

QUAIS POLÍTICAS IMPORTAM? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência

Mariana Batista⁽¹⁾

 <https://orcid.org/0000-0002-2456-4164>

⁽¹⁾ Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife – PE, Brasil. E-mail: mariana.bsilva@gmail.com

DOI: 10.1590/3510411/2020

Introdução

Na definição clássica de Laswell, política é quem ganha o quê, quando e como (Laswell, 1950). A partir dessa definição, muitos trabalhos foram realizados para entender seus elementos: quem são os atores envolvidos? O que os diferencia? Quais são os recursos mobilizados? E, mais recentemente: quais são as regras desse jogo? No presente trabalho, focamos no conteúdo dessa barganha política. Isto é, em torno do quê, exatamente, essa disputa se desenvolve.

Atores políticos buscam ter influência sobre decisões, e essas decisões se referem a determinados temas ou áreas temáticas. Disputas políticas se dão em torno dos mais diferentes temas: políticas de saúde, educação e segurança pública, direitos de minorias, regulação da indústria, entre um sem número de

outros. Tendo isto em mente, é possível analisar esses temas como se fossem todos iguais?

Corriqueiramente classificamos os temas de acordo com sua importância, visibilidade ou grau de prioridade. Dizemos que algumas decisões são mais importantes do que outras, ou que determinadas políticas são mais visíveis ou são prioridade. Além das diferenças entre os temas, também podemos observar diferenças de percepção entre os atores. Por exemplo, esperamos que políticas que se referem ao meio ambiente sejam mais importantes para membros de um partido verde, que partidos de direita defendam uma agenda conservadora ou, ainda, que parlamentares ligados a um grupo de interesse específico se preocupem especialmente com o tema desse grupo.

Usando termos diversos, o que estamos dizendo é que os diferentes temas diferem em sua saliência ou importância relativa (Humphreys & Garry, 2000). Alguns temas são mais salientes do que outros, e alguns, mais salientes para um determinado ator

Artigo recebido em: 25/06/2019

Aprovado em: 14/01/2020

político do que para outro. O objetivo desse trabalho não é explicar essas diferenças, mas apresentar uma classificação temática que ofereça elementos para testar esses outros argumentos.

Existe um relativo consenso em torno da relevância da saliência, mas grandes dificuldades para fazer sua mensuração e observação empírica. Medidas recentes de ênfases temáticas vêm sendo construídas com base em *surveys* (Laver & Hunt, 1992; Warwick & Druckman, 2006), manifestos partidários (Laver et al., 2003b), discursos políticos (Laver et al., 2003b, Quinn et al., 2010) e comunicações públicas (Grimmer, 2013). Propomos aqui uma medida de saliência com base nas ênfases temáticas da agenda legislativa da Câmara dos Deputados no período de 1995 a 2014.

Apresento uma classificação automatizada da agenda legislativa da Câmara dos Deputados com base em aprendizado não-supervisionado de máquina. Proponho, então, uma classificação objetiva e sistemática das proposições legislativas. Essa classificação será utilizada como base para a medida de saliência, que é observada como a frequência de iniciativas legislativas propostas por cada ator político em cada um dos temas da tipologia. Pode-se, assim, comparar a saliência temática ao longo do tempo, por partido, por status na coalizão e por distrito eleitoral.

Utilizar dados da agenda legislativa prova-se apropriado porque oferece uma medida que pode ser analisada no tempo e também por ator específico, como os partidos políticos ou um parlamentar individual. Como a agenda legislativa da Câmara dos Deputados no período de 1995 a 2014 registra quase 40 mil proposições, implemento uma estratégia completamente automatizada de identificação dos tópicos e de classificação das proposições, com base em palavras mobilizadas a partir de uma técnica de aprendizado não-supervisionado (*unsupervised learning*), uma aplicação de *machine learning*. Essa estratégia se mostra mais eficiente, em termos de tempo de classificação, e reduz a subjetividade no processo classificatório, ao mesmo tempo que mantém a qualidade do resultado final.

O artigo oferece uma classificação que pode ser utilizada para responder a questões de grande importância para a ciência política brasileira, como a atuação de grupos de interesse no Legislativo,

as relações entre Executivo e Legislativo e, ainda, sobre a conexão entre as demandas da sociedade e a atuação legislativa. Adicionalmente, implementa uma metodologia que acelera o processo de classificação de grandes quantidades de textos desestruturados, mantendo a precisão.

Esse artigo está organizado da seguinte forma: a seção a seguir apresenta a definição de saliência e as possibilidades de mensuração. Então, discutimos a coleta de dados, a tipologia utilizada e o processo de classificação do universo de proposições legislativas da Câmara dos Deputados no período de 1995 a 2014. Apresentamos em seguida os resultados da aplicação da técnica e, por fim, nossas conclusões.

O estudo de ênfases temáticas

A competição política é um dos temas de maior atenção na ciência política. Contudo, “menor atenção é dada a sobre o que os partidos estão competindo”¹ (Laver & Hunt, 1992, p.1). Partidos políticos disputam o voto do eleitor em termos de políticas ou de temas específicos. Apesar de frequentemente nos referirmos a essas políticas de forma bastante generalista, e das análises de competição política constantemente analisarem o conteúdo do que está sendo decidindo de maneira bastante superficial, “rapidamente se tornou claro quando começamos a desenvolver modelos mais precisos de competição política que as ‘políticas’ de um dado ator têm um número de elementos bem distintos”² (Laver, 2001, p.66).

Esses elementos que distinguem as políticas normalmente se relacionam a sua diferença em importância, relevância ou prioridade. Todos esses diferentes termos se referem à noção comum de que alguns temas são mais importantes do que outros; e essa importância varia no tempo e também entre atores. Em suma, essas diferenças remetem à noção de saliência. Saliência pode ser definida como “a importância relativa de diferentes áreas de políticas públicas”³ (Humphreys & Garry, 2000, p.2). Essa *issue salience*, então, se constitui num tema fundamental para as teorias sobre competição política (Robertson, 1976).

Saliência se relaciona a outra característica importante das políticas: a posição. Saliência se

refere a quão importante determinado tema é para um ator; posição diz se o ator é a favor ou contra. De acordo com Laver (2001), *saliência* e *posição* são conceitos distintos, já que dois atores podem se importar intensamente com um determinado tema, e um deles ser a favor deste e o outro, contra. Dois parlamentares podem, por exemplo, estar igualmente preocupados com a legalização do aborto, mas um deles pode ser a favor e o outro, contra. De acordo com Humphreys & Garry (2000), essa distinção entre *saliência* e *posição* é a base da abordagem clássica da *saliência*. Uma alternativa a essa perspectiva vem da abordagem da *valência*, que identifica que, em algumas situações nas quais há consenso quanto à direção, a importância dada ao tema determina também a posição. Nesses casos, “*saliência é posição*”⁴ (Humphreys & Garry, 2000, p.3).

Dessa forma, a competição política gira em torno de políticas sobre quais os atores têm preferências. A estrutura dessas preferências tem a ver com a posição ou ponto ideal, e também com a importância dada a cada política num contexto multidimensional. Em suma, a *saliência* é a característica de importância ou intensidade dessas preferências; a *posição* se refere à direção das mesmas. A *posição* é explorada ao extremo na literatura, principalmente com o desenvolvimento de modelos espaciais e medidas de ideologia. Já o conceito de *saliência* teve menor desenvolvimento, em comparação. Por essa razão, o foco do presente trabalho está na *saliência* das diferentes políticas, e não na sua *posição*. Isso quer dizer que a preocupação, aqui, é com a importância ou ênfase dada a determinados temas pelos atores políticos, mas que não podemos dizer nada sobre como esses atores se posicionam em relação a esses temas (Laver, 2001).

Como a *saliência* vem sendo observada em trabalhos empíricos? Apesar da centralidade desse conceito para as teorias formais de competição política, não há um consenso com relação a como observá-la. Esse déficit gerou o problema, identificado por Laver & Hunt (1992), de que as teorias se tornaram cada vez mais complexas, não tendo essa complexidade sido acompanhada pelo desenvolvimento de formas de mensuração apropriadas. Passados mais de vinte anos desse diagnóstico, diferentes estratégias foram

propostas para lidar com a complexidade da questão. Essas estratégias envolvem a utilização de *surveys*, a codificação de manifestos partidários e a análise de discursos políticos ou de outras comunicações públicas. O ponto em comum é saber quais são os temas enfatizados ou mais importantes para cada ator político em diferentes períodos de tempo.

Uma primeira estratégia para a mensuração da *saliência* das políticas para os atores políticos é o uso de *surveys*. Estes podem ser *surveys* em massa, para identificar a ênfase em determinados temas a partir de perguntas do tipo “qual é o problema mais importante?”. Esse tipo de estratégia vem sendo muito criticado por confundir a importância do tema com o seu reconhecimento como problema (Wlezien, 2005). Especificamente com relação a atores políticos, uma segunda estratégia seria realizar o *survey* diretamente com essas elites. Apesar de essa ser a melhor opção, em termos de *survey*, uma vez que identifica a *saliência* dos temas a partir da percepção do próprio ator, esses *surveys* são normalmente limitados, devido à dificuldade de conseguir uma taxa de resposta que permita estimar a *saliência* dos partidos políticos, sobretudo os partidos menores.

A principal estratégia para a implementação de *surveys* para identificar a *saliência* relativa dos temas tem sido o *survey* com especialistas. A principal contribuição nesse sentido foi o *survey* conduzido com cientistas políticos por Laver e Hunt (1992). Os autores perguntaram a cientistas políticos em 25 sistemas políticos diferentes sobre o posicionamento e a importância de cada tema para cada partido. Especificamente sobre a questão da *saliência*, pediu-se aos entrevistados que atribuíssem um escore de importância a cada dimensão para cada partido no sistema político. Esse *survey* foi a base de diversos trabalhos sobre governos de coalizão em sistemas parlamentaristas. A partir dele foram desenvolvidas, ainda, medidas de importância dos diferentes ministérios, relacionando-os às áreas temáticas (Laver & Shepsle, 1994; Warwick & Druckman, 2001; Warwick & Druckman, 2006).

