelo menos em parte dos votos da oposição. A adesão é forçada no caso da oposição, uma vez que ela fica impedida de votar contra projetos com os quais compartilha preferências semelhantes.

Relativamente às *Apropriações por Agenda Positiva Urgente* temos uma solução com três variações ou configurações consistentes. Relembrando que esses casos são de *Apropriação* realizadas por meio de projeto de lei com pedido de urgência, porém sem a mudança imediata no ordenamento jurídico tal como ocorre com as medidas provisórias. Nota-se que houve mais possibilidades estratégicas com a pequena queda no nível de prioridade.

PREFERÊNCIA continua sendo o atributo central das soluções, mantendo a maior relação de causalidade com a categoria vinculada e, conseqüentemente, a tendência de interesse positivo da Presidência nesse tipo de *Apropriação*. A solução “3a” assemelha-se muito à solução 2, conservando a característica estratégica de formação de coalizão *ad hoc*, porém com uma relação de causalidade de menor relevância do atributo ESTAGIO. A solução “3b” assemelha-se à solução 1, mas com a diferença que a ação do partido do presidente não é de cooperação, mas com a formação da coalizão *ad hoc* com bloqueio da oposição. Isso se explica pelo fato de que, além da interferência direta do partido do Presidente, o interesse positivo ter sido despertado por projeto originado na oposição, independentemente do ESTÁGIO em que se encontrava. Finalmente a solução “3c” mantém a realização de coalizão *ad hoc* também por bloqueio uma vez que a *Apropriação* tomou por base proposta originada na oposição, de tal modo a induzir, como em situações anteriores, a adesão forçada a favor da matéria. A novidade dessa configuração é que MINISTRO DO PRESIDENTE não foi considerado consistente, indicando tanto ação direta do partido do Presidente como de outro partido da coalizão no processo de *Apropriação*.

As *Apropriações* por agenda positiva dirigidas com menor nível de prioridade, classificadas como *Preparatórias*, demonstraram o maior número de configurações e, portanto, de alternativas estratégicas. Trata-se da categoria de *Apropriação* que indica o maior interesse do governo por uma ação legislativa que demarque sua presença nas discussões de certas agendas. No entanto, essa presença se revela com um maior um nível maior de “paciência” em relação ao poder de agenda, em função da necessidade da proposta adquirir maior consenso e maturação após seu envio ao Congresso. A menor prioridade revela, nesses casos, um investimento do Executivo sem expectativas de aprovação de seus projetos. Por outro lado, é uma manifestação do fenômeno que também se presta para que o governo ganhe mais tempo para atuar no momento mais oportuno e, assim, concentrar-se oportunamente na aprovação de sua agenda. O Legislativo, nesse caso, é usado como “incubadora” para os projetos da Presidência. Daí a designação da categoria como “preparatória”.

A solução “4a” foi de todas as configurações a que maior amplitude de possibilidades, uma vez que se sustenta primordialmente em uma elevada PREFERÊNCIA e, secundariamente, na ação de MINISTRO DO PRESIDENTE. Dessa forma, os alvos da *Apropriação* podem ser projetos de partidos da oposição ou da situação e, ademais, que tenham despertado o interesse positivo da Presidência tanto por meio do trabalho realizado ao longo do processo legislativo, como pela forma inicialmente apresentada no Congresso. Isso revela que, mesmo em casos onde há preferências semelhantes e ação centralizadora do partido da Presidência, outras condições podem determinar a prioridade, tais como a falta de consenso dentro do governo ou simplesmente a comparação com as demais agendas da Presidência. A solução “4b” é outra forma de manifestação da cooperação com os partidos da coalizão, porém, alguns aspectos justificam que esta *Apropriação* seja de pouca prioridade. Inicialmente, fica evidente que o ESTAGIO precoce é forte indicador de que houve negociações fora do âmbito do Congresso que facilitaram o interesse positivo do governo pelo projeto. Além disso, houve ambiguidade em relação ao atributo MINISTRO DO PRESIDENTE. Desse modo, uma concentração decisória pouco consistente nas mãos do partido que ocupa a Presidência, associada ao caráter cooperativo do processo indica o uso da *Apropriação* para acomodação de interesses dentro da coalizão, sem que isso necessariamente implique o uso do poder de agenda. Essa conjugação de atributos evidencia que esse tipo de *Apropriação* também pode assumir características de estratégia que denomino “agenda disfarçada”<sup>7</sup>, indicando, nestes casos, abordagem prévia sobre algum tema, porém sem expectativa de aprovação da proposta enviada ao Congresso.

