

Economic Analysis of Law Review

Comportamento Político e Regulação Econômica: Análise da Saliência de Proposições Econômicas no Congresso Nacional (1996-2020)

Political Behavior and Economic Regulation: Analysis of the Saliency of Economic Propositions in the National Congress (1996-2020)

Décio Vieira da Rocha¹
Fundação Getúlio Vargas – Direito (FGV/RJ)

RESUMO

Esse artigo avalia a relação entre o comportamento político e regulação econômica a partir da análise de saliência das proposições econômicas apresentadas no Congresso Nacional entre 1996-2020. Construímos um banco de dados original para analisar como os congressistas buscam regular setores do mercado econômico e quais os principais tipos de política regulatória adotados pelos congressistas. Os estudos sobre regulação têm crescido e ganhado lentes teóricas importantes para a análise crítica de tais fenômenos. A análise do impacto do comportamento político sobre resultados regulatórios ainda tem sido pouco estudada, embora o fenômeno seja frequentemente ressaltado. Nossos achados demonstram que o Congresso brasileiro ao longo de toda a redemocratização disputou basicamente dois eixos de política regulatória na área econômica: políticas de regulação fiscal e políticas de regulação de investimentos para aquecimento de demanda em setores privados (desenvolvimentista). Por outro lado, a temática de regulação local, que tem relação com setores específicos da economia demonstrou-se dispersa em partidos médios, o que denota que há pouco espaço institucional para esse tipo de regulação.

Palavras-chave: Regulação econômica; Comportamento político; Governança e regulação; Teoria da regulação. Análises de saliência.

JEL: K20; D72.

ABSTRACT

This article assesses the relationship between political behavior and economic regulation based on the salience analysis of the economic proposals presented at the National Congress between 1996-2020. We built an original database to analyze how Congressmen seek to regulate sectors of the economic market and what are the main types of regulatory policy adopted by Congressmen. Regulatory studies have grown and gained important theoretical lenses for the critical analysis of such phenomena. The analysis of the impact of political behavior on regulatory results has still been poorly studied, although the phenomenon is frequently highlighted. Our findings demonstrate that the Brazilian Congress throughout the entire re-democratization basically disputed two axes of regulatory policy in the economic area: fiscal regulation policies and investment regulation policies to increase demand in private sectors (developmentalist). These findings open space for a broad research agenda since the party in government and the way in which political competition is designed is very important to explain the country's regulatory framework.

Keywords: Economic Regulation; Political behavior; Governance and Regulation; Regulation Theory; Saliency analysis.

R: 13/08/21 **A:** 15/12/21 **P:** 31/08/22

¹ E-mail: deciovrocha@hotmail.com

1. Introdução

Os anos 60 e 70 foram marcados pelo intenso debate de mudanças de um padrão de bem-estar social que se desenvolveu na Europa pós-segunda guerra mundial em que o Estado era o principal provedor de serviços básicos para uma economia de mercado onde empresas competiriam a oferta desses serviços. Essa linha de discussões propiciou uma onda de reformas no mundo todo nas décadas de 80 e 90 com aumento expressivo de privatizações desses serviços e criação de autoridades regulatórias que dão conta de criar e aplicar regras a essas empresas. O volume de criação de autoridades regulatórias e privatizações foi intenso. Porém, embora tenham caminhado juntos, tendo havido mais privatizações em certo momento, em meados da década de 90 a criação de autoridades regulatórias superou o número de privatizações como demonstra (LEVI-FAUR, 2005, p.19) para o caso das telecomunicações e energia elétrica em 171 países, apontando que a necessidade de regulação tornou-se uma questão institucional substantiva e altamente complexa.

A década de 1990 no Brasil foi bastante marcada por este contexto. Iniciaram-se amplas reformas institucionais que buscaram redesenhar o papel do estado na economia induzindo a uma forte desestatização da economia com a privatização de empresas públicas. Em 1988 iniciou o Plano Nacional de Desestatização que em seu cerne buscava eliminar as barreiras ao capital externo no investimento da privatização de empresas nacionais. Já no governo Collor, uma de suas primeiras ações foi a criação do “Plano Brasil Novo” (mais tarde conhecido como Collor I), em que instituiu a MP 155/90 que implementava de forma mais acelerada o Plano Nacional de Desestatização (PND). O PND buscava principalmente dinamizar o mercado de capitais, reduzir o déficit público e estimular mecanismos competitivos através da desregulamentação de atividades econômicas.