A utilização de *surveys* com especialistas pode ser a solução mais apropriada em muitas situações. Contudo, essa solução impõe uma grande limitação: o tempo. Esses *surveys* levam tempo para serem concluídos e

difícilmente podem ser aplicados anualmente. Dessa forma, estimativas realizadas num dado período de tempo continuam sendo utilizadas muitos anos depois, devido à impossibilidade de atualização contínua das estimativas.

Uma estratégia alternativa é a análise do conteúdo de documentos políticos. Como os atores políticos podem ser responsabilizados pelas promessas que fazem, os documentos que expressam suas ênfases temáticas ou prioridades tornam-se matéria-prima principal para a análise da saliência para esse determinado ator. Uma versão extremamente bem-sucedida dessa abordagem é o *Manifesto Project*.⁵ Pela análise de conteúdo das ênfases programáticas dos manifestos partidários é possível identificar quais temas são mais relevantes ou mais enfatizados por cada partido político (Budge, 2001a, 2001b; Laver, 2003a). Essa abordagem é especialmente interessante porque se baseia no auto-posicionamento pelos próprios atores políticos e não numa classificação por terceiros. O projeto já classificou mais de mil partidos em mais de cinquenta países desde 1945.

O esquema de classificação padrão envolve sete domínios e 54 categorias. Os domínios são: relações exteriores, liberdade e democracia, sistema político, economia, estado de bem-estar social e qualidade de vida, sociedade e grupos sociais (Volkens, 2001). A identificação das ênfases é feita com base na proporção de textos dedicada a cada tema. A classificação do *Manifesto Project* é usada não só para identificar os temas mais enfatizados, mas também para localizar a posição dos partidos políticos no espectro esquerda-direita a partir da ênfase em determinados temas.

O processo de codificação é extremamente regulado, com a recomendação clara de que cada documento passe por mais de um codificador. Grande parte do trabalho do *Manifesto Project* foi feito com base em codificação manual, e com cálculo de medidas de confiabilidade para reduzir a subjetividade na classificação.⁶ No Brasil essa abordagem vem sendo desenvolvida nos trabalhos de Tarouco (Tarouco, 2011; Tarouco & Madeira, 2013), que aplicam o esquema de codificação tradicional aos partidos brasileiros e apresentam também um esquema de classificação adaptado às especificidades do país.

Uma limitação do uso de manifestos partidários como medida de saliência pode ser relacionada à heterogeneidade desses documentos, que muitas vezes não detalham os temas de interesse. Outro ponto é a limitação temporal da disponibilidade da informação: os manifestos partidários são apresentados no momento de fundação do partido, e suas ênfases estão diretamente relacionadas a esse momento, sendo limitadas para descrever as prioridades atuais. Essa limitação pode ser minimizada pelo uso de manifestos eleitorais como documento principal, mas esses manifestos também se referem a um momento específico; além, disso, nem todos os candidatos divulgam esse documento.

Outra opção para a identificação de ênfases ou da saliência de temas que resolve a limitação das medidas anteriores – quanto à disponibilidade de informações e também à relação custo-benefício – é o foco nos pronunciamentos públicos, que podem ser discursos em plenário, comunicações a eleitores ou comunicados à imprensa. Por muito tempo essa opção deixou de ser explorada a contento devido às limitações tecnológicas, já que o material desses pronunciamentos a ser analisado é de milhares de páginas de transcrições, para as quais a codificação humana se mostrava muito custosa.

Com o desenvolvimento da análise automatizada de conteúdo, essa opção se mostrou mais viável, e diversos trabalhos vêm sendo desenvolvidos para identificar as ênfases temáticas dos políticos. Quinn et al. (2010) utiliza um método automatizado baseado em dicionários para identificar a atenção a diferentes tópicos a partir dos discursos dos parlamentares americanos. Outra contribuição nesse sentido está no trabalho de Grimmer (2013), que analisa as comunicações políticas dos senadores americanos para identificar a “agenda expressa” desses parlamentares. No Brasil, essa abordagem foi desenvolvida por Moreira (2016), que aplicou o modelo de Grimmer (2013) para identificar as ênfases temáticas nos discursos dos deputados brasileiros. O trabalho analisa mais de 127 mil pronunciamentos, num período de mais de quinze anos.

O presente trabalho segue a linha de identificar a saliência temática a partir da ação dos próprios atores políticos. Mas, em vez de focar no que os

atores políticos dizem, a opção foi enfatizar aquilo que fazem, quando têm liberdade para tanto. Analiso a importância dada aos diferentes temas políticos a partir da agenda de políticas dos atores. Ou, mais precisamente, a partir daquilo que os atores políticos propõem no processo legislativo.

A agenda de políticas públicas não é normalmente utilizada como medida de preferência dos atores políticos porque é identificada como o produto final de um processo de barganha entre os atores do processo de formação da agenda (*agenda-setting*). Em um trabalho pioneiro sobre agenda de políticas públicas, Kingdon (2003) discute o complexo processo de formação da agenda de políticas, identificando três fluxos que, em conjunto, aumentariam a possibilidade de um tema ser considerado seriamente pelos atores governamentais.

Desenvolvendo o chamado modelo de equilíbrio pontuado, Baumgartner & Jones (2010) discutem a formação da agenda e por que longos períodos de estabilidade são interrompidos por mudanças bruscas. Nota-se, a partir dessas duas abordagens, que a agenda de políticas é vista como um processo complexo, no qual, dos temas que interessam aos atores específicos, apenas alguns podem ser considerados seriamente, e somente esses comporiam a agenda de políticas. Assim, a análise da agenda de políticas revela que há duas “faces do poder” (Bachrach & Baratz, 1962). Tão relevante quanto a decisão que é alcançada é sobre o quê os atores políticos escolhem deliberar.

A proposta aqui não é analisar o que é aprovado em termos de políticas no processo legislativo, nem quais propostas, entre as apresentadas, conseguem avançar no processo de *agenda-setting*. Concordo que esses dois pontos são resultado não só das preferências dos atores, mas também dos processos de troca entre eles e do desenho institucional que estabelece que alguns atores têm mais poder para fazer as propostas avançarem do que outros. O foco deste trabalho está naquilo que os políticos propõem como medida para a importância que dão a um determinado tema. Essa abordagem é viável devido às regras de organização do processo legislativo no Brasil.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2001), o processo de proposição no Legislativo é descentralizado. Isso porque o parlamentar individual tem poder quase

ilimitado de proposição. Contudo, sua capacidade de influenciar o resultado legislativo é muito pequena. Isso faz com que a proposição legislativa possa ser observada como uma atividade de sinalização de preferências e de resposta a demandas, já que não há maiores constrangimentos para o que pode ser proposto.

Tendo isto em mente, analiso as proposições legislativas como forma de observar a importância ou saliência temática para os diferentes atores políticos no Brasil, de forma a chegar a uma unidade comum para comparar parlamentares em partidos e distritos eleitorais diferentes, em diferentes ciclos-eleitorais ao longo do período observado, de 1995 a 2014.

Observar saliência a partir da proposição legislativa tem quatro benefícios principais: 1) estes dados estão disponíveis publicamente; 2) proposições legislativas se referem a políticas públicas e são instrumentos importantes para os atores políticos; 3) não há maiores constrangimentos quanto ao conteúdo do que é proposto; 4) podemos construir medidas de saliência para o indivíduo ou agregados partidários ou distritais.

Existe na literatura forma já estabelecida de analisar o conteúdo e a dinâmica das agendas de políticas de forma comparada. Essa classificação, inicialmente proposta por Baumgartner & Jones (2010) e depois desenvolvida no *Comparative Agendas Project*,⁷ tornou-se popular por propor um esquema de classificação específico e abrangente. Além disso, de forma similar ao *Manifestos Project*, o *Comparative Agendas Project* oferece uma tipologia compreensiva que pode ser implementada em diferentes contextos. Com a proposta de uma expansão comparativa, foram criados projetos locais com o objetivo de implementar a classificação, tendo como objeto não só agendas legislativas, mas também pronunciamentos e dados da mídia. Atualmente 22 sistemas políticos mantêm parceria com o *Comparative Agendas Project*, inclusive o Brasil.⁸

Os tópicos do *Comparative Agendas Project* são específicos e bem delimitados, incluindo temas como macroeconomia, direitos civis, saúde, educação, bem-estar social, energia, transportes, bancos e comércio exterior. A definição prévia de quais são os tópicos de análise é útil porque facilita o trabalho

quando se buscam temas bem delimitados. Contudo, no âmbito dessa pesquisa, a opção foi por descobrir os tópicos a partir dos próprios dados.

A opção por essa estratégia deu-se porque, mesmo com sua abrangência, a classificação do *Comparative Agendas Project* deixa de fora tópicos relevantes para o teste de hipóteses centrais da ciência política. Por exemplo, não há categoria para identificar as proposições que se relacionam a temas locais. Assim, deixo aos próprios dados a identificação de quais são os tópicos da análise e, em seguida, utilizo a tipologia criada para mapear a saliência temática na agenda legislativa brasileira.

O desenho institucional brasileiro estabelece o sistema presidencialista, o multipartidarismo, representação proporcional de lista aberta e federalismo forte. Essas características orientaram um importante debate sobre processo decisório e comportamento político, e algumas de suas dimensões são relevantes para compreendermos as ênfases temáticas dos atores políticos e como elas variam de acordo com fatores potenciais de agregação. Dessa forma, uma vez identificada a saliência temática, mesmo no âmbito de um trabalho descritivo, é importante dialogar com algumas expectativas quanto à dinâmica da saliência temática para os atores políticos no Legislativo, levando em consideração nosso desenho institucional.

Uma primeira expectativa presente na literatura é quanto à divisão do trabalho entre os poderes Executivo e Legislativo. Segundo o argumento da divisão do trabalho, devido à forte separação dos poderes e aos incentivos eleitorais aos quais os parlamentares estão sujeitos, os deputados dariam maior importância a temas de impacto local, deixando políticas de impacto nacional para o Poder Executivo. Isso ocorreria devido à eleição dos parlamentares em distritos geograficamente concentrados, enquanto a eleição para o Executivo teria um eleitorado nacional (Shugart & Carey, 1992; Amorim Neto & Santos 2003; Ricci, 2003). Dessa forma, dado o argumento de que os incentivos eleitorais fariam os parlamentares enfatizar políticas de efeito local para beneficiar seu distrito, proposições classificadas como locais seriam as de maior saliência para os parlamentares no Brasil.

