



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Ilaine Antunes de Carvalho

Observando os *Agenda Holders* na prática: uma análise de casos ocorridos no Senado Federal

Brasília
2020

Ilaine Antunes de Carvalho

Observando os *Agenda Holders* na prática: uma análise de casos ocorridos no Senado Federal

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo, na área de concentração Estudos Legislativos.

Orientador(a): Rafael Silveira e Silva

Brasília

2020

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Ilaine Antunes de Carvalho

Observando os *Agenda Holders* na prática: uma análise de casos ocorridos no Senado Federal

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo, na área de concentração Estudos Legislativos

Aprovado em Brasília, em 09 de setembro de 2020 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal

Prof. Dra. Valéria Ribeiro Franklin de Almeida
Senado Federal

Observando os *Agenda Holders* na prática: uma análise de casos ocorridos no Senado Federal

Ilaine Antunes de Carvalho*

RESUMO

O presente artigo aborda o conceito de *Agenda Holder*, termo recente e ainda pouco explorado pela academia na área de estudos legislativos. Trata-se do parlamentar que influencia o processo legislativo ao constituir uma conexão entre a área política, as áreas técnicas e a sociedade civil. Este trabalho busca evidenciar elementos que distinguem o *Agenda Holder* dos demais parlamentares envolvidos no projeto de lei, como requerimento de audiências públicas, buscando em estudos de caso extraídos do Senado Federal como que esse conceito é visualizado na prática.

Palavras-chave: *Agenda Holder*. Estudos Legislativos. Processo Legislativo

ABSTRACT

This paper approaches the meaning of *Agenda Holder*, a recent term and still ow explored by academy on legislative studies field. I refers to the congressman that impact on legislative process by forming a connection between politics field, technical fields and organised civil society. This paper seeks to highlight components that distinguish the *Agenda Holder* from other congressman concerned on law draft, like public hearing inquiry, seeking out case analyses extracted from Federal Senate of Brazil on how this definition is viewed in practice.

Keywords: *Agenda Holder*. Legislative Studies. Legislative process

Data de submissão 09/09/2020

Data de aprovação 09/09/2020

Disponibilidade (endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)

* Ajudante Parlamentar Sênior – Senado Federal. E-mail: ilaine@senado.leg.br

INTRODUÇÃO

Agenda Holder é um termo pouco conhecido dentro dos estudos legislativos, mas que sempre esteve presente em grande parte das discussões de proposições em tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. É um termo utilizado para distinguir aquele parlamentar que se debruça sobre determinada proposição, usando sua experiência política, capacidade de diálogo com outros parlamentares e com agentes da sociedade civil interessados na matéria e/ou especialização no tema em discussão. A atuação como *agenda holder* pode determinar a reeleição do parlamentar, eleição para o Executivo Estadual ou Federal ou assunção a cargos do primeiro escalão no Executivo Federal, neste caso, principalmente quando se trata de proposições aprovadas pela boa articulação do congressista e que são apresentadas pelo próprio Executivo, que são maioria entre as Leis sancionadas.

Não se pode negligenciar que parlamentares, de diferentes vínculos partidários, assumem papel relevante em várias proposições que tramitam no Congresso Nacional, destacando-se na articulação sobre as matérias em debate, bem como na tradução desta articulação em textos que garantem consistência política e técnica às leis produzidas. Esses parlamentares seriam os *Agenda Holder*. (Araújo & Silva, 2010; Araújo & Silva, 2012)

Este artigo abordará como e em que situações um parlamentar se torna um *agenda holder* e como ele atua. O termo foi assinalado por Araújo e Silva (2010a, 2010b) para discernir os “parlamentares que assumem destaque na articulação política na arena de produção de leis, servindo de referência para grupos organizados” (Araújo e Silva, 2013).

O parlamentar que assume o papel de titular da agenda não o faz apenas quando é relator. Pode ser o próprio autor que acompanha a tramitação de sua proposição legislativa, participando ativamente das discussões e negociações, e servindo de ponte ao(s) relator(es) ao longo do processo. Também pode ser o parlamentar no exercício de função similar à relatoria, como a coordenação de um grupo de trabalho ou, ainda, o parlamentar especializado que se consolida como negociador em tema determinado. (Araújo e Silva, 2013)

Serão apresentados estudos de caso nos quais pode-se identificar que, além da experiência política e especialização do parlamentar, o poder de articulação junto

a lideranças e outros parlamentares, bem como a participação de empresários, cidadãos e sociedade civil em audiências públicas, são características extremamente importantes para aprovação de proposições e, conseqüentemente, robustecer e estabelecer sua carreira política.