Esse redesenho institucional foi bastante influenciado pelo diagnóstico hegemônico do institucionalismo que passou a dar ênfase nas instituições como um importante aspecto para grandes mudanças econômicas. North (1990), influenciou grande parte desses estudos a partir de sua base teórica que afirmava que a natureza das instituições tinha aspecto determinante sobre a performance e mudanças econômicas.

Como o comportamento das instituições seria determinante para a performance econômica, uma parte significativa dos críticos que lidavam com o tema associava empresas públicas a um mal desempenho econômico já que seriam guiadas por políticos que buscam voto e reeleição, desenhando políticas regulatórias que teriam benefícios concentrados e custos difusos a sociedade.

Porém, Noll (1983) chama a atenção para o cinismo acadêmico de grande parte dessa literatura que afirmava a todo instante que a regulação seria parte de uma “visão padrão era que a política regulatória era uma conspiração do mal entre políticos e indústrias selecionadas para construir um cartel executório.” (NOLL, 1983, p.402)². Essa corrente relacionava qualquer tipo de regulação a um conluio entre empresas e estado. Porém, essa corrente não dava conta de explicar o aumento da regulação nas áreas de saúde e ambiente por exemplo mesmo com parte significativa das indústrias que estavam dentro dos padrões regulatórios sendo sempre contrárias a estas mudanças. Não explicando também por que houve desregulamentação de empresas em setores competitivos e ausência de análise de impacto regulatório nos casos em que haveria clara falha de mercado. Esses diversos fatores são mais bem elaborados pela Teoria da Escolha Pública que demonstram que além de falhas de mercado (externalidades e assimetria de informação) haveria

² No original, “The standard view was that regulatory policy was an evil conspiracy among politicians and select industries to construct an enforceable cartel”.

falhas de governo relacionados a burocracia estatal e a corrupção. Variáveis que complexificam, bastante a análise regulatória, e que implicam na necessidade de um olhar mais aprofundado sobre a regulação, mais do que uma simples análise de “captura”.

Fato é que de modo geral, a decisão de modificar políticas regulatórias passa por 3 etapas: a primeira se refere a decisão de alterar a eficiência econômica e a distribuição de riqueza de uma dada atividade. A segunda é a seleção dos instrumentos políticos (subsídios, impostos, gasto público) ou regulatórios. Por fim, quando definidas as regras, é necessário definir quanta autoridade delegar as organizações ou autoridades regulatórias (NOLL, p.379).

Para entender melhor os efeitos políticos da regulação, nos concentraremos aqui nas duas primeiras etapas, ou seja, no estágio anterior a delegação de aplicação das regras regulatórias.

Para isso, esse trabalho conta com além desta introdução, uma seção inicial que discutimos o que estamos entendendo como regulação e como isso é impactado pelo sistema político brasileiro. Segundo, discutimos a noção de saliência e análise de documentos e sua importância para este trabalho. Na terceira seção detalhamos nossas hipóteses e metodologia. Na quarta seção discutimos os dados referentes a regulação econômica no Congresso e nossos principais achados. Por fim concluímos discutindo a importância de se observar como a disputa competitiva no sistema político determina aspectos centrais de política regulatória.

2. Qual Regulação Possuímos?

Embora as reformas mencionadas na introdução tenham aumentado a participação do setor privado na economia, o governo ainda mantém ampla capacidade de intervir em aspectos regulatórios, demonstrando um caráter heterodoxo da regulação no Brasil (SCHAPIRO, 2010; LAZZARINI, 2011; MENDES, 2015). Isso ocorreria segundo Mendes (2015), porque haveria grandes gargalos nas agências regulatórias como baixo financiamento e nomeações notadamente³ políticas que reduziriam a autonomia das agências e capacidade de monitoramento, que geraria uma fraqueza institucional em muitas agências. Unido a isso, temos que os bancos públicos são os principais investidores nas atividades de longo prazo, o poder de intervenção do governo aumentou, na linha contrária do que propunham os processos de privatização (SCHAPIRO, 2010; LAZZARINI, 2011). Desse modelo de financiamento deu-se o que Lazzarini (2011) chamou de capitalismo de laços que pode ser melhor definido como:

Embora seja inegável o aumento da participação do capital estrangeiro no país e a menor participação direta do governo via estatais, [...] a capacidade de intervenção do governo não diminuiu e [...] os principais atores centrais na economia continuam sendo entidades ligadas direta ou indiretamente ao governo, em associação com alguns grupos privados de maior envergadura. Na realidade, de forma até paradoxal, o fenômeno da privatização e a maior inserção global que se seguiu após a década de 1990 no Brasil ajudou a reforçar a influência do governo e de certos grupos domésticos. (LAZZARINI, 2010, p.19-20).