Ainda sobre a *Apropriação por Agenda Positiva Preparatória*, a solução 5 trata de mais uma configuração que consubstancia uma estratégia de coalizão *ad hoc*. No entanto, devido à baixa prioridade e o projeto original ser da oposição, fica claro que o interesse maior do governo é a demarcação de seu território na agenda em discussão no Congresso, sem a necessidade de empregar sua força política no processo. Finalmente, a solução 6 demonstra o interesse do governo por uma matéria cujo ESTÁGIO avançado oferecia farta gama de informações, estas, porém, não suficientes para elevar o grau de interesse no conjunto de suas agendas. *A informação orienta a decisão, mas sozinha não determina as prioridades do governo*. Não obstante, essa configuração indica que a agenda mobilizou o partido do Presidente especialmente pelo fato de que a origem da agenda surgiu por iniciativa da oposição. Ademais, com a possibilidade de um maior distanciamento de preferências entre os projetos, a solução 6 apresenta um caráter de bloqueio, porém sem a intenção de formar coalizões *ad hoc*. A Presidência, ao realizar a *Apropriação*, elabora um texto mais adequado aos seus propósitos comparativamente ao projeto da oposição. Neste caso, o bloqueio também

---

<sup>7</sup> São casos nos quais a estratégia do Executivo não tem por fim apenas a aprovação da proposta, bem como casos do fenômeno cujas agendas apresentem pequenos níveis de prioridade em relação às demais. Assim, o Executivo interfere no processo legislativo com o intuito de acomodar interesses ou impor barreiras a processos indesejados. Para mais detalhes ver Diniz (2005).

assume a natureza de uma “agenda disfarçada”, pois tem como propósito limitar a atuação da oposição, sem que necessariamente exista firme intenção pela conversão do projeto em lei.

Observando o panorama geral das *Apropriações por Agenda Positiva* Quanto aos atributos do ganho informacional, os resultados mostram que as *Apropriações por Agenda Positiva* guiaram-se praticamente por meio da proximidade de preferências entre as propostas. Dessa forma, o interesse positivo demonstrado por determinada política foi acompanhado por uma elevada concordância com as propostas que já tramitavam no Congresso. Os resultados também indicaram que os trabalhos do Legislativo foram fartamente utilizados nas decisões de *Apropriação*. Cinco configurações tiveram a presença de ESTÁGIO avançado, enquanto apenas uma apontou não ter havido necessidade de discussões para a tomada de decisão da *Apropriação*. Relativamente à perspectiva da conexão partidária, ficou evidente a centralização de poderes nas mãos do presidente e sua preponderância foi mais percebida conforme mais se avançava o nível de prioridade da agenda. Além disso, a participação de outros partidos da coalizão na realização desse tipo de *Apropriação* estratégia foi tão restrita que não houve qualquer configuração que consistentemente indicasse um padrão. Por outro lado, O outro aspecto que deve ser enfatizado é o número restrito de estratégias de cooperação com parlamentares da coalizão, especialmente com os que não pertencem ao partido do presidente. Em outro sentido, com a predominância de um nível elevado de PREFERÊNCIA, as estratégias de *Apropriações por Agenda Positiva* se configuraram mais no campo da formação de coalizões *ad hoc*, com ou sem bloqueio das iniciativas da oposição.