Para selecionar os estudos de caso, foram pesquisadas todas as leis sancionadas durante o ano de 2019, cujas proposições foram apresentadas, ou encaminhadas pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal, naquele mesmo ano. A partir daí, pretende-se examinar, dentre as leis sancionadas e selecionadas, as características das proposições que tiveram a figura do *agenda holder* e o que pode ter influenciado para que o parlamentar obtivesse este *status*.

Araújo (2013) e Silva (2013) sinalizam a necessidade de compreender como se encontrar “as pesquisas sobre carreiras políticas no âmbito dos estudos legislativos brasileiros, para podermos estabelecer o lugar a ser ocupado pela conceituação dos titulares de agenda”. Para tanto, destacam que

Inicialmente, os estudos foram fortemente influenciados por autores como Schlesinger (1966), Mayhew (1974) e Rohde (1979), que introduziram e desenvolveram teorias de construção de carreiras mediante os conceitos de *ambição estática*, quando um indivíduo pretende permanecer em um mesmo posto por vários mandatos consecutivos, o que corresponderia à reeleição, e de *ambição progressiva*, situação em que o político candidata-se a um posto “mais alto” do que o que ocupa.

A pesquisa mencionada tratou casos ocorridos nos Estados Unidos, onde os autores identificaram uma rotatividade cada vez menor, com crescimento de mandatos consecutivos, argumentando que os parlamentares tinham como objetivo a reeleição: *ambição estática* (Mayhew, 1974). Já parlamentares com propensão a assumir riscos candidatam-se a cargos mais altos, desde que isso não signifique alto custo: *ambição progressiva* (Rohde, 1979).

No Brasil, essa argumentação foi trazida por Samuels (2000), que defendeu o padrão da ambição progressiva no caso brasileiro já que, em estudo feito na Câmara dos Deputados, verificou-se um grande número de candidaturas para postos fora do Legislativo.

Atuação parlamentar

Para Araújo e Silva (2011), faz parte dos processos decisórios das proposições, não apenas no âmbito dos plenários das casas legislativas, mas também nas comissões, especialmente quando o parlamentar está à frente de determinada proposição legislativa, à medida que

O reconhecimento de sua atuação na aprovação de uma proposta legislativa, seja como autor ou como relator, coloca o político em uma posição de destaque frente aos eleitores, assim como em relação ao seu grupo partidário (coalizão governamental/oposição) ou temático (frentes parlamentares formalizadas ou grupos de interesse organizados vinculados ao parlamentar).

Os autores acrescentam, ainda, que a atuação do parlamentar de forma mais efetiva sobre determinada proposição, assim como a proposição de matérias de interesse do Poder Executivo, pode chamar a atenção daquele Poder, que é um ator político poderoso. No entanto, alertam que “deve-se ter cautela ao julgar resultados pelo quantitativo de leis e sua autoria formal. É necessária maior atenção para os processos legislativos e suas diferenças, bem como para os resultados de cada uma de suas etapas” (Araújo e Silva, 2013). Tal afirmação se dá pelo fato de que praticamente todas as propostas analisadas no Congresso geram substitutivos, com exceção das apresentadas pelo Poder Executivo, que tendem a não sofrer acréscimos pelos parlamentares.

[...] mesmo havendo diferentes leituras sobre os mecanismos que norteiam a atuação parlamentar em nosso presidencialismo de coalização, predomina o entendimento de que o forte poder legiferante do Presidente da República e a centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários no Congresso nacional tendem a tornar inócua a ação independente e individual dos deputados e senadores na produção de leis (Araújo e Silva, 2013).

Entretanto, Santos (1997) admite que os parlamentares possuem uma gama variada de estratégias para obter e defender seus mandatos. Dessa forma, mesmo que grande parte das matérias que ganham destaque na pauta política sejam mediadas por um Presidente da República poderoso e por partidos fortes na arena legislativa, o autor não nega que pode haver oportunidades para ações parlamentares independentes e individuais (Araújo e Silva, 2013). Essas ações independentes

objetivam sua manutenção no cargo, com vista a assumir alguma liderança, algum cargo da Mesa Diretora e até a Presidência da Casa.

Araújo e Silva (2013) afirmam que, quanto maior o capital político do parlamentar, maior o campo para atuação política outorgando, assim, formação de redes necessárias para manutenção de seu mandato. Dessa forma

Quando um parlamentar dedica-se a um ou mais projetos de lei, seja como autor, seja como relator, ele realiza investimento em seu capital político, que poderá ter direta ou indiretamente, repercussão no âmbito da conexão eleitoral. Com uma atuação eficaz nessa linha, ele poderá ter ganhos políticos, tais como passar a ser visto como um interlocutor importante em determinado tema ou como um parlamentar “especialista” [...]. Dessa forma, torna-se relevante fazer parte dos processos de discussão e tomada de decisão sobre os projetos de lei ou outras proposições legislativas [...], centralizando as negociações em torno do futuro texto legal e servindo de ponto de referência para o governo e os grupos organizados. Ou seja, aquele que está cuidando e orientando as discussões das matérias em tramitação, enfim, que consegue atuar como *agenda holder*.