Ou seja, embora o rol de reformas tenha ampliado a participação de grupos privados e criado diversas autoridades regulatórias, as ações políticas ainda têm impacto significativo na economia. Isso porque muito dessas reformas institucionais dera focos apenas na construção de

³ Toda nomeação necessariamente é política já que é feita pelo chefe do Executivo, mas há diversas formas de controle sobre estas, com listas de pessoal capacitado nos ministérios, indicação por categorias profissionais, etc. Mais à frente discutimos melhor esses pontos.

instituições, sem dar um devido peso ao aspecto estrutural do país e mesmo no processo institucional em que se deram as privatizações. A pura “importação” institucional, sem avaliação das características nacionais esbarra em modelos que são mais teóricos do que representativos na prática.

Dentro de todo esse contexto, é necessário avaliar mais de perto, como agentes políticos se inserem nesse processo regulatório, a partir das regras definidas por eles, áreas em que intervêm e o escopo de sua intervenção. Essa é nossa proposta aqui. Olhar para o que efetivamente se passa em nível de política regulatória no Congresso Nacional, apontando para as relações políticas que determinam as políticas regulatórias.

Regulação é um termo que possui diversificação dependendo da abordagem com a qual se trabalha. Como é um termo utilizado em diversas áreas (direito, economia, ciência política, ciências da saúde, educação), sua definição é importante. Em geral, grande parte dos trabalhos se baseia em uma perspectiva que limita regulação a um tipo de política que busca corrigir falhas de mercado⁴, através da formulação e aplicação de leis que restringe o comportamento de alguns ou de todos os participantes de um determinado mercado (NOLL, p.378). Para Stigler (1971), regulação inclui basicamente quase todas as atividades governamentais tendo centralidade subsídios monetários, barreiras de entradas em mercados, intervenção em mercados e controle de preços. Adotamos aqui essa perspectiva de regulação proposta por Stigler (1971) ligada ao comportamento político, para entender a produção da política regulatória fora das instituições reguladoras.

A escola que ficou conhecida por reunir textos que geraram a chamada “teoria econômica da regulação”, estabelece como hipótese central que políticos são agentes racionais, e que, portanto, buscam ampliar seu poder, beneficiando grupos de interesse (STIGLER, 1971; POSNER, 1974; PELTZMAN et al, 1989; FIANI, 2004). O termo captura tem sido associado a esta “escola” para conceituar estudos que analisam a relação entre agentes políticos e indústrias reguladas de forma a demonstrar que indústrias reguladas tem força (econômica e social) para exigir que agentes políticos estabeleçam políticas regulatórias favoráveis aos regulados. Assim, exigem política regulatória forte como portões de entrada (“*gatekeepers*”) para poucas indústrias evitando a concorrência, produzam política monetária de incentivos fiscais para os mercados regulados, aprovação de legislações que favoreçam aos que já estão inseridos no mercado, etc. Em resumo, esta teoria parte do suposto da microeconomia de que empresas assim como indivíduos são agentes racionais e que, portanto, agirão para promover seus interesses individualmente.

Porém, embora tenha tido um papel de grande importância nas décadas de 60 e 70 para compreender a relação entre estado e mercado, ela tem sido repetida em contextos distintos sem uma análise mais aprofundada de seus resultados e utilizada de forma universal para todos os tipos de mercado. Olson (2015) demonstra que grandes grupos econômicos não têm incentivos para fazer pressão por lobbys que beneficiarão todo o coletivo. Isso serve para grandes empresas ligadas a um ou outro setor econômico. Ou seja, embora grupos econômicos regulados possam ser beneficiados se agissem coletivamente, eles não o fazem porque não possuem incentivos seletivos para garantir que todos agirão da mesma forma. Como então se explica um resultado regulatório que favorece mais algumas empresas do que outras? Nas palavras de Olson “Os lobbies econômicos grandes e poderosos são, na verdade, um subproduto das organizações que têm a força e o suporte que têm porque desempenham alguma outra função além da de fazer lobbys por benefícios coletivos (OLSON, 2015, p.148)”. As legislações, lobbys e melhorias no setor serão explicados como subprodutos das ações de grupos econômicos, ou seja, empresários como agentes

⁴ Uma visão econômica mais clássica.

racionais buscam aumentar a taxa de lucro; fechamento de mercados ou políticas regulatórias setoriais são subproduto desse objetivo primário.