### **Apropriação por Controle de Risco**

As *Apropriações* classificadas na categoria “Controle de Risco” exigem do governo um monitoramento sistemático sobre áreas de política que a Presidência considera de sua inteira responsabilidade. Rigidamente demarcadas, quando nessas áreas surge qualquer projeto elaborado no Congresso, inicia-se o acompanhamento do Executivo. E se tais propostas aumentam de frequência ou avançam em suas tramitações, a Presidência deve definir a estratégia mais adequada para apresentar seu próprio projeto. Quanto mais pressão existir no Parlamento por uma mudança no *status quo* delineado pelas leis classificadas nesta categoria, maior será o risco e também o nível de intervenção e controle do debate.

As *Apropriações* classificadas na categoria “Controle de Risco” exigem do governo um monitoramento sistemático sobre áreas de política que a Presidência considera de sua inteira responsabilidade. Rigidamente demarcadas, quando nessas áreas surge qualquer projeto elaborado no Congresso, inicia-se o acompanhamento do Executivo. E se tais propostas aumentam de frequência ou avançam em suas tramitações, a Presidência deve definir a estratégia mais adequada para apresentar seu próprio projeto. Quanto mais pressão existir no Parlamento por uma mudança no *status quo* delineado pelas leis classificadas nesta categoria, maior será o risco e também o nível de intervenção e controle do debate.

Cabe primeiramente registrar que, para as *Apropriações por Controle de Risco Urgente e Preliminar*, os resultados indicaram a ausência de uma relação de associação teórica clara e a existência de tantas formas de combinação, impossibilitando encontrar padrão de consistência acima do recomendável.

**Tabela 2**  
**Síntese das configurações resultantes das *Apropriações por Controle de Risco***

Apropriação por Controle de Risco	Solução (configuração)
	Imediato*
<i>Ganho Informacional</i>	
PREFERÊNCIA	⊗
ESTÁGIO	
<i>Conexão Partidária</i>	
MINISTRO DO PRESIDENTE	●
CONVERGÊNCIA	
Consistency	0,89
Raw coverage	0,81
Unique coverage	0,81
Overhall solution consistency	0,89
Overhall solution coverage	0,81
Número de casos	34

No entanto, as *Apropriações por Controle de Risco Imediato*, ao contrário, apresentaram um cenário diverso. A solução apresentou apenas uma configuração, mas com bons níveis de consistência (0,89) e cobertura (0,81). 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*. A presença de MINISTRO DO PRESIDENTE demonstra que há centralização partidária nas ações de controle por meio de apresentação de medidas provisórias. Apesar da única solução apresentada, percebe-se uma variação de possibilidades em torno de PREFERÊNCIA. A não participação dos atributos ESTÁGIO e CONVERGÊNCIA, ao contrário do que se possa inicialmente inferir, revelam que as *Apropriações de Controle de Risco Imediato* são realizadas independentemente do avanço das discussões no Congresso e, mais, não importando a origem da agenda (coalizão ou oposição). Isso evidencia que a gravidade do risco aos interesses da Presidência impostos pela agenda estabelecida no Congresso é que determina a ação do Executivo. Além da ação esperada em relação à oposição, a Presidência é chamada a frequentemente a controlar os parlamentares de sua própria base de apoio.



Após a análise configuracional, verifico que a perspectiva do fenômeno da *Apropriação* aponta para um uso alternativo do poder de agenda que não apresenta tanta aderência às coalizões formais que fundamentam o Presidencialismo de coalizão. Para que isso fosse alcançado, deveria haver maior frequência de estratégias de cooperação entre a base do governo e a Presidência nas *Apropriações por Agenda Positiva*, o que indicaria alianças mais fortes e sintonia de interesses entre Executivo e sua base de apoio no Congresso. Ademais, 80% dos casos de *Apropriação por Agenda Positiva* foi realizada por ministro do partido que ocupa a Presidência, o que reflete um processo fortemente concentrador. A participação de outros partidos ocorreu de forma esparsa, principalmente na condição de “alvos” do processo de *Apropriação*, revelando apenas maior consistência nos casos realizados por medidas provisórias. Quando outro partido que ocupa pastas ministeriais realizou a *Apropriação*, boa parte delas ficou relegada a uma agenda pouco prioritária, ou, na acepção utilizada, agendas preparatórias ou de acomodação dos interesses dos demais partidos da coalizão.