Uma segunda expectativa bastante difundida na literatura é com relação à capacidade dos partidos

políticos de coordenar a ação dos parlamentares na arena legislativa (Cox & McCubbins, 2005; 2007). As regras e procedimentos do processo legislativo concentrariam poderes nas mãos dos líderes partidários, fazendo do parlamentar individual um ator sem maiores capacidades de influência sobre os trabalhos legislativos. Nessa perspectiva, os partidos demonstrariam maior coesão, maior capacidade de coordenação do comportamento legislativo, além de um posicionamento ideológico mais estável do que esperado pelos argumentos mais pessimistas quanto ao desenho institucional brasileiro (Figueiredo & Limongi, 2001).

Essa expectativa também é condizente com o argumento tradicional da literatura sobre saliência de que os partidos políticos enfatizam determinados temas como forma de se diferenciar na competição política (Robertson, 1976). A partir desse argumento, poderia-se esperar que os partidos apresentassem preferências por políticas específicas. Assim, observaríamos diferenças na saliência dos diferentes temas de acordo com os partidos políticos. Desenvolvendo ainda mais o argumento da coordenação partidária, analisa-se também em que medida a participação na coalizão de governo faz com que os parlamentares apresentem saliências temáticas diferentes, já que, na divisão do trabalho entre Executivo e Legislativo, a participação na coalizão pode afetar as preferências do partido no Legislativo.

No lado oposto do argumento da coordenação partidária das ênfases temáticas, poderíamos esperar que parlamentares eleitos em estados distintos apresentassem diferenças na saliência temática. Deputados federais têm nos estados o seu distrito eleitoral principal, e estados diferentes apresentam características socioeconômicas bem distintas. A partir dessas diferenças, poderíamos identificar demandas eleitorais diferentes, ou uma relação com grupos de interesse distintos (Fenno, 1978; Mayhew, 1974; Miller & Stokes, 1963). Estados menos desenvolvidos economicamente, por exemplo, podem ter demandas específicas por políticas da área social. Já a relação íntima com os grupos de interesse pode fazer com que parlamentares eleitos num estado onde há forte atuação do agronegócio, por exemplo, deem maior

saliência a temas relacionados a esse setor econômico, por exemplo. Segundo essa expectativa, observaríamos distinções, quanto à saliência temática, de acordo com as bancadas estaduais.

Em suma, parte-se da saliência temática do parlamentar individual. Uma vez mapeada a saliência, busca-se identificar se há coordenação nas ênfases temáticas de acordo com a divisão do trabalho entre Executivo e Legislativo, os partidos políticos ou o status de coalizão de governo e, por último, o estado de origem. Dessa forma, além de observar as proposições do parlamentar individual, o presente trabalho se dedica a analisar a influência dos partidos políticos na apresentação das propostas, identificando, portanto, em que medida os partidos apresentam coesão temática ou preferências claras por determinados temas de políticas. Além do partido como fator de coordenação, analisamos também o efeito de participar da coalizão de governo sobre a saliência temática – já que, na divisão do trabalho entre Executivo e Legislativo, a participação na coalizão pode afetar as preferências do partido no Legislativo. Por último, analisamos também a relação entre o distrito eleitoral e a saliência temática, identificando se há diferenças quanto aos temas que são enfatizados pelos representantes de distritos eleitorais diferentes. A seção a seguir apresenta a metodologia e, em seguida, os resultados da aplicação dessa abordagem.

Mensurando saliência: dados e métodos

Proponho mensurar a saliência dos diferentes temas a partir da proposição legislativa dos atores políticos brasileiros no período de 1995 a 2014. Proposições legislativas se constituem em textos e esses são o material básico para a análise. O foco está nos temas que são enfatizados pelos parlamentares individualmente, e pelos partidos políticos, status de coalizão e distritos eleitorais como conjuntos de parlamentares. O objetivo é classificar cada proposição de acordo com seu tema predominante. Para tanto, deve ser implementada uma técnica de análise de conteúdo.

A análise de conteúdo pode ser definida como “uma técnica para fazer inferências válidas e replicáveis a partir de textos (ou outra matéria significativa) para

o contexto do seu uso”⁹ (Krippendorff, 2004, p.18) ou “como a análise quantitativa sistemática, objetiva de características de uma mensagem”¹⁰ (Neuendorf, 2002, p.1). O foco está em como transformar textos desestruturados em informação que pode ser utilizada para descrever uma realidade.

O primeiro passo para o desenvolvimento da análise é a classificação temática das proposições legislativas iniciadas na Câmara dos Deputados. O banco de dados com todas as proposições foi cedido pela Câmara dos Deputados por meio de solicitação, contendo um total de 38.050 proposições. As proposições incluídas na análise são 33.426 projetos de Lei (PLs), 2.659 projetos de Emenda Constitucional (PECs), 1.938 Projetos de Lei Complementar (PLPs) e 27 projetos de Lei de Conversão (PLVs). Dado o volume de proposições, a classificação manual dos temas se mostrou inviável, devido ao custo em tempo e recursos humanos. Além disso, a classificação manual pode ser subjetiva quando realizada por apenas um pesquisador.

Uma segunda opção seria utilizar a classificação temática da própria Câmara dos Deputados. Contudo, essa classificação pode ser problemática por três razões: 1) ela apresenta atualmente 43 categorias, tornando a análise comparativa dos diferentes temas inviável; 2) as categorias utilizadas variam no tempo; 3) não há informação sobre como é realizada, critérios de confiabilidade e validade na categorização. Um exemplo simples da inconsistência na classificação: o PL2163/2007, que “Denomina ‘Rodovia Manoel Ferreira Lago’ o trecho da rodovia BR146, entre as cidades de Passos e Bom Jesus da Penha, no Estado de Minas Gerais”, é classificado como “Homenagens e Datas Comemorativas”, enquanto que o PL3729/2008, que “Denomina Ney Junqueira, Dr. José Humberto Rodrigues da Cunha, Professor Mario Palmério, Alexandre Jorge, Romes Daher, Adauto Pereira de Almeida e Major Geraldo da Silva Viera os viadutos localizados no perímetro urbano da Cidade de Uberaba MG”, é classificado como “Viação e Transportes”.

Uma terceira opção seria utilizar classificações pré-definidas, como a apresentada no Banco de Dados Legislativos do Cebrap (Figueiredo & Limongi, 2001), ou uma aplicação do esquema de classificação do

Comparative Agenda Project (Baumgartner & Jones 2010), mencionado anteriormente. Contudo, classificações com tópicos pré-definidos partem de um pressuposto importante. O Cebrap apresenta uma classificação com cinco categorias (econômica, administrativa, social, político-institucional e homenagens) (Figueiredo & Limongi, 2001), enquanto o *Projeto Agendas Comparadas* apresenta 23 categorias e mais de duzentas subcategorias. A definição prévia das categorias é importante porque é abrangente e específica, facilitando o trabalho quando se busca temas bem delimitados. Contudo, no âmbito desse trabalho, optei por descobrir os tópicos a partir dos próprios dados.

Pelas razões expostas acima, a opção foi por um processo de classificação automatizado, que garante, além da redução dos custos, uma flexibilidade maior na escolha do número de tópicos a serem extraídos, além de uma reprodutibilidade mais exata dos procedimentos. Na análise, as ementas das proposições foram usadas como fonte de informação sobre o seu tema. As ementas foram então pré-processadas: acentos, sinais, números e caracteres especiais foram removidos do texto; em seguida, foram eliminadas palavras consideradas *stopwords*, isto é, sem conteúdo substantivo (como preposições). Também foram excluídas palavras comuns a todas as ementas, como *altera*, *dispõe* e *lei*. As palavras foram então reduzidas à sua base, para evitar a repetição de palavras que indicam a mesma informação, mas variam em gênero ou número. Por último, as palavras foram transformadas em *tokens* e o formato da matriz, em uma *Document Term Matrix*, na qual cada linha é um documento e cada coluna, um termo de interesse (palavra) (Silge & Robinson, 2017).

Utilizo então um algoritmo de aprendizado de máquina não-supervisionado para classificar as proposições em tópicos. O método de classificação utilizado é o *Latent Dirichlet Allocation* (LDA). Nele, cada documento é considerado como um conjunto de tópicos, e cada tópico, um conjunto de palavras. O método utiliza a abordagem *bag of words*, na qual a ordem das palavras não importa. O LDA é, portanto, um método para identificar o conjunto de palavras associadas a um tópico, e o conjunto de tópicos que compõem um documento. Essas duas informações são latentes, enquanto as palavras no documento

são a informação observada, e sobre a qual é feita a inferência. Duas estatísticas são calculadas. β é a probabilidade da palavra-tópico e γ é a proporção de palavras em cada documento geradas por cada tópico (Blei, 2012). Apesar de o LDA ser uma abordagem multitópico, utilizo nessa análise, para rotular as proposições, somente o tópico com maior proporção. Pesquisas futuras poderão explorar o conteúdo multitópico das proposições legislativas.

A natureza não-supervisionada do método permite descobrir automaticamente a estrutura oculta dos dados a partir de variáveis observadas. O LDA procede por meio de um processo iterativo, no qual as palavras são associadas a cada um dos tópicos, até que o processo maximize a probabilidade de observação do documento em questão. Palavras com maiores probabilidades compõem tópicos específicos (Blei, 2012). A partir das palavras que compõem o tópico, é possível rotulá-lo. Contudo, esse procedimento fica completamente a cargo do pesquisador, assim como a escolha do número de tópicos a ser extraído. Optei pela solução com sete tópicos, que ao mesmo tempo é pequena o suficiente para facilitar a comparação e ampla o bastante para distinguir os diferentes tópicos. Procedi, então, à rotulação dos tópicos, com base nas palavras com maiores probabilidades. A seção de resultados abaixo apresenta esse procedimento.