É necessário saber diferenciar o *agenda holder* e como ele atua, valorizando o papel do legislativo, sem colocar em dúvida a atuação do Poder Executivo na elaboração de leis. Araújo e Silva (2013) consideram um desafio identificar a figura do *agenda holder* e sua atuação, já que a literatura não trata desse assunto, a não ser por estudos de caso, sendo que, nem sempre, ao destrinchar a tramitação e discussão da proposição, é possível estimar a real participação do parlamentar. Quando se fala em *agenda holders*, vincula-se a atuação do parlamentar ao mérito das propostas legislativas, bem como à viabilização da proposta para ser discutida e votada nas várias instâncias de cada casa legislativa.

Para os autores, conduzir uma agenda, ainda que de forma tendenciosa, mas atraindo a atenção das partes envolvidas, entre elas o governo, gerando produtos que podem abranger desde a produção de um parecer até a construção de um texto que venha a se tornar lei, torna o parlamentar um forte candidato a *agenda holder*.

Uma das formas mais rápidas de se identificar um *agenda holder* é por meio da mídia, já que a maioria dos parlamentares procura estar em evidência neste meio para se estabelecer. A visibilidade oferecida pela mídia é importante para o

reconhecimento público e, assim, influenciar internamente, seja para assunção de cargos mais altos, seja para ter mais acesso às estruturas de poder, ou externamente, para manutenção de seu mandato, devido ao reconhecimento de sua atuação como parlamentar pelos eleitores.

Outra abordagem para se identificar a atuação de um *agenda holder* é por meio da análise temática, quando o parlamentar se aprofunda em determinado assunto que exige dele, além de um amplo conhecimento acerca do tema, uma rede de contato com atores que atuam naquela área. Este conhecimento pode ser adquirido por meio de formação acadêmica, acrescida pela atuação em várias proposições sobre o tema ou pelo exercício de cargos em Secretarias Estaduais/Municipais e Ministérios.

ESTUDOS DE CASO

O *agenda holder* pode atuar em estágios distintos do processo legislativo e é, em sua maioria, mas não necessariamente, o parlamentar escolhido como relator da proposição. Pode ser o autor, que concentra articulação política, ou os parlamentares especialistas em temas específicos, que podem funcionar como base no processo decisório.

Os titulares da agenda podem atuar em diferentes estágios do processo legislativo. Na maioria das vezes, parlamentares com perfil para esse tipo de atuação serão selecionados como relatores de processos legislativos ou para funções equiparadas à relatoria, mas, como já referido, encontram-se autores de projetos de lei que centralizam a articulação política e, também, parlamentares especializados em temas específicos que funcionam como ponto focal nos processos decisórios, independentemente de relatoria ou autoria de proposições legislativas. (Araújo e Silva, 2013)

No momento em que o parlamentar investe na apresentação da proposição, ainda que não seja o relator, com defesa de pontos de vista bem fundamentados relativos ao trâmite de proposições, consideramos que há um investimento no seu capital político em razão de conexão eleitoral e de carreira política. (Araújo e Silva, 2013).

Para fins de análise neste trabalho, foram selecionadas 23 (vinte e três) proposições¹ entre Projetos de Emenda Constitucional, Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Medidas Provisórias a partir daquelas que foram transformadas em norma jurídica por meio de sanção ou promulgação do Presidente Jair Bolsonaro durante seu primeiro ano de mandato: 2019. Os critérios para a seleção de cada proposição, neste primeiro momento, foram: ter sido apresentada no Senado Federal, ou remetida pela Câmara dos Deputados, discutida e sancionada/promulgada durante aquele ano. Depois da escolha daquelas proposições que atenderam a todos estes critérios, houve um segundo filtro para a análise pormenorizada: a realização de audiências públicas, número relevante de emendas apresentadas à proposição e o interesse social e/ou do Poder Executivo. Com este segundo filtro foi possível eleger três proposições que, para além do atendimento dos critérios, contaram com substancial embasamento teórico por cada parlamentar, já que a sustentação das justificativas e dos objetivos dos projetos foram claros e fundamentados com dados estatísticos

A primeira proposição selecionada foi a que gerou a Emenda à Constituição (EC) nº 103, de 2019, relatada pelo Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) e que pode ser considerado uma das matérias mais polêmicas do ano de 2019. A PEC, que altera o sistema da previdência social e estabelece regras de transição para aposentadoria, provocou discussões e críticas negativas, principalmente de partidos da oposição e de parte da população.