Portanto, a utilização da teoria econômica da regulação sem o devido ajuste aos setores e contextos analisados, relacionando de forma simplória regulação e comportamento político sempre com captura é bastante frágil.

Uma teoria mais geral que nos ajuda a entender as modificações ocorridas a partir da década de 80 nas relações entre regulação estatal e mercado, é a teoria do capitalismo regulatório (LEVI-FAHUR, 2004) que analisa políticas regulatórias sob a ótica de uma nova divisão social do trabalho entre estado, mercado e sociedade civil em que há uma simbiose entre estes atores mais do que um puro conflito ou “captura”. Na verdade, estabelece-se um processo de cooperação entre estes. O que passa a ocorrer com essas mudanças, é que embora o estado transfira ao mercado a oferta de serviços básicos, o estado se mantém como um ator central já que aumenta seu alcance regulatório tornando-se uma peça que mantém sua centralidade para a governança (BRAITHWAITE, 2005).

Portanto, concordamos com a análise de Lazzarini (2010) e Mendes (2015) em relação a manutenção do estado como ator central na produção de políticas regulatórias mantendo sua influência nos diversos setores econômicos. Porém, não creditamos essa manutenção de poder estatal a “captura” do estado por determinados grupos econômicos domésticos. Até porque como veremos na análise dos dados, o tipo de regulação se modifica com o tempo e se diferencia de acordo com a ideologia dos partidos, demonstrando que há um conflito regulatório entre os principais partidos políticos. O que ocorre no Brasil desde a década de 1990 mesmo com as privatizações, é a manutenção de uma economia política em que o estado abre o mercado de serviços, mas se mantém como principal investidor no mercado privado. Embora a política de campeões nacionais exponha a força de determinados grupos em alguns setores econômicos (principalmente na construção civil) ela não dá conta de explicar a dinâmica da regulação econômica no Brasil.

Essa visão de problema político é associada a visão neoliberal que cercou a década de 90 e acreditava que o estado de bem-estar era caro e deveria ser retirado de cena. Diferentemente do esperado, os gastos com serviços básicos, aumentou e não diminuiu nas economias mais desenvolvidas após privatizações (FRANK CASTLES, 2004) e Swank e Steinmo (2002) encontraram estabilidade no nível de taxas tributárias, e não redução como era esperado com o aumento das privatizações. Regulação então se torna “um elemento constitutivo do capitalismo e uma ferramenta para socializar o risco” (LEVI-FAHUR, 2004, pg.14).

Portanto, analisamos aqui a relação entre comportamento político, dentro dessa chave teórica que relaciona o aumento do estado regulatório a um processo global, no qual o Brasil se insere, buscando explicar suas características centrais. Como regulação passa a estar atrelado diretamente a boa governança, entender o processo de regulação econômica passa por dar conta de explicar como os principais atores políticos formulam políticas em relação à economia dentro de um processo competitivo.

Na próxima seção discutimos como a análise de saliência contribui para análise das políticas regulatórias.

3. Análise de Conteúdos Textuais: Entendendo a Competição a Partir da Saliência Textual

A análise de conteúdo como forma de descrever e explicar contextos textuais não é recente nas ciências sociais. Sabendo que todo texto é algum tipo de expressão humana que busca transmitir informações a respeito de um determinado tema, textos se tornam essenciais para entender projetos de indivíduos ou de grupos. Através de codificação e organização dos textos em categorias passíveis de serem compreendidas em sua totalidade pode-se compreender objetivamente os sentidos que o texto busca transmitir (CERVI, 2018).

Embora as análises de conteúdo sejam utilizadas historicamente por pesquisadores (para analisar textos jornalísticos, conteúdos de propaganda comercial, etc), nas ciências sociais esse método demorou a tomar corpo, já que com uma codificação manual, os pesquisadores ficavam reduzidos a um número de textos passíveis de serem acessados e lidos. Porém, com o aumento de ferramentas de análise e de dados textuais cada vez em maior número, cresceu a necessidade por metodologias mais amplas para dar conta desse aumento expressivo de dados.