O método não-supervisionado é prático e rápido. Contudo, é preciso ênfase na validação da solução encontrada (Grimmer & Stewart, 2013). Para validar os resultados, extraí uma amostra aleatória dos projetos (N=380); a partir daí, procedemos à codificação manual, utilizando os sete tópicos apresentados pela implementação do LDA. Dos 380 projetos, 339 foram classificados corretamente pelo codificador independente, com uma taxa de acerto de 89,2%. Esse resultado indica que há um grau de equívoco na classificação do LDA, considerando a classificação manual como parâmetro. Contudo, a magnitude do erro é pequena, se considerarmos os ganhos de custo e tempo, e, ainda, que há algum grau de erro também na classificação manual. A implementação da análise se deu na plataforma *R*. As seções a seguir apresentam os resultados da análise, descrevendo a saliência temática de acordo com autor, conjuntos de parlamentares e variação no tempo.

Classificação temática da agenda legislativa no Brasil

O processo de classificação temática da agenda legislativa teve início com a escolha do número de tópicos a ser extraído dela. Esse processo foi feito em várias tentativas. A primeira tentativa usou quatro tópicos, como indicado por Lowi (1964; 1971) de que as áreas de política seriam distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva. Contudo, os quatro tópicos extraídos não revelavam essa estrutura e a classificação acabava por incluir, no mesmo tópico, políticas muito distintas. Assim, o número de quatro tópicos se mostrou muito restrito para, de fato, diferenciar os temas de políticas. Prossegui, então, aumentando o número de tópicos, com o objetivo de aumentar a diferenciação. Com oito tópicos, a informação começa a se repetir, e proposições muito semelhantes aparecem classificadas em tópicos distintos. A solução final apresenta sete tópicos, como mostrado abaixo.

Como se pode ver, os tópicos são formados por conjuntos de palavras com maiores probabilidades. Lembro que a solução final obtida com o uso do LDA somente indica as palavras que compõem o tópico; os rótulos apresentados no topo dos gráficos são de minha responsabilidade. Foram identificados, então, os seguintes tópicos principais na agenda legislativa dos deputados brasileiros: 1. lei e crime; 2. tributação; 3. trabalho; 4. social; 5. serviços; 6. regulação e; 7. local. Os rótulos foram mantidos curtos e objetivos por uma questão de clareza; explico cada um deles a seguir.

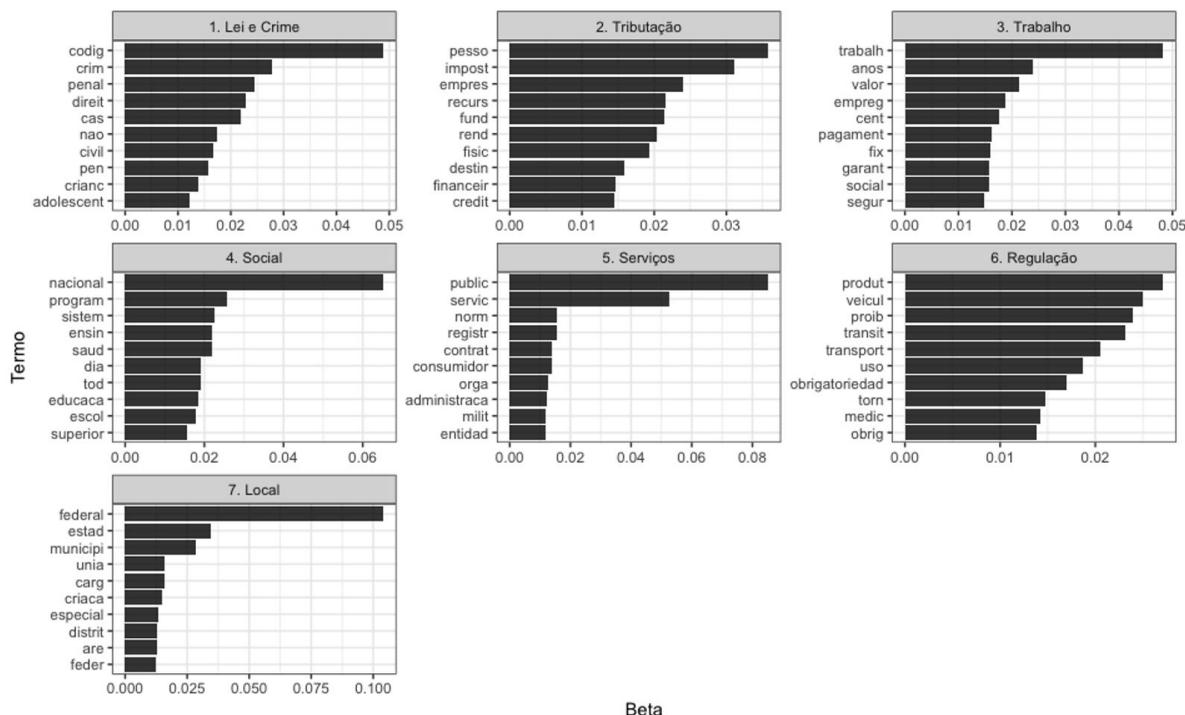
“Lei e crime” envolve iniciativas legislativas que estabelecem as regras principais de convívio no Estado. São proposições sobre porte de armas, maioria penal, homofobia, discriminação racial e exposição de crianças e adolescentes a conteúdo sexual, além de regras sobre direitos reprodutivos ou aborto. Exemplos dessa categoria são o PL5003/2001, que tem como ementa “Determina sanções às práticas discriminatórias em razão da orientação sexual das pessoas”; o PL736/2003, que “Estabelece como crime hediondo a redução à condição análoga a de escravo”; e o PL4360/2004, que “Isenta de pena o aborto praticado por médico se o feto é portador de anencefalia, comprovada por laudo independente de dois médicos”.

“Tributação” envolve principalmente proposições legislativas sobre o estabelecimento e isenção de impostos, e também a criação de fundos nacionais. Alguns exemplos desse tipo de política pública são o PL3055/2008, que “Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências”; o PLP276/2008, que “Estabelece regras especiais para o cálculo do Valor Adicionado Fiscal VAF, relativo às operações de circulação de energia elétrica de fonte hidráulica”; e o PL2143/2003, que “Institui o Fundo de Auxílio Financeiro à Pessoa Vítima de Crime Praticado com Arma de Fogo”.

“Trabalho” inclui proposições sobre regulação das relações de trabalho e também regras sobre previdência e estabelecimento de pensões. Exemplos desse tipo de política são o PL3073/2004, que “Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2004, e dá outras providências”; o PL552/2003, que “Estabelece que o período para pagamento do seguro-desemprego para o trabalhador deficiente será o dobro do estabelecido em lei”; e o PL5836/2013, que “Modifica o 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para alterar o limite de renda familiar per capita para recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC)”.

“Social” envolve as principais políticas sociais, em campos como educação e saúde. Exemplos são o PL3255/2004, que “Inclui no campo de atuação do SUS o atendimento à saúde bucal”; o PL 6246/2002, que “Dispõe sobre a reserva de 5% das vagas das instituições particulares de ensino superior para estudantes carentes”; e o PL2428/2014, que “Altera a redação do art. 2º da Lei nº 10.880, de 2004, para incluir no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar os alunos do ensino tecnológico e superior residentes em área rural”. Uma limitação da classificação aparece nessa categoria, já que proposições relacionadas a “datas comemorativas” acabam sendo classificadas como “social”. Um exemplo é o PL758/1995, que “Institui o dia nacional do administrador hospitalar”. Por se relacionar a hospital, a proposição é classificada como social, na área de saúde. Contudo, do total de 38.050 proposições, apenas 511 mencionam os termos “dia nacional”.

Figura 1: Distribuição de tópicos e palavras nos documentos da agenda legislativa.



Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir de dados da Câmara dos Deputados.

“Serviços” inclui proposições relacionadas ao oferecimento de serviços públicos e também ao controle de serviços oferecidos pelo mercado. O diferencial desse tópico está na perspectiva de assegurar os direitos do consumidor desses serviços. Exemplos são o PL191/2003, que “acrescenta parágrafo ao art. 42 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Explicação: Obriga os fornecedores de produtos ou serviços, inclusive as instituições financeiras e administradoras de cartão de crédito, a emitirem recibo de quitação ao término do contrato ou recibo das prestações já pagas no encerramento do ano civil, altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990”; o PL351/2003, que “Proíbe a cobrança do contribuinte de qualquer taxa ou tarifa de re ligação nos serviços públicos de fornecimento de serviços essenciais”; e o PL3095/2008, que “Disciplina as relações de contato comercial por intermédio de telefone – telemarketing – e as comunicações publicitárias via informática, entre pessoas físicas e jurídicas e o cidadão. Explicação: Disciplina a propaganda comercial através de telemarketing e mensagem eletrônica (e-mail e spam)”.

“Regulação” trata da relação entre o Estado e o mercado, no estabelecimento de regras de atuação. Alguns exemplos são o PL1398/2003, que “Estabelece critérios para a produção e a comercialização de álcool hidratado pelas unidades produtoras, com capacidade de até 5.000 litros/dia, e dá outras providências”; o PL6726/2013, que “Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de concessão, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências”; e o PL3721/2012 que “Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para estabelecer restrições à publicidade e comercialização de bebidas alcoólicas, e a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, para proibir o consumo de bebidas alcoólicas nos eventos esportivos”.

Por último, “Local” envolve sobretudo proposições de impacto geográfico concentrado, normalmente políticas que se referem a um local específico. Como o PL4775/2001, que “Denomina ‘Rodovia Senador Jose Saad’ o trecho da Rodovia BR020 situado entre Brasília, Distrito Federal e a divisa do Estado de Goiás com a Bahia”. Esse exemplo concretiza a

expectativa do senso comum quanto à produção legislativa dos parlamentares. Contudo, políticas que se referem a áreas geográficas específicas nem sempre se referem a homenagens. Há proposições que apresentam uma área geográfica específica, mas mobilizam áreas substanciais de políticas públicas, como o PL7859/2010, que “dispõe sobre a criação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) no município de Parauapebas, no Estado do Pará”; e o PL3319/1997, que “Autoriza o Poder Executivo a criar a Escola Agro-técnica Federal de Manacapuru, no Estado do Amazonas”. Além de políticas de impacto geográfico concentrado, esse tópico também inclui proposições relacionadas à competição política, como a PEC394/2014, que “Dá nova redação ao art. 14 da Constituição Federal, proibindo a candidatura de cônjuge e parentes em chapas eleitorais de candidatos a cargos eletivos majoritários”.