O Senador Tasso Jereissati, graduado em Administração de Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), é filho de Senador e político experiente com três mandatos de Governador do Estado do Ceará (1987/1991, 1995/1998 e 1999/2002) e exerce seu segundo mandato de Senador da República (2003/2011 e desde 2015). Foi Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos em 2017 e, em 2019, foi indicado para integrar, como titular, a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania². Além da relatoria da PEC da Reforma da Previdência, foi autor da Medida Provisória que criava o marco do saneamento

¹ Consultar Apêndice 1

² Fonte: Site oficial <https://senadortasso.com.br/perfil/>

básico no Brasil. Devido à perda de validade da Medida Provisória por não ter sido votada em plenário, criou o projeto de Lei sobre a matéria, que foi aprovado no Senado e enviado à Câmara para apreciação.

Em sua argumentação bastante realista referente ao liame entre a realidade do Brasil e importância do projeto proposto, o Senador enfatizou que a Reforma da Previdência, embora ampla, não seria capaz de zerar, ou reduzir em termos absolutos, o atual *déficit* previdenciário, mas que aliviaria os cofres públicos e se economizaria agora para usufruto de gerações futuras. Uma das polêmicas da PEC se deu em torno da decisão da Câmara dos Deputados de, após pressão por parte de alguns Governadores, retirar os Estados, o Distrito Federal e os municípios do texto original. Assim, as previdências desses entes ficariam a cargo de cada governo, cujo *déficit* poderia ser incorporado à dívida pública caso a União tivesse que transferir recursos. O relator foi categórico ao defender a aplicação das regras da PEC aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios com vistas a uma distribuição de renda mais progressiva e justa, principalmente para aqueles que ganham menos e, ainda, para evitar que o *déficit* previdenciário daqueles entes implique em cortes na saúde, na educação e na infraestrutura.

Para levar à frente a inclusão dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, o Senador Tasso Jereissati convocou quatro audiências públicas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nas quais estiveram presentes vários governadores que, seguidos de diversos Senadores de diferentes partidos, pediram a reinserção dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e que se mostraram preocupados com o texto aprovado na Câmara dos Deputados. Com seu empenho e articulação, o texto do substitutivo foi aprovado em 98 (noventa e oito) dias, um tempo recorde por se tratar de uma PEC com tema tão complexo. O projeto recebeu 593 (quinhentas e noventa e três) emendas, das quais 22 (vinte e duas) foram aprovadas, sendo a maioria proposta pelo próprio relator. Infere-se deste caso, que o parlamentar, embora não seja especialista em matéria previdenciária, utilizou-se de sua rede de relacionamentos e seu poder de diálogo entre os pares e grupos de interesse para se estabelecer como *agenda holder*.

A segunda proposição analisada, que foi transformada na Lei nº 13.958, de 2019, “institui o Programa Médicos pelo Brasil no âmbito da atenção primária à saúde

no Sistema Único de Saúde (SUS) e autoriza o Poder Executivo Federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento de Atenção Primária à Saúde”. O relator foi o Senador Confúcio Moura (MDB/RO) que, além de titular de uma extensa bagagem política, pode ser considerado um articulador com especialização temática, já que foi relator do projeto convertido na Lei nº 13.959/2019, a Lei do Revalida, que dispõe sobre a revalidação de diplomas de médicos formados no exterior. O parlamentar é graduado em Medicina pela Universidade Federal de Goiás e exerceu a profissão em Ariquemes/RO até sua eleição como Deputado Federal.

Foi Deputado Federal por Rondônia por três mandatos, entre 1995 e 2004, quando renunciou devido à sua primeira eleição como Prefeito de Ariquemes/RO, para cujo cargo foi reeleito em 2008. Renunciou à Prefeitura em 2010 para ser candidato a Governador do Estado Rondônia, saindo vitorioso naquele ano e reeleito em 2014. Em abril de 2018 renunciou ao Governo do Estado de Rondônia para concorrer à vaga de Senador da República, assumindo o cargo em 2019³. Neste mesmo ano passou a integrar como membro a Comissão de Assuntos Econômicos.

Em seu parecer defendeu a relevância e urgência da instituição do programa em razão da falta de profissionais médicos na área de saúde da família e comunidade como um todo no país, situação que ficou agravada pela saída dos médicos cubanos do Programa Mais Médicos. Destacou, ainda, que o programa viria para corrigir uma distorção no sistema de saúde, pois os médicos formados estão, em sua maioria, exercendo a profissão em capitais, deixando municípios do interior carentes de atendimento, em especial nas regiões menos desenvolvidas, como o Norte. Foram apresentadas 366 (trezentos e sessenta e seis) emendas ao projeto sendo 34 (trinta e quatro) aprovadas e 79 (setenta e nove) aprovadas parcialmente. Para discussão do projeto, foram realizadas seis audiências públicas com amplo debate e participação de representantes da sociedade civil e de entidades e associações médicas e de saúde, além da participação de cidadãos por meio do Portal E-cidadania.