O que mais chamou a atenção foram as estratégias de formação de coalizões *ad hoc*. Seu uso foi bastante frequente em todos os tipos de *Apropriação por Agenda Positiva*, com participação relevante de casos direcionados a projetos da oposição. Esse panorama revele que, nestas ações de *Apropriação*, existe uma grande preocupação da Presidência em obter a “paternidade” ou a autoria das políticas que lhe chamam a atenção no Congresso, uma cooperação tênue com a base de apoio e uma grande disputa com a oposição. Desse modo, na busca de aumentar seu grau de governabilidade, a Presidência busca expandir seu leque de agendas no Congresso, servindo-se, de forma mais ou menos cooperativa com sua própria base de apoio, mas, de forma especial, aumentando suas chances com alternativas inicialmente trabalhadas pela oposição.

Com relação às *Apropriações de Controle de Risco* os resultados foram simples mas reveladores. Essa categoria do fenômeno mostra claramente as dificuldades enfrentadas pela Presidência ao lidar com sua base de apoio. Como não existe controle sobre os projetos apresentados, em vários temas de políticas os congressistas da coalizão se comportam como os da oposição, prevalecendo seus interesses particulares em detrimento das orientações da liderança.

Em muitas ocasiões esse comportamento ganha repercussão em todo o Congresso, exigindo uma tática mais ativa da Presidência, não apenas no sentido de bloquear tais propostas, mas de apresentar algo que as substitui. Como o conjunto de políticas de controle de risco são restritas a algumas áreas, há um caminho natural para que haja uma concentração do processo decisório nas mãos do chefe do Executivo, mesmo porque são temas de grande repercussão sobre a sociedade e sobre a gestão do governo, para os quais o Presidente indica pessoas do seu próprio partido.

## Conclusões

No cenário brasileiro, é inequívoco o sucesso na aprovação de sua agenda legislativa presidencial. Porém tal resultado passa a ideia equivocada de facilidade do Presidente para aprovar leis e de que é suficiente deter poderes e maioria formal para que tudo se resolva. Ocorre que a realidade multipartidária é complexa e impõe desafios que constantemente pedem o uso estratégico das ferramentas que a Presidência dispõe. Não basta ter essas ferramentas; é preciso saber usá-las.

Neste artigo avançou-se na exploração de uma dessas estratégias, a *Apropriação da Agenda Legislativa*, por meio da qual a Presidência elabora e apresenta seus projetos com base nas proposições que já tramitam no Congresso. Este fenômeno evidencia uma forma interessante de observar as ações do Executivo, na medida em que *o conteúdo da agenda implica a forma de articular o próprio poder de agenda*.

Dessa forma, a associação que a *Apropriação* faz entre poder de agenda e o gerenciamento de coalizões multipartidárias não está somente fundada nos princípios do Presidencialismo de Coalizão, embora não prescindia deles para que o Executivo alcance todos os seus objetivos. Na verdade, o fenômeno é uma forma criativa de o Presidente usar o poder de agenda sem esgarçar o tecido da coalizão formal, mas ampliando sua forma de alcançar maiorias. Desse modo, a *Apropriação* indica que é possível usar o poder de agenda de forma mais independente da coalizão formal, mas respeitando o processo de formação de maiorias, tal como aconteceu com as várias conformações demonstradas que indicaram a tática das coalizões *ad hoc*. Ela é interessante na medida em que assegura votos na oposição que compensem a eventual falta de apoio dentro da coalizão.

No que tange à formação e à apresentação de políticas, a *Apropriação* indica 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, bem como em relação à oposição. Com o auxílio da centralização do processo legislativo, da distribuição de cargos e do controle sobre o orçamento, o Presidente consegue também realizar a *Apropriação*, driblando problemas com a coalizão formal. Desse modo, além de aumentar suas possibilidades de construção de maiorias no Congresso, o Presidente e seu partido ainda viabilizam obter a “autoria” de vários tipos de políticas que já são discutidas no Congresso, possibilitando divulgação pública de suas ações e a correlação entre sua atuação e a possibilidade de benefícios sociais. O mesmo se dá quando a razão da *Apropriação* se baseia na imposição da predominância Presidencial sobre políticas que julga ser da alçada exclusiva de suas funções e evitar maiores riscos de interferência.