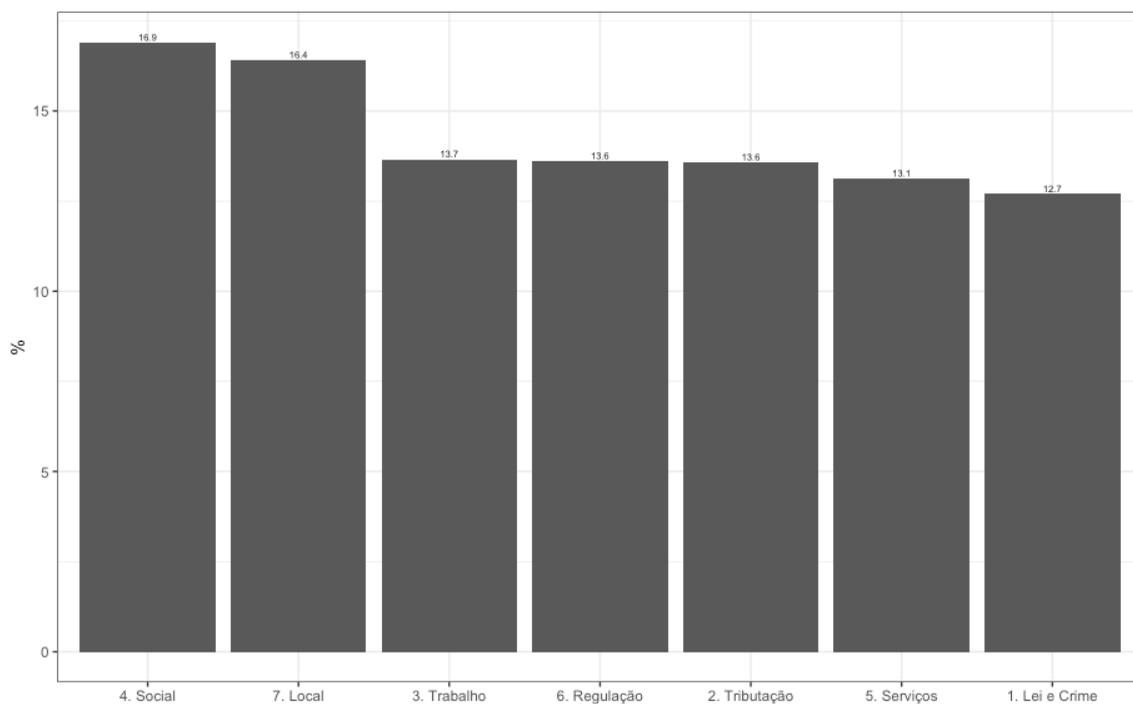
Utilizando essa classificação, apresentamos na próxima seção a saliência temática na agenda legislativa brasileira.

Saliência temática na agenda legislativa brasileira

A agenda legislativa dos deputados no Brasil é bastante ampla. No período de 1995 a 2014, os deputados apresentaram 38.050 proposições, em uma média de 1.900 por ano. O maior volume de proposições dos deputados é observado no primeiro ano da legislatura. Depois disso, o quantitativo de proposições cai, atingindo o ponto mínimo sempre no último ano da legislatura. Esse alto volume de proposições dos deputados demonstra a ausência de custos para a proposição.

Contudo, qual é o conteúdo do que propõem os parlamentares? Isto é, quais temas são mais salientes para os representantes no Legislativo? A Figura 2 mostra que os temas de maior saliência para os legisladores são as áreas social e local. A área social representa 16,9% da agenda legislativa dos deputados; a local, 16,4%. Os demais temas dividem o restante da atenção dos parlamentares com aproximadamente a mesma ênfase. Trabalho representa 13,7% das proposições;

Figura 2: Ênfases temáticas da agenda legislativa.



Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir de dados da Câmara dos Deputados.

regulação, 13.65%; tributação, 13.58%; serviços, 13.13%; e lei e crime, 12.70%.

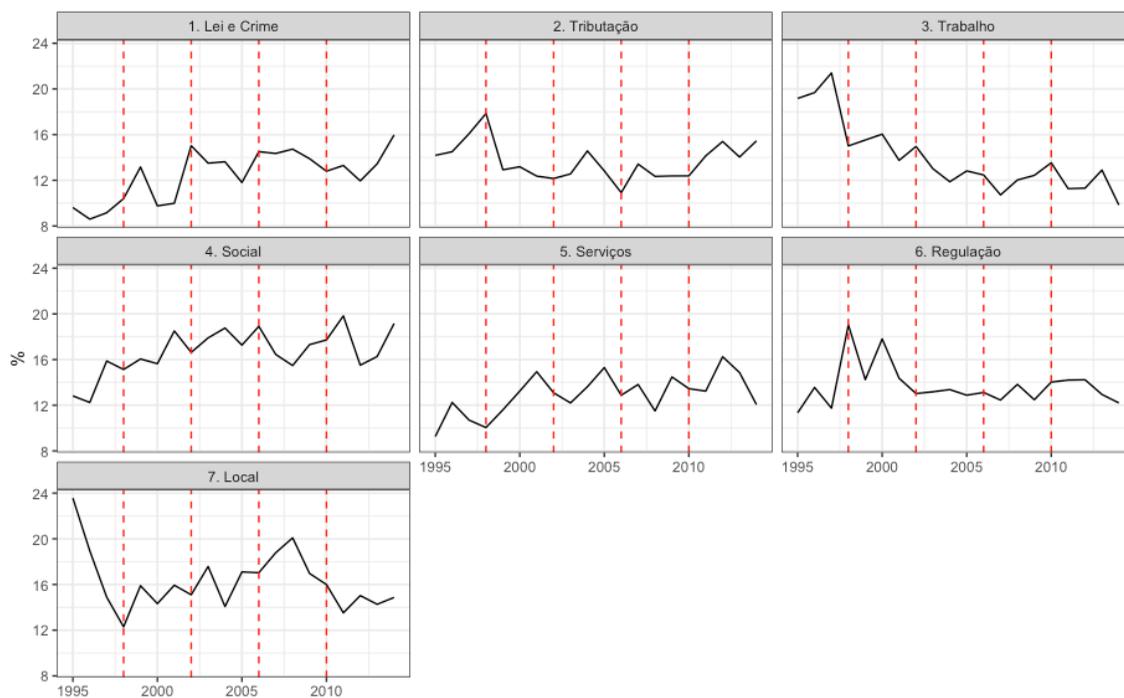
A maior ênfase nas áreas social e local era esperada, de acordo com achados anteriores da literatura. A priorização de temas com impacto geográfico concentrado se relaciona ao sistema eleitoral, que elege os deputados em distritos geográficos delimitados pelos estados. A vinculação do deputado com seu distrito gera a expectativa de um comportamento particularista, ou paroquialista, por parte dos membros do legislativo (Shugart & Carey, 1992). Proposições de impacto local são mais visíveis e espera-se, também, menos conflituosas, já que são políticas nas quais o ganho de um parlamentar não interfere no ganho de outro (Lowi, 1971). Contudo, não deixa de ser relevante notar que a ênfase diferencial na área local, apesar de existir, é bastante discreta. Além disso, esta categoria também inclui proposições sobre a regulação da política, como mencionado anteriormente. Isso é importante, uma vez que tanto a literatura especializada quanto o senso comum esperam uma ênfase quase que exclusiva em proposições que possam trazer retorno

eleitoral, prevendo o comportamento particularista ou paroquialista dos deputados (Shugart & Carey, 1992; Amorim Neto & Santos, 2003; Ricci, 2003).

Por sua vez, a área social se mostra como a mais saliente para os legisladores brasileiros. Essa ênfase, já identificada em trabalhos anteriores (Amorim Neto & Santos, 2003), pode ser entendida como um produto da divisão do trabalho entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. A atuação do Executivo nas áreas orçamentária e econômica levaria os membros do parlamento a se concentrar em temas da área social como forma de se diferenciar no jogo político. A Figura 3 mostra as ênfases temáticas ao longo do tempo.

A evolução temporal mostra que todos os temas são afetados pelo ciclo eleitoral, com queda na produção nos últimos anos das legislaturas. Para além disso, é possível notar alguns padrões. Primeiro, a saliência de políticas sobre lei e crime aumenta no tempo, com pico de proposições em 2014, mesmo sendo este um ano eleitoral. Esse fenômeno pode estar relacionado ao crescimento da agenda conservadora no Congresso,

Figura 3: Dinâmica temporal das ênfases temáticas.



Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir de dados da Câmara dos Deputados.

já que essa categoria inclui proposições sobre direito da família e de minorias, além de segurança pública.