A lei do programa Médicos Pelo Brasil contou, ainda, com a participação ativa de um segundo parlamentar: o Senador Rogério Carvalho (PT/SE), que é um político

³ Fonte: Site oficial: <https://senadorconfucio.com.br/biografia/>.

experiente e pode, também, ser considerado especialista em saúde devido à sua extensa atuação e estudo nesta área. O Parlamentar ocupou o cargo de Secretário de Saúde do município de Aracaju/SE entre 2001 e 2006, neste mesmo ano foi eleito para o cargo de Deputado Estadual por Sergipe. Em seguida, assumiu novamente o cargo de Secretário de Saúde, onde permaneceu até 2010, ano em que foi eleito Deputado Federal pelo Estado (2011-2015). Em 2018 se elegeu como Senador da República. Participa como membro titular da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desde 2019. Formado em Medicina pela Universidade Federal de Sergipe, tem especialização em gestão hospitalar, residência médica em Medicina Preventiva e Social e também é Mestre e Doutor em Saúde Coletiva pela Universidade de Campinas⁴.

Além do relator, o Senador Rogério Carvalho foi o mais parlamentar que mais se empenhou, no Senado Federal, para a aprovação durante a discussão da Medida Provisória, apresentando quatorze requerimentos de audiência pública e 23 (vinte e três) emendas, com destaque para o art. 31 da Lei, cuja sugestão de reduzir o prazo para conclusão de residência médica para os médicos que concluírem o curso de Formação previsto na Medida Provisória, com a intenção de incentivar a adesão ao programa pelos recém-formados, foi acatada e citada nominalmente no parecer do relator.

O terceiro projeto analisado resultou na Lei nº 13.954/2019, que trata da reestruturação da carreira militar e o Sistema de Proteção social dos Militares das Forças Armadas e das polícias militares e corpos de bombeiros militares. Esta estruturação fez parte do programa de campanha do Presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018, e também foi aprovado com bastante celeridade: 24 (vinte e quatro) dias.

O Relator do projeto, Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), é Capitão do Exército e formado pela Academia Militar das Agulhas Negras, é graduado em Engenharia pelo Instituto Militar de Engenharia e Professor de Engenharia Industrial e de Economia. Foi Deputado Federal pelo estado do Rio de Janeiro de fevereiro de 1983 a dezembro de 2018, sendo que o primeiro mandato foi exercido como suplente. Licenciou-se do cargo de Deputado Federal para assumir a Secretaria Municipal de

⁴ Fonte: Site oficial: <http://senadorrogerio.com.br/biografia/>.

Transportes do Estado do Rio de Janeiro de 1999 a 2008 e Secretaria Estadual de Trabalho e Renda do Rio de Janeiro em 2015 e 2016, reassumindo o cargo de Deputado Federal por várias vezes nos períodos. Em 2018 foi eleito Senador da República⁵.

Embora ocupe cargo no legislativo desde 1983, o parlamentar teve pouca atuação política no Congresso e não relatou proposições que tenham sido transformadas em normas jurídicas ou projetos com a temática tratada no projeto em análise. Sobre o projeto, o relator enfatizou que a reestruturação proposta visa a valorizar aqueles militares que ascendem postos mais altos por meio de estudos e especializações, rejeitando emendas que visavam alterar a tabela para aumentar valores referentes a cursos que são inerentes ao posto ou graduação que, em sua concepção, nem deveriam ser pagos.

Ao projeto foram apresentadas nove emendas e apenas a proposta pelo próprio relator foi aprovada, ressaltando que as demais, embora relevantes, alteravam o mérito do projeto. Sugeriu, então, que aquelas deveriam ser apresentadas em nova proposição que já estaria sendo articulada entre parlamentares e o Poder Executivo. Foram realizadas duas audiências públicas com a presença de militares de todas as forças e representantes de Associações e Conselhos de instituições militares.

A figura do *agenda holder* neste último projeto foge às características apresentadas por Araújo e Silva (2010), já que o parlamentar teve pouca atuação política e não pode ser considerado especialista. No entanto, considera-se que por ser Capitão do Exército, soube articular, por meio das audiências públicas, com grupos de militares e obteve êxito com suas argumentações junto aos demais parlamentares. Com este último projeto, podemos perceber que o estudo sobre a atuação de parlamentares ainda carece de análises mais aprofundadas e detalhadas para se obter, com minúcia, todos os aspectos de um *agenda holder*.