A análise da *Apropriação* permite ainda visualizar a arena legislativa do Congresso como fonte potencial de políticas, apesar da ineficiência das instituições legislativas para levar a termo as propostas apresentadas pelos próprios parlamentares. É justamente esse aspecto que é, por sua vez, eficientemente bem explorado pelo chefe do Executivo.

Continua muito importante compreender as relações entre Executivo e Legislativo em ambientes multipartidários, ressaltando o uso estratégico e a complementaridade das ferramentas disponíveis ao Poder Executivo para lidar com coalizões formais superdimensionadas. Em países cujo sistema partidário é pulverizado em várias agremiações sem identidade programática, a manutenção de uma coalizão formal é um processo cuja complexidade impõe elevados custos políticos a quem ocupa a Presidência da República. Nesse cenário, estratégias como a *Apropriação* compensam a dependência de governar por coalizão, mas sem enfraquecê-la. Seja na busca de agendas promissoras ou na manutenção da sua própria dominância, a chefia do Executivo brasileiro tem de ir mais além do Presidencialismo de Coalizão.

### Referências Bibliográficas

- AMES, BARRY. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. "Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil". In MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (orgs). *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 48-78, 2002.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W. e McCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, n. 55, p. 550-78, 2003.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael Silveira e. "Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os estudos legislativos no Brasil". *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, vol. 2, n. 2, p. 58-74, 2012.
- BAILEY, K. D. "Constructing monothetic and polythetic typologies by the heuristic method". *Sociological Quarterly*, n. 14, pp. 291-308, 1973.
- BECKMANN, Matthew N. *Pushing the Agenda: Presidential Leadership in US Lawmaking, 1953-2004*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- CAMERON, Charles M. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge University Press, 2000.
- COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents." In Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- DÖRING, Herbert. "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda". In Döring, Herbert (org). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press, pp. 223-246, 1995.
- DINIZ, Simone. "Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial". *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. "Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil". *Comparative Politics*, vol. 32, n. 2, pp. 151-70, 2000.
- FISS, Peer C. "Building Better Causal Theories: A Fuzzy Set Approach to Typologies in Organization Research". *Academy of Management Journal*, n. 54, pp. 393-420, 2011.
- GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MIT Press, 2004.

- GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. "Collective decisionmaking and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures". *Journal of Law, Economics, and Organization*, n. 3, 1987.
- INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na CD. in INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- MARTIN, Lanny W.; Vanberg, Georg. *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. New York: Oxford University Press, 2011.
- LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, n. 32, pp. 298-310, 1972.
- MAINWARING, S.. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Rev. bras. Ci. Soc.*, v. 15, n.43, p. 45-67, 2000.
- \_\_\_\_\_. 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, p. 265-301, 2002.
- \_\_\_\_\_. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.46, n.4, p. 735-771, 2003.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timoty; RENNÓ, Lucio. "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, 2005.
- RAGIN, Charles C. *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- RAGIN, Charles C. *Fuzzy set social science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. *User's Guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0*. Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona, 2006.
- RAGIN, Charles C.; FISS, P.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.
- RAILE, Eric D; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime". *Political Research Quarterly*, v. 64, pp. 323-334, 2010.
- RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles. C. (Org.). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.
- SAMUELS, David J. "The gubernatorial coattails effect: Federalism and congressional elections in Brazil". *Journal of Politics*, vol. 62, n. 1, pp. 240-53, 2000.
- SANTOS, Fabiano. "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, pp. 237-264, 2002.
- SCHNEIDER, C. Q.; Wagemann, C. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide for Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 2012.
- SILVA, Rafael Silveira e.; ARAÚJO, Suely M. V. G. *Apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno?*. Texto para Discussão - Centro de Estudos da Consultoria, Senado Federal, Brasília, n. 76, 2010.
- WEAVER, R. Kent. "The Politics of Blame Avoidance". *Journal of Public Policy*, n.6, pp. 371-398, 1986.