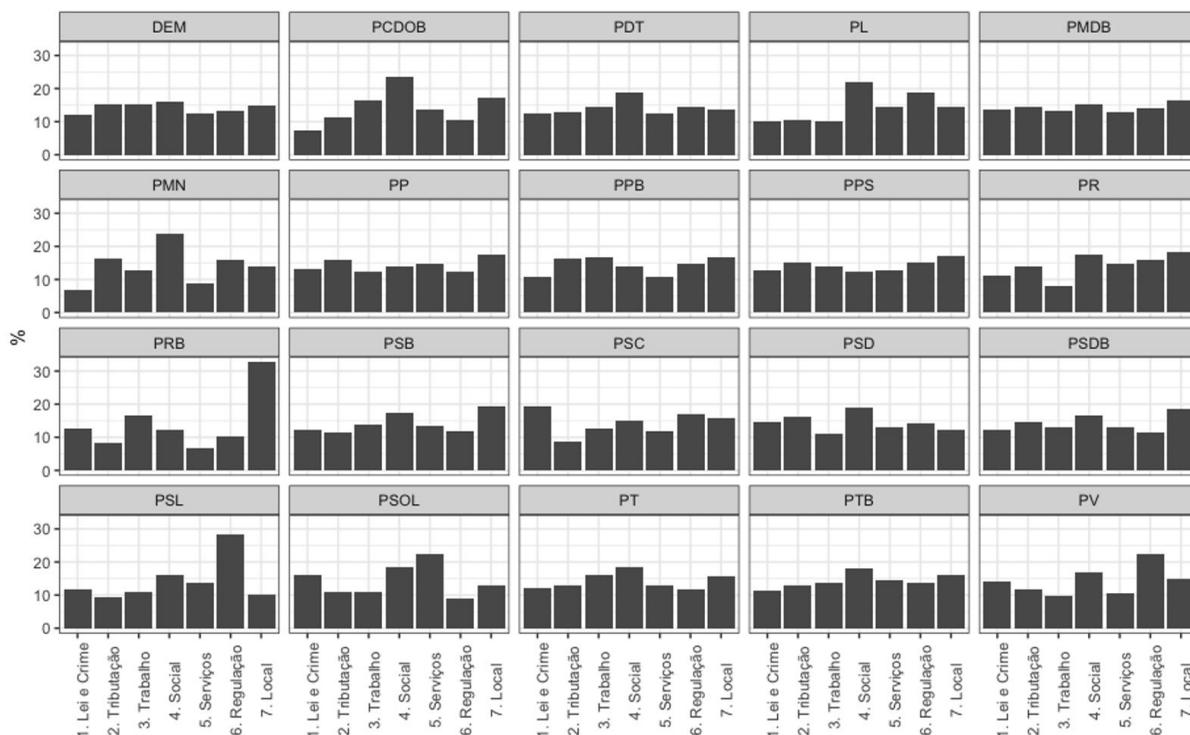
A regulação econômica, apesar de ser tema de saliência durante a legislatura de 1995 a 1998, teve sua relevância para os deputados expressivamente reduzida nas legislaturas seguintes. Esse resultado é relevante quando consideramos que outra motivação para a atuação legislativa dos deputados é a entrega de benefícios a grupos de interesse que conseguem acesso diferenciado pelo financiamento de campanhas. Grande parte da literatura sobre a relação entre financiamento de campanha e produção legislativa foca em políticas regulatórias, por serem estas benefícios tangíveis para grupos de interesse como industriais e o agronegócio (Stigler, 1971). A baixa saliência desse tópico indica que a relação dos parlamentares com os grupos de interesse pode ter sido transferida para o emendamento de proposições do Executivo, ou simplesmente para a não-regulação, como forma de deixar os grupos livres da intervenção do Estado (McChesney, 1997). De todo modo, a atuação pela

via da proposição de projetos vem se reduzindo ao longo do tempo.

Outro resultado relevante é a redução da saliência de políticas relacionadas ao trabalho e à seguridade, mesmo em um contexto de aumento do desemprego e da desigualdade social. Adicionalmente, a saliência de políticas de tema local se mostrava extremamente expressiva em 1995, talvez por essa razão alimentando a expectativa de que esse tipo de política seria a única preocupação dos parlamentares brasileiros. Contudo, essa ênfase se reduz ao longo do tempo, observando-se um novo pico em 2008.

Dialgando com a literatura sobre comportamento legislativo discutida anteriormente, busca-se identificar se há algum fator de agregação ou coesão nas preferências dos parlamentares quanto às políticas propostas. Analisamos então se a saliência temática varia de acordo com o partido, o status de coalizão e o distrito eleitoral do parlamentar. A Figura 4 apresenta a atuação dos partidos políticos em termos de suas ênfases temáticas. Cada gráfico mostra o percentual

Figura 4: Saliência temática e partidos políticos no Brasil (1995-2014).



Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir de dados da Câmara dos Deputados.

de proposições em cada área temática analisada. Primeiramente, o objetivo é identificar se há ênfases específicas nos diferentes partidos. Lembrando que, de acordo com a teoria da saliência, os partidos buscariam concentrar sua atenção num determinado tema como forma de se diferenciarem na disputa eleitoral. Assim, a competição política poderia incentivar a adoção de ênfases temáticas distintas pelos partidos.

A Figura 4 mostra a distribuição da atenção dada aos temas de políticas públicas nas proposições legislativas dos principais partidos brasileiros. Por questão de economia de espaço, são apresentados somente os vinte maiores partidos. Os dados mostram que, para alguns, não há uma preferência clara quanto a temas de políticas específicos. O melhor exemplo é o PMDB, cuja atenção é quase idêntica para cada um dos sete temas de políticas analisados. Isso significa que o partido, como coletivo, não identifica um tema como sendo particularmente saliente. Essa distribuição uniforme para o partido também pode ser observada no PP e, em menor medida, no PPS.

Alguns partidos demonstram maior preferência por temas específicos, indicando uma maior saliência desse tema em particular para o partido como um conjunto. É o caso do PRB, com proposições sobre tema local. De teor mais ideológico, podemos observar uma saliência maior dos temas social e trabalho no PCdoB, partido tradicionalmente localizado à esquerda do espectro ideológico; e uma saliência maior de temas sobre regulação no PSL, partido localizado à direita. Outras ênfases partidárias de interesse, mas mais discretas, são as políticas sobre lei e crime no PSC, partido de bases religiosas, e em políticas de regulação no PV, vinculado a uma agenda de defesa do meio ambiente.

Também é possível, para analisar a saliência temática de forma agregada, focar na dinâmica governo-oposição ou, como é mais expressiva no contexto do presidencialismo de coalizão, nas ênfases temáticas dos partidos que formam a coalizão de governo e daqueles que estão na oposição. Fazer parte da coalizão governativa pode afetar a saliência de determinados temas para os partidos, uma vez que, no governo, eles podem influenciar a agenda legislativa enviada ao Congresso pelo presidente ainda

no gabinete e, assim, mudar as suas prioridades de iniciativas na arena Legislativa. A Figura 5 apresenta a comparação das ênfases temáticas de acordo com o status do partido, se de coalizão ou oposição.

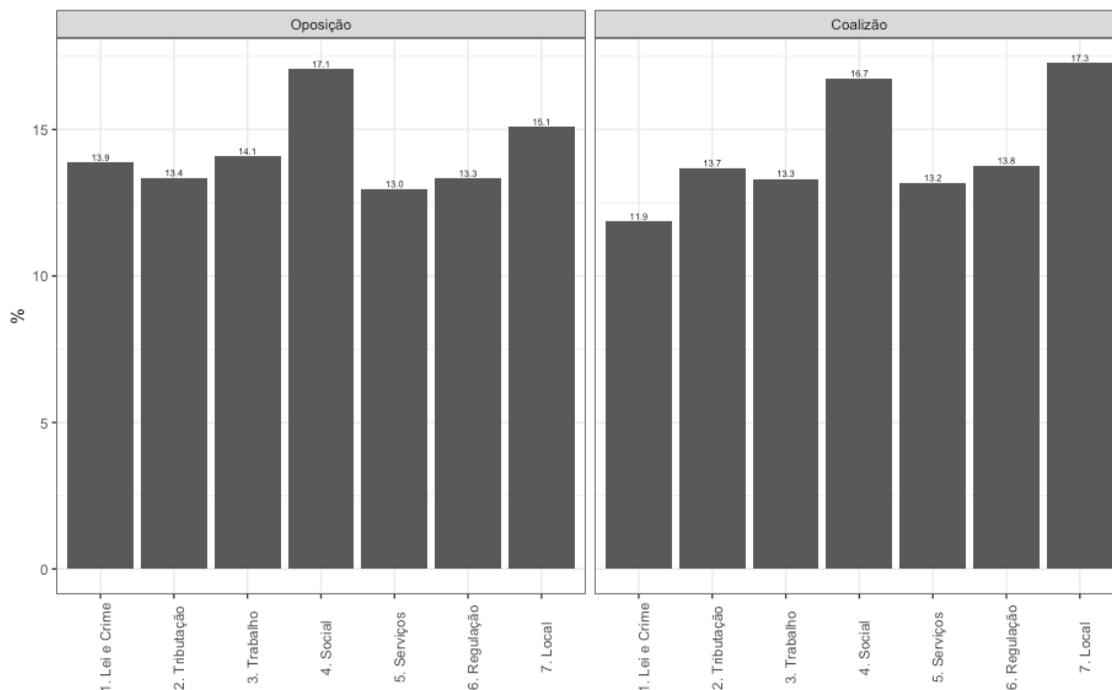
A Figura 5 mostra que as principais prioridades dos parlamentares se mantêm, mesmo considerando a divisão entre governo e oposição. Os temas mais salientes para os parlamentares, portanto, continuam sendo local e social. A principal diferença é somente na ordem: enquanto os parlamentares na oposição enfatizam mais as proposições sociais, os na coalizão de governo enfatizam mais matérias de tema local.

A maior ênfase em temas locais para os partidos na coalizão pode ser um efeito da divisão do trabalho na relação Executivo-Legislativo, na qual o Executivo se concentra mais em políticas de alcance nacional, enquanto os parlamentares focam mais diretamente políticas de impacto geográfico identificável, como forma de beneficiar seu distrito eleitoral. Esse efeito sobre o “paroquialismo” dos parlamentares seria mais discernível para os parlamentares do governo, já que estes podem se beneficiar da agenda nacional do Executivo. Os parlamentares da oposição, por não terem acesso à agenda do Executivo nem a seus créditos, teriam mais incentivos para buscar também uma agenda nacional.

Note-se que essas diferenças são bastante discretas, não autorizando o argumento de que os parlamentares – do governo ou da oposição – são exclusivamente orientados para políticas particularistas em sua produção legislativa. O fato dessas diferenças serem discretas também aponta para a conclusão de que a produção legislativa dos parlamentares da coalizão não é tão claramente determinada pela produção legislativa do governo, como poderia ser esperado.

Outra forma de agregação das ênfases temáticas dos parlamentares seria o distrito eleitoral pelo qual são eleitos. Se esperamos que, uma vez eleito, o parlamentar busque propor políticas que beneficiem seu eleitorado, seria possível identificar prioridades comuns que respondam a características do distrito e canalizem as demandas dos eleitores. Se os eleitores apresentam demandas comuns, ligadas ao distrito onde vivem e suas características socioeconômicas, seria possível identificar temas mais salientes para determinados distritos eleitorais, independentemente

Figura 5: Ênfases temáticas – coalizão X oposição.



Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir de dados da Câmara dos Deputados.