Com a análise das proposições citadas, verifica-se, também, que o vínculo partidário é condição necessária quando se fala em negociações políticas, pois proposições são mais facilmente articuladas para aprovação quando se tem, como relator, parlamentares da base do Governo. No entanto, parlamentares da oposição

⁵ Fonte: <https://www.camara.leg.br/deputados/74833/biografia>

podem atuar como articuladores pró-governo, como foi o caso do Senador Rogério Carvalho (PT/SE) que, embora não fosse relator, empenhou-se para a aprovação da Lei do Programa Médicos pelo Brasil.

Araújo e Silva (2013) argumentam que

o titular da agenda não trabalha como agente neutro nos processos decisórios de que participa. Ele vai além, contudo, da defesa de seus próprios posicionamentos, ou da defesa dos interesses de seu partido político, ao promover negociações entre diferentes atores envolvidos nas disputas em pauta.

É possível aferir, a partir dos casos estudados, que alguns fatores como o passado, biografia, especializações, número de mandatos e capacidade de negociação com outros parlamentares são importantes para que o congressista se estabeleça como *agenda holder*. No entanto, são características que também podem ser consideradas complementares em algumas situações, já que, apesar de todos os parlamentares aqui citados terem uma longa vida no campo da elaboração de leis, nem todos foram exitosos na aprovação da maioria dos projetos de sua autoria ou relatoria. Como é o caso do Senador Arolde de Oliveira que, embora tenha sido Deputado Federal por nove mandatos, atuou, na maioria do tempo, como Secretário de Municipal de Transportes do Rio de Janeiro e Secretário de Estadual de Trabalho e Renda no Estado do Rio de Janeiro.

Afora a experiência, a rede de relacionamentos no Congresso, seja por especialização ou pela capacidade de negociação, é elemento importante para que o congressista se firme como *agenda holder* e alavanque seu capital político. No entanto, a habilidade de articulação política pode predominar sobre a especialização temática (Araújo e Silva, 2013). Estes autores asseveram, ainda, que

[...] para verificar a situação de agenda holder, é preciso conjugar a complexidade do trabalho e o nível de sensibilidade política perante as demandas demonstradas pelo Congresso. Dessa forma, dois fatores são importantes para determinar o curso de ação do relator: (i) a quantidade de dispositivos do texto, que indica a complexidade da matéria, e (ii) o número de emendas apresentadas, que representa o interesse do Congresso.

Com essas informações, os autores criaram dois parâmetros de avaliação: (i) *atratividade*, que corresponde à razão entre o número de emendas apresentadas e

quantidade de artigos no texto, que mostram o grau de desafio do relator para lidar com a demandas existentes; e (ii) *aceitação*, que é o resultado do trabalho do relator. É a razão da quantidade de emendas apresentadas e das emendas aceitas, que representa o grau de atendimento das demandas dos parlamentares.

Dos projetos analisados, verificamos que os projetos mais complexos foram o da Reforma da Previdência, relatado pelo Senador Tasso Jereissati e que recebeu 593 emendas, e do Projeto Médicos pelo Brasil, relatado pelo Senador Confúcio Moura, que recebeu 366 emendas. Ambos rejeitaram a maioria das emendas dada a necessidade de celeridade na aprovação das proposições e, ainda, pelo fato de haver alteração no mérito do projeto, o que o restituiria para nova discussão e votação na Câmara dos Deputados.

Outra característica evidenciada nos projetos foram a realização de audiências públicas para acolher o máximo de opiniões da sociedade civil e gestores envolvidos nas áreas do tema em discussão. No primeiro caso foram quatro e, no segundo, seis audiências públicas realizadas.

O terceiro projeto, que trata da reestruturação da carreira militar e teve como relator do Senador Arolde de Oliveira, teve menos participação dos parlamentares por meio de emendas (apenas nove), sendo que a única aceita foi a do próprio relator, com a justificativa de que as alterações constantes na demais deveriam ser analisadas em outra proposta já em articulação com parlamentares no Congresso. O projeto não se tornou tão atrativo para outros parlamentares, considerando a abrangência de sua aplicação, mas foram realizadas duas audiências públicas com ampla participação de militares de todas as forças. Mesmo com pouca participação de outros parlamentares por meio de emendas, foi aprovada em tempo recorde.

Conclusões

Considera-se que o estudo do trabalho legislativo possui muitos pontos a serem desvendados e deve ser aprimorado no que tange ao seu processo interno e suas consequências, como é feito com análise de casos concretos, embora a gama de proposições seja demasiada. Assim, esse tipo de estudo é importante para se

entender como funciona a aprovação de projetos na prática e, ainda, o que realmente influencia no êxito de cada projeto, fora sua relevância para a população.