Budge & Farlie (1983) através do Manifesto Research Group iniciado na década de 1970 construíram a teoria da saliência da competição partidária. O que os autores buscam demonstrar, é que através da competição política, partidos dão mais ênfase em determinadas temáticas do que em outras. Assim, a saliência das proposições iniciadas pelos partidos políticos em relação a temas econômicos, são fontes ricas para compreender as principais saliências de política regulatória desses atores políticos em relação a determinados tipos de setores econômicos.

Porém, é sempre importante ressaltar como lembra Laver (2001) que saliência e posição não são iguais. Congressistas podem ter alta saliência em relação a um determinado tema, mas terem posições distintas. Por exemplo, 2 congressistas podem demonstrar interesse em questões fiscais, mas um pode ser favorável ao teto de gastos e o outro contrário. Essas distinções devem receber o cuidado necessário na construção metodológica dos dados e como resalta Grimer & Stewart (2013), é sempre necessário a validação das informações encontradas. Como neste trabalho estamos mais interessados em como partidos propõe políticas regulatórias na área econômica, temos menos interesse em explicar posição e mais interesse na saliência.

Alguns trabalhos recentes têm dado importantes contribuições ao estudo da saliência temática na competição política brasileira. O trabalho de Moreira (2016) analisou mais de 127 mil discursos de senadores entre 1996 e 2016 conseguindo dar conta de estimar as posições políticas dos partidos demonstrando mais força da dimensão situação e oposição do que de uma dimensão ideológica dos partidos. Portanto, olhou não apenas para como os senadores votam, mas como eles se comunicam com o eleitorado.

O trabalho de Batista (2020) foca em analisar a saliência temática de todas as proposições na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2014, buscando demonstrar como a saliência temática se modifica com o tempo e em relação aos atores envolvidos no processo de produção de políticas e demonstrando uma dimensão Executivo-Legislativo.

Nosso trabalho busca reunir várias contribuições advindas de todos estes trabalhos analisando todas as proposições apenas na área econômica da Câmara Federal no período de 1996 a 2020. Utilizamos a classificação da temática econômica feita pela Coordenação de Organização da Informação Legislativa (CELEG). Na próxima seção explicitamos melhor nossa metodologia e material trabalhado para a análise de dados.

4. Dados e Metodologia

A partir da base de dados abertos da Câmara dos deputados⁵, baixamos todas as proposições sobre a temática econômica⁶ no congresso de 1996 a 2020. O recorte temporal se inicia em 1996 por ter sido o ano de início das primeiras agências reguladoras no Brasil e nos permite analisar se em alguma medida o congresso produz regulação relacionada a temas já regulados nas agências ou se opta por uma agenda alternativa. Mesmo que não haja uma agência que lide exatamente com economia, aprovações sobre taxa de energia elétrica, planos de saúde, estradas, etc. são temas que vão de encontro ao que é regulado nas agências.

Selecionamos nas APIs dos dados abertos da Câmara dos Deputados primeiramente as proposições pela temática econômica. A partir do número das proposições, unimos com os dados mais gerais das proposições (ano, ementa, palavras-chave, etc.). Por fim, agrupamos à base os autores/partidos das proposições. Dessa construção da base de dados resultaram 6944 proposições econômicas, coletadas entre janeiro de 1996 a dezembro de 2020. Após a construção dessa base, iniciamos uma filtragem de informações para adquirir as informações mais específicas a partir das ementas das proposições.

Primeiramente, selecionamos apenas proposições legislativas que tem poder de lei, consequentemente demonstram mais especificamente o que os agentes políticos optam por regular. Após essa filtragem restaram 2721 proposições divididas em: 1814 Projetos de Lei (PL), 515 Projetos de Lei Complementar (PLP), 197 Medidas Provisórias (MPV), 105 Propostas de Emendas à Constituição (PEC) e 90 Projetos de Decreto Legislativo (PDC)⁷.

Logo após, selecionamos também, proposições iniciadas por deputados individualmente (2315), senadores (135) e pelo Executivo (271). Retiramos da análise, portanto iniciativas advindas de órgãos técnicos das casas legislativas ou de comissões por exemplo. Isso porque além de estarem em número bastante inferior, não possibilitam uma análise mais objetiva sobre possível “captura” ou iniciativa para benefícios concentrados contidas nas teorias regulatórias.