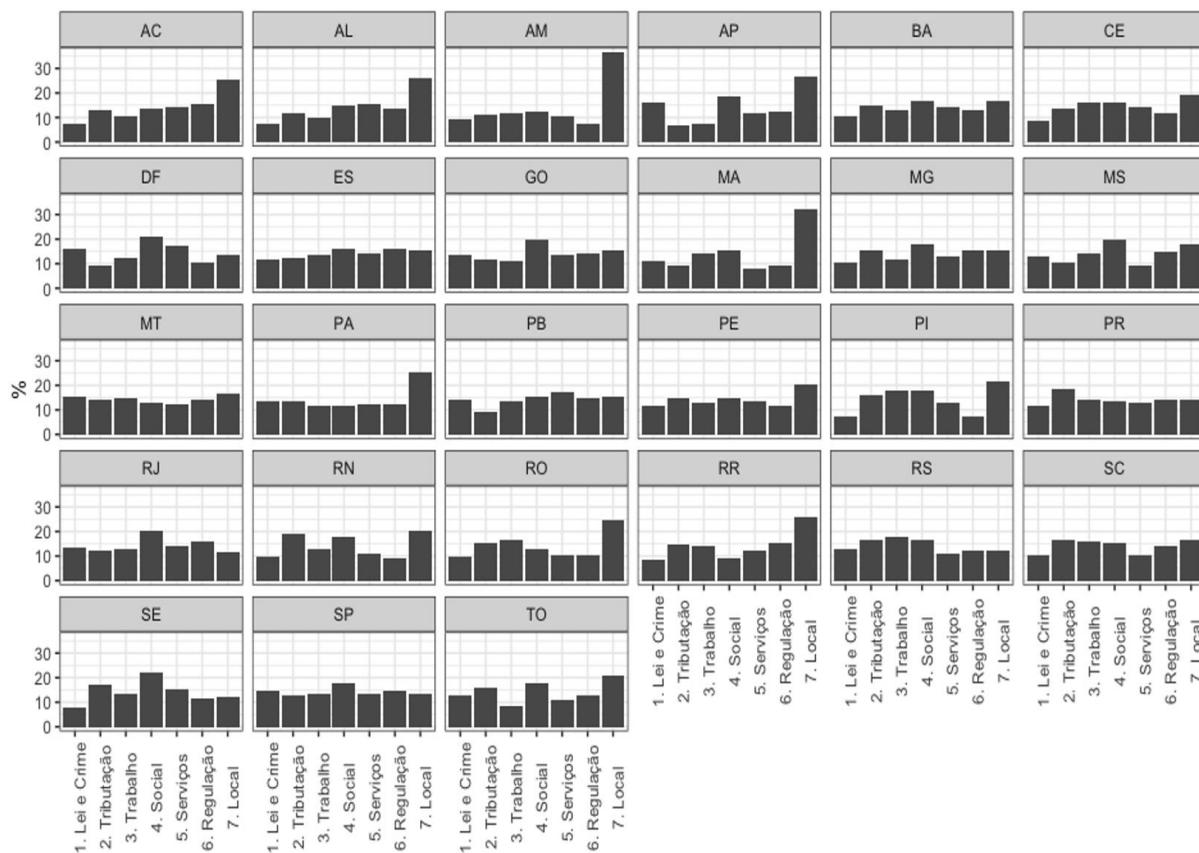
do partido político pelo qual o parlamentar é eleito. A Figura 6 mostra as ênfases temáticas dos parlamentares de acordo com o distrito eleitoral pelo qual foram eleitos.

Os resultados da Figura 6 mostram uma certa uniformidade na distribuição de ênfases temáticas na maioria dos estados; não há, portanto, temas substanciais que sejam particularmente priorizados pelos distritos eleitorais, a ponto de afetar a saliência do tema para os representantes no Legislativo. As exceções são a maior ênfase em temáticas locais em alguns estados do Norte e Nordeste do país, como Amazonas, Maranhão, Rondônia, Roraima, Alagoas e Pará. Nesses estados, é possível identificar uma preocupação maior com a formulação de políticas geograficamente concentradas. Nos demais estados, a representação é ampla e descentralizada o suficiente para gerar uma distribuição uniforme de temas enfatizados. Nem mesmo a expectativa mais simples de que haveria, em estados com forte atuação do agronegócio, maior ênfase em proposições relacionadas à regulação desse setor se concretiza. Esse é um achado importante,

já que grande parte da literatura americana enfatiza esse tipo de relação direta entre características socioeconômicas dos distritos eleitorais e saliência temática para os representantes eleitos. Os achados reportados aqui, contudo, sugerem que é necessário levar em consideração as diferenças no sistema eleitoral brasileiro, que não gera a clareza e a identificabilidade do sistema eleitoral majoritário adotado nos Estados Unidos. Na representação proporcional há mais espaço para a diversidade no conteúdo da agenda legislativa observada aqui.

Em suma, o esforço de classificação temática da agenda legislativa dos deputados realizado aqui, e a análise comparativa da saliência dos diferentes tópicos ao longo do tempo entre partidos, status de coalizão e distritos eleitorais nos mostra os seguintes resultados: 1) os temas mais salientes para o Legislativo brasileiro são o social e o local; 2) a dinâmica temporal aponta diminuição da saliência de temas como trabalho e regulação, e aumento na ênfase em temas relacionados a lei e crime; 3) para a maioria dos partidos, a distribuição da saliência é uniforme,

Figura 6: Saliência temática e distrito eleitoral.



Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir de dados da Câmara dos Deputados.

o que indica que o processo de proposição está mais sujeito a incentivos individuais do que à coordenação partidária; algumas exceções são a saliência do tema local para o PRB, social e trabalho para o PCdoB, regulação para o PSL e lei e crime para o PSC; 4) partidos da coalizão e da oposição não diferem expressivamente na atenção que dão aos temas em suas agendas legislativas, observando-se apenas uma ênfase levemente maior na temática local para os partidos da coalizão; 5) em termos de ligação com o distrito eleitoral, o efeito observado é uma saliência maior da temática local para alguns estados do Norte e Nordeste do país, ainda que não haja relação direta entre distritos eleitorais e saliência em temas substanciais específicos que sejam de relevância para os referidos eleitores ou grupos de interesse.

Esses resultados podem ser compreendidos sob a luz dos incentivos eleitorais, da divisão do trabalho

entre Executivo e Legislativo, e da dinâmica dos trabalhos legislativos. A saliência maior das temáticas social e local mostra que, na divisão do trabalho com o Executivo, o Legislativo acaba se especializando, ou focando mais atenção em temas de ordem social, e também na busca de formulação de políticas de impacto geográfico concentrado, como forma de sinalizar aos seus eleitores o trabalho em seu benefício. Contudo, é importante salientar que, mais uma vez, a temática social aparece como mais importante para os deputados, e que a ênfase na temática local, mesmo quando observada, não é exclusiva como alguns argumentos da literatura ou de senso comum poderiam sugerir. Isto significa que ela não deve ser lida como uma confirmação do paroquialismo legislativo, uma vez que as diferenças com relação à saliência dos demais temas são apenas marginais.

Em termos de agregação das preferências, foi identificada a saliência temática de acordo com o partido, o status de coalizão e o distrito eleitoral que o deputado representa. Os resultados quanto à agregação dessas preferências mostram a importância das regras do processo legislativo. A proposição é fruto de escolha individual, e quase sem custos para o parlamentar. É basicamente o único momento do processo legislativo em que o parlamentar pode agir sozinho (Figueiredo & Limongi, 2001). Por essa razão, para a maioria dos partidos a distribuição da saliência é uniforme, indicando que o processo de proposição está mais sujeito a incentivos individuais do que à coordenação partidária. Algumas exceções são a saliência do tema local para o PRB; social e trabalho para o PCdoB; regulação para o PSL; e lei e crime para o PSC. Por outro lado, o distrito eleitoral tampouco determina a saliência dos temas para seus representantes. A ligação detectável entre distrito e conteúdo da agenda está na maior saliência de políticas locais para parlamentares eleitos por alguns estados do Norte e Nordeste do país.

Não é objetivo do presente trabalho tecer explicações finais para essas variações de saliência, ou dos motivos pelos quais alguns temas são mais enfatizados por um determinado partido ou em determinado período de tempo. Acredita-se que seja necessário, inicialmente, fazer uma descrição, para que depois hipóteses explicativas possam ser formuladas. Dialogando com algumas expectativas presentes na literatura, foram considerados o partido, o status na coalizão e o distrito eleitoral como possíveis fatores de agregação. Contudo, o principal resultado do trabalho foi frustrar algumas dessas expectativas, mostrando que, para compreendermos a saliência temática no Brasil, é preciso olhar mais detidamente para os incentivos individuais, uma vez que a agregação de preferências – seja por partido, status na coalizão ou distrito eleitoral – não é determinante para explicar a variação na saliência entre os parlamentares. O objetivo maior é que os dados analisados e os resultados apresentados aqui sirvam de base à formulação de novas questões e para testar tantos argumentos ainda em aberto na literatura sobre comportamento legislativo e conteúdo da agenda legislativa no Brasil.

Conclusão

Esse trabalho teve como objetivo implementar uma metodologia para a classificação das proposições legislativas no Brasil e, assim, construir uma medida de saliência temática que possa ser aplicada a dados relativos a um longo período de tempo e a diversos atores políticos. Apresentamos a utilização de uma técnica de aprendizado de máquina não-supervisionado capaz de, simultaneamente, identificar os diferentes tópicos da agenda legislativa e as proposições relativas a eles. Essa abordagem permite classificar grandes volumes de texto, e pode ser replicada em outros períodos temporais ou outros contextos. Aqui, foi possível classificar o total da agenda legislativa brasileira e, assim, fazer inferências sobre o conteúdo de toda a produção dos parlamentares, e não somente daquilo que foi aprovado ou que envolve maior nível de conflito.

Os resultados mostram que os temas social e local são os mais salientes e que, apesar do processo completamente descentralizado e quase sem custos da proposição legislativa, ainda é possível observar algumas vinculações partidárias, inclusive de cunho ideológico, como a ligação do PCdoB com os temas sociais e do trabalho, e do PSC com políticas ligadas a lei e crime. Também foram observadas algumas ligações dos distritos eleitorais, principalmente dos representantes de alguns estados do Norte e Nordeste, com uma saliência maior de políticas locais.