Embora a figura do *agenda holder* seja um tema pouco explorado e necessite de mais estudos aprofundados, os casos aqui apresentados demonstram o papel relevante desses parlamentares na aprovação de matérias de interesse social.

Nas palavras de Araújo e Silva (2013), “espera-se que o relator seja um *agenda holder* quando forem elementos de que ele exerceu capacidade de articular as demandas dos parlamentares (e, indiretamente, nos setores interessados) e os interesses do governo”.

Araújo e Silva (2013) afirmam que a decisão do parlamentar de investir em sua estabilidade como titular da agenda não implica que outros caminhos de consolidação da carreira, como execução de emendas orçamentárias e assunção de titularidade de cargos públicos, não devam ser considerados.

Há um número extenso de parlamentares que atuam nos milhares de processos legislativos em curso no Congresso Nacional, mas apenas uma parte deles efetivamente realiza trabalho de articulação política com os demais parlamentos, o governo e a sociedade em escala que implique contribuições efetivas para a produção legislativa. [...] A atividade legislativa representa um jogo de múltiplas etapas, idiosincrasias, atores diferenciados e preferência heterogêneas, que demandam a associação de diferentes metodologias para poderem ser compreendidas (Araújo e Silva, 2013).

A partir dos casos apresentados neste artigo, é possível concluir que, para se tornar uma *agenda holder*, além da exigência de esforço na área legislativa, que vai da atuação especializada a uma boa circulação dentro dos partidos, é necessária uma carreira política consolidada. Por outro lado, o *status* de *agenda holder* pode alavancar a carreira política do parlamentar, seja para manutenção de seu cargo nas eleições seguintes ou para assunção de outros cargos.

O estudo do comportamento dos parlamentares diante de milhares de projetos para apreciação no Congresso Nacional é o caminho para se descobrir em que proporção os congressistas efetivamente atuam para aprovar leis e quais os parlamentares que de fato trabalham para que isso ocorra. Para determinar a melhor

metodologia que possa constatar a figura do *agenda holder*, é importante observar as características da relação entre os poderes e como funciona a estrutura legislativa do país. No entanto, a figura do *agenda holder* ainda demanda estudos mais aprofundados para que possamos detalhar todas as suas peculiaridades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio & **SANTOS**, Fabiano (2003). “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-698.

ARAÚJO, Suely M.G.V. & **SILVA**, Rafael S. (2013). *Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso Brasileiro*. Ver. Soc. Pol. Vol. 21, nº 48, Curitiba. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400002>

ARAÚJO, Suely M.G.V. & **SILVA**, Rafael S. (2013). *Agenda holders e carreiras políticas*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 10, p. 285-311, jan.-abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n10/09.pdf>;

ARAÚJO, Suely M.G.V. & **SILVA**, Rafael S (2010). *Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes?* Trabalho apresentado no V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, realizado em Toronto, Canadá, de 6 a 9 de outubro. Digit. Disponível em: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E7A9F672FA52D1160525789B0058F282/\\$FILE/3_3575.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E7A9F672FA52D1160525789B0058F282/$FILE/3_3575.pdf);

ARAÚJO, Suely M.G.V. & **SILVA**, Rafael S. (2011). “Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil: por um retrato mais fidedigno do parlamento e dos parlamentares”. Trabalho apresentado no I Encuentro Internacional Legislativos em América Latina. Belo Horizonte, 19 a 21 de outubro;

LEONI, Eduardo; **PEREIRA**, Carlos & **RENNÓ**, Lúcio (2003). “Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil”. *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, p. 44-67.

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

MIGUEL, Luis Felipe (2003). “Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, p. 115-133.

ROHDE, David W. (1979). “Risk-bearing and progressive ambition: the case of members of the United States House of Representatives”. *American Journal of Political Science*, v. 23, n. 1, p. 1-26.

SAMUELS, David (2000). “Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil”. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 3, p. 481-497.

SANTOS, F. 1997. *Patronagem e poder de agenda na política brasileira*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465 – 491. Disponível em: http://www.scielo.br/scielophp?pid=S0011-52581997000300007&script=sci_arttext.