Contudo, apesar de alguns elementos distintivos de saliência temática por partido, coalizão ou distrito eleitoral, grande parte da variação ainda fica a cargo dos incentivos sobre os parlamentares individuais. Nesse sentido, a agenda de pesquisa deve caminhar para trabalhos que busquem identificar a relação entre saliência temática e vinculação de parlamentares a grupos de interesse, padrão de financiamento de campanha e preferências ou atitudes individuais.

Para além de oferecer respostas, o objetivo aqui foi, simplesmente, abrir o debate para a possibilidade de utilização dessa metodologia para a construção de indicadores de saliência temática que possam ajudar a responder questões relativas a temas de alta importância, de comportamento partidário até a atuação de grupos de interesse no Congresso Nacional, passando por relações Executivo-Legislativo.

Notas

- 1 Tradução da autora do original em inglês: “Less attention is given to what it is that parties are competing about”.
- 2 Tradução da autora do original em inglês: “It quickly becomes clear when we begin to develop more precise models of political competition that the ‘policy’ of any given actor has a number of quite distinct elements”.
- 3 Tradução da autora do original em inglês: “The relative importance of different policy areas”.
- 4 Tradução da autora do original em inglês: “Issue salience is position”.
- 5 Disponível em <https://manifestoproject.wzb.eu/>.
- 6 Recentemente, foi desenvolvido um pacote para automatizar e tornar mais eficiente a classificação desses documentos. Ver: <https://manifestoproject.wzb.eu/information/documents/manifestoR>
- 7 Ver <http://www.comparativeagendas.net/>.
- 8 Ver <http://www.comparativeagendas.net/brazil>.
- 9 Do original em inglês: “A technique for making replicable and valid inferences from texts (or other meaningful matter) to the contexts of their use”.
- 10 Do original em inglês: “As the systematic, objective, quantitative analysis of message characteristics”.

REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, Octavio, & SANTOS, Fabiano. (2003), “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e que aprovam os deputados brasileiros”. *Dados*, 46, 4, pp.661-698.
- BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton S. (1962), “Two faces of power”. *American political science review*, 56, 4, pp. 947-952.
- BAUMGARTNER, Frank R. & JONES Bryan. (2010), *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- BLEI, David. (2012), “Probabilistic Topic Models”. *Communications of the ACM*. 5, 4, pp.77-84.
- BUDGE, Ian. (2001a), *Mapping policy preferences: estimates for parties, electors, and governments, 1945-1998*. Oxford University Press on Demand.
- BUDGE, Ian. (2001b), “Validating the manifesto research group approach”. In: Laver, Michael (org.), *Estimating the policy position of political actors*. Oxford: Psychology Press.
- COX, Gary & McCUBBINS, Matthew. (2005), *Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives*. Cambridge University Press.
- COX, Gary & McCUBBINS, Matthew. (2007), *Legislative leviathan: Party government in the House*. Cambridge University Press.
- FENNO, Richard. (1978), *Home style: House members in their districts*. Boston e Toronto: Little, Brown and Co.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (2001), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- GRIMMER, Justin. (2013), *Representational Style in Congress: What Legislators Say and Why It Matters*. Cambridge University Press.
- GRIMMER, Justin & STEWART, Brandon. (2013), “Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts”. *Political Analysis*, 21, 3, pp. 267-297.
- HUMPHREYS, McCartan & GARRY, John. (2000), “Thinking about salience”. Harvard University. Manuscrito inédito.
- KINGDON, John. (2003), *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman Pub Group.
- KRIPPENDORFF, Klaus. (2004), *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage.
- LASSWELL, Harold Dwight. (1950), *Politics: Who gets what, when, how*. Nova York: Paul Smith.
- LAVÉ, Michael. (2001), “Position and salience in the policies of political actors”. In: LAVÉ, Michael (org.), *Estimating the policy position of political actors*. Oxford: Psychology Press.
- LAVÉ, Michael. (2003a), *Estimating the policy position of political actors*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- LAVÉ, Michael & HUNT, Ben. (1992), *Policy and Party Competition*. Nova York: Routledge.
- LAVÉ, Michael & SHEPSLE, Kenneth. (1994), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAVÉ, Michael, BENOIT, Kenneth & GARRY, John. (2003b), “Extracting policy positions from political texts using words as data”. *American Political Science Review*, 97, 2, pp.311-331.

- LOWI, Theodore. (1964), "American business, public policy, case-studies, and political theory", *World politics* 16, 4: 677-715.
- LOWI, Theodore. (1971), "The development of arenas of power", *Political Scientists at Work. Belmont: Duxbury, New Frontiers in American Politics Series*, pp.85-105.
- MAYHEW, David. (1974), *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- MCCHESENEY, Fred. (1997), *Money for nothing: politicians, rent extraction, and political extortion*. Harvard University Press.
- MILLER, Warren & STOKES, Donald E. (1963), "Constituency influence in Congress", *American political science review*, 57,1, pp.45-56.
- MOREIRA, Davi. (2016), *Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo.
- NEUENDORF, Kimberly. (2002), *The content analysis guidebook*. Sage.
- PURPURA, Stephen & HILLARD, Dustin. (2006), "Automated classification of congressional legislation". *Proceedings of the 2006 international conference on Digital government research*, pp.219-225. Digital Government Society of North America.
- QUINN, Kevin, MONROE, Burt, COLARESI, Michael, CRESPIAN, Michael & RADEV, Dragomir. (2010), "How to analyze political attention with minimal assumptions and costs". *American Journal of Political Science*, 54, 1, pp.209-228.
- RICCI, Paolo. (2003), "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?" *Dados*, 46, 4, pp.699-734.
- ROBERTSON, David Bruce. (1976), *A theory of party competition*. John Wiley & Sons.
- SHUGART, Matthew Soberg & CAREY, John M. (1992), *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- SILGE, Julia & ROBINSON, David. (2017), *Text mining with R: A tidy approach*. O'Reilly Media, Inc.
- STIGLER, George. (1971), "The theory of economic regulation". *The Bell journal of economics and management science*, 2, 1, pp.3-21.
- TAROUCO, Gabriela. (2011), "Brazilian parties according to their manifestos: political identity and programmatic emphases". *Brazilian Political Science Review*, 5, 01, pp.54-76.
- TAROUCO, Gabriela & MADEIRA, Rafael (2013), "Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos". *Revista Debates*, 7, 2, pp.93-114.
- VOLKENS, Andrea. (2001), "Manifesto research since 1979: From reliability to validity". In: LAVER, Michael (org.), *Estimating the policy position of political actors*. Oxford: Psychology Press.
- WARWICH, Paul, & DRUCKMAN, James. (2001), "Portfolio Salience and Proportionality of Payoffs in Coalition Governments". *British Journal of Political Science*, 31, 4, pp.627-641.
- WARWICK, Paul & DRUCKMAN, James. (2006), "The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship". *European Journal of Political Research*, 45, 4, pp.635-665.
- WLEZIEN, Christopher. (2005), "On the salience of political issues: The problem with 'most important problem'". *Electoral Studies*, 24, 4, pp.555-579.

QUAIS POLÍTICAS IMPORTAM? USANDO ÊNFASES NA AGENDA LEGISLATIVA PARA MENSURAR SALIÊNCIA

Mariana Batista

Palavras-Chave: saliência; ênfases; agenda legislativa; análise de conteúdo; *machine learning*.

Quais são os temas mais enfatizados na agenda legislativa brasileira? Esse trabalho explora as ênfases temáticas com base na classificação das proposições legislativas na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014. O objetivo é apresentar uma classificação específica e compreensiva para identificar as diferenças de ênfases e descrever quais são os temas mais priorizados, por quem e como variam no tempo. Apresento uma classificação em tópicos da agenda legislativa realizada com uso de aprendizado de máquina não-supervisionado. A medida de saliência é construída com base no número de iniciativas propostas por cada ator em determinado tema ao longo do tempo. A pesquisa contribui para o debate ao oferecer uma medida de saliência para os principais atores políticos ao longo do tempo, podendo ser usada em um espectro de trabalhos, da relação Executivo-Legislativo ao embate de interesses no Congresso Nacional.

WHICH POLICIES MATTER? USING EMPHASES IN THE LEGISLATIVE AGENDA TO MEASURE SALIENCE

Mariana Batista

Key words: salience; emphases; legislative agenda; content analysis; machine learning.

What are the most emphasized themes in the Brazilian legislative agenda? This article explores the thematic emphases based on the classification of legislative proposals in the Brazilian Chamber of Deputies between 1995 and 2014. The aim is to present a specific and comprehensive classification to identify emphases differences and describe which are the most prioritized themes, by whom and how they vary over time. I present a classification on legislative agenda topics carried out using unsupervised machine learning. The salience measure is constructed based on the number of initiatives proposed by each actor on a given theme over time. The research contributes to the debate by offering a measure of salience for the main political actors over time, which can be applied in a range of assessments, from the Executive-Legislative relationship to National Congress clashes of interests.

QUELLES POLITIQUES SONT IMPORTANTES ? UNE EVALUATION A PARTIR DES THEMES LES PLUS SIGNIFICATIFS DE L'AGENDA LEGISLATIF

Mariana Batista

Mots-clés: mise en relief; items significatifs; agenda législatif; analyse de contenu, apprentissage automatique.

Quels sont les thèmes mis en relief dans l'agenda législatif brésilien ? Le travail vise à répondre à cette question à partir de la classification des propositions législatives à la Chambre des députés entre 1995 et 2014. Il propose un classement spécifique et compréhensif pour identifier les différences de traitement et signaler ceux qui ont la priorité selon l'époque et les agents en jeu. Ce classement en topiques est réalisé à partir de l'apprentissage non supervisé. La mesure de la mise en relief est construite sur la base d'initiatives proposées par chaque acteur sur un thème donné au fil du temps. La recherche contribue au débat dans le sens où elle offre un instrument de mesure aux principaux acteurs politiques qui peut être utilisée aussi bien dans la relation entre exécutif et législatif que dans le conflit d'intérêts au Congrès national.