Apêndice

Lista de Projetos que tramitaram no Senado Federal para análise da atuação dos *agenda holders*

PROJETO	NORMA JURÍDICA	EMENTA	RELATOR(A)	INICIATIVA	AUDIÊNCIA PÚBLICA
PEC nº 34, de 2019 (PEC nº 2, de 2015 - CD)	EC nº 100/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.	Senador Espiridião Amim	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PEC nº 98, de 2019	EC nº 102/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e aos arts. 107 e 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e revoga o § 1º do art. 167 da Constituição Federal.	Senador Cid Gomes	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PEC nº 6, de 2019	EC nº 103/2019	Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências	Senador Tasso Jereissati	Presidência da República	4 audiências públicas
PL nº 703, de 2019	Lei nº 13.13.810/2019	Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015.	Senador Antônio Anastasia	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 1902, de 2019	Lei nº 13.819/2019	Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e altera a Lei nº 9.656, de 1998	Senador Eduardo Girão	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública

PROJETO	NORMA JURÍDICA	EMENTA	RELATOR(A)	INICIATIVA	AUDIÊNCIA PÚBLICA
PL nº 1321, de 2019	Lei nº 13.831/2019	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências.	Senador Marcos Rogério	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 3715, de 2019	Lei nº 13.870/2019	Altera o art. 5º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para considerar, para fins de posse de arma de fogo, que a residência ou domicílio compreende toda a extensão do imóvel rural.	Senador Alessandro Vieira	Senado Federal	Sem audiência pública
PL nº 2999, de 2019	Lei nº 13.876/2019	Dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem sob responsabilidade da Justiça Federal.	Senador Fernando Bezerra Coelho	Presidência da República	Sem audiência pública
PL nº 5029, de 2019	Lei nº 13.877/2019	Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências.	Senador Weverton	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 17, de 2019	Lei nº 13.880/2019	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever a apreensão de arma de fogo como medida protetiva à vítima de violência doméstica, na forma em que especifica.	Senadora Leila Barros	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 2104/2019	Lei nº 13,881/2019	Altera a Lei nº 8.427/2019, para estender a subvenção econômica nela prevista a produtos extrativos de origem animal.	Senador Styvenson Valentim (CMA) Senadora Kátia Abreu (CRA)	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública

PROJETO	NORMA JURÍDICA	EMENTA	RELATOR(A)	INICIATIVA	AUDIÊNCIA PÚBLICA
PL nº 5478, de 2019	Lei nº 13.885/2019	Estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e dá outras providências.	Senador Omar Aziz	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 510, de 2019	Lei nº 13.894/2019	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).	Senadora Leila Barros (CDH) Alessandro Vieira (CCJ)	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 693, de 2019	Lei nº 13.913/2019	Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências	Senador Randolfe Rodrigues	Senado Federal	Sem audiência pública
PL nº 1645, de 2019	Lei nº 13.954/2019	Altera as Leis nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), 3.765, de 4 de maio de 1960, 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), 5.821, de 10 de novembro de 1972, 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, e dá outras providências.	Senador Arolde de Oliveira	Presidência da República	2 audiências públicas

PROJETO	NORMA JURÍDICA	EMENTA	RELATOR(A)	INICIATIVA	AUDIÊNCIA PÚBLICA
MPV nº 890, de 1º de agosto de 2019	Lei nº 13.958/2019	Institui o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à Saúde no Sistema Único de Saúde, e autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde.	Senador Confúcio Moura	Presidência da República	6 Audiências Públicas
PL nº 6341, de 2019	Lei nº 13.964/2019	Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.	Senador Marcos do Val	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 6389/2019 (Substitutivo CD)	Lei nº 13.968/2019	Altera o Decreto Lei nº 2.848, de 1940, para modificar o crime de incitação ao suicídio e incluir as condutas de induzir ou instigar a automutilação, bem como a de prestar auxílio a quem a pratique	Senador Rodrigo Pacheco	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 4805, de 2019.	Lei nº 13.969/2019	Dispõe sobre a política industrial para o centro de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores e altera as Leis nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 9.430, de 27 de dezembro de 1997, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 11.484, de 31 de maio de 2007.	Senador Plínio Valério	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PL nº 888, de 2019	Lei nº 13.970/2019	Altera as Leis nº 10.391, de 2 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio da afetação de incorporações imobiliárias, e 12.024, de 27 de agosto de 2009, que dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.	Senador Wellington Fagundes	Câmara dos Deputados	Sem Audiência Pública
PLP nº 54, de 2019 (Substitutivo CD)	Lei Complementar nº 166/2019	Altera a Lei Complementar nº 105, de 2001, e a Lei nº 12.414, de 2011, para dispor sobre os cadastros positivos de crédito e regular responsabilidade civil dos operadores.	Senador Tasso Jereissati	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública

PROJETO	NORMA JURÍDICA	EMENTA	RELATOR(A)	INICIATIVA	AUDIÊNCIA PÚBLICA
PLP nº 55, de 2019	Lei Complementar nº 170/2019	Altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social.	Senador Irajá	Câmara dos Deputados	Sem audiência pública
PLP nº 223, de 2019	Lei Complementar nº 171/2019	Altera o art. 33 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, para prorrogar os prazos previstos em relação à apropriação dos créditos do ICMS.	Senador Cid Gomes	Senado Federal	Sem audiência pública

Fonte: Senado Federal