Por fim, produzimos uma “*bag of words*” para primeiramente obter a frequência de cada palavra dentro dos documentos e em seguida para retirar palavras muito comuns e/ou que são vícios comuns nos textos, tais como: “pela”, “inciso”, “outubro”, “mais”, “a”, “e”, “autoriza”, “sugere”, etc. Após isso, transformamos nossos dados em uma matriz para analisar a co-ocorrência de palavras nas ementas dos textos.

Com a base de dados limpa, implementamos um algoritmo de aprendizado de máquina não supervisionado para analisar as proposições através de modelagem de tópicos. Utilizamos Latent Dirichlet allocation (LDA) que é um dos algoritmos mais comuns para modelagem de tópicos. A LDA é guiada por 2 princípios como demonstram SILGE & ROBINSON (2017):

- (i) Todo documento é uma mistura de tópicos. Cada documento pode conter tópicos em proporções particulares. Exemplo, um projeto de lei pode ser 70% relacionado ao tópico 1 e 30% relacionado ao tópico 2. O número de tópicos ($k=n$) é definido pelo pesquisador.

⁵ Que pode ser encontrado em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/>.

⁶ A Coordenação de Organização da Informação Legislativa-CELEG do centro de documentação da CD classifica todas as proposições individualmente por macro temas. Desta forma a CELEG classifica as proposições econômicas como propostas que dizem respeito ao mercado privado (isenção de taxas, tarifas, impostos).

⁷ Uma parte substantiva das proposições (2091) são Requerimentos de Informação (RIC) que é um expediente utilizado para solicitar informações a Ministros de Estado e subordinados a presidência da República. Há também muitas proposições de indicação (INC) que somam um total de 1665 proposições. A indicação é utilizada para sugerir a outro poder que se manifeste sobre assunto de sua iniciativa exclusiva. Embora estas proposições contenham informações importantes, como já dito, nos concentramos aqui nas proposições que tenham efeito de lei direta sobre questões econômicas.

- (ii) Cada tópico é uma mistura de palavras. Por exemplo, nas proposições, se definimos um modelo de 2 tópicos ($k=2$), podemos ter um tópico relacionado a temas do Executivo e outro a temas do Legislativo. As palavras podem ser compartilhadas entre tópicos. Regulação por exemplo pode ser uma palavra de interesse comum ligado aos dois tópicos.

Essa análise visa encontrar a mistura de palavras que está associada a cada tópico e determinar a mistura de tópicos que descreve melhor cada documento (SILGE AND ROBINSON, 2017).

Poderíamos classificar as proposições manualmente, mas seria um processo bastante demorado e não deixaria de possuir a característica subjetiva do pesquisador que conceitua as proposições. Essa caracterização subjetiva não é abandonada completamente já que nós pesquisadores é que temos que escolher o número de tópicos e conceituá-los através da análise produzida pelo algoritmo, mas acreditamos conseguir reduzir bastante a subjetividade já que o processamento foi bem-sucedido e a validação confiável como demonstraremos abaixo.

Importante sempre ressaltar os princípios expostos por Grimer & Stewart (2013) para análise com métodos de conteúdo automatizado que são 1) “Todos os modelos de linguagem quantitativa estão errados- mas alguns são úteis” (p.269). 2) “Métodos quantitativos aumentam as capacidades humanas, não as substituem” (p.270). 3) “Não há um método universalmente melhor para a análise automatizada de texto” (p.270). 4) “Validar, validar, validar...” (p.271). Portanto internalizamos a necessidade de conhecimento do pesquisador sobre o assunto tratado, sabemos que embora a análise de texto não substitua a capacidade metodológica do pesquisador, ela contribui para melhorias substantivas, principalmente em um mundo cada vez mais dominado pelos modelos de big data com o qual vivemos nos dias atuais.

Por fim, processamos a análise feita pelo algoritmo e a validamos com a análise manual de uma amostra aleatória retirada de 10% da população de proposições analisadas. Obtivemos um percentual de 88 % de acertos obtidos pelo algoritmo o que demonstra ser positivo. Como já dito anteriormente, essa margem poderia ser aumentada caso fosse feita manualmente, mas ainda assim, não retiraria a subjetividade de análise do pesquisador e também levaria um tempo e esforço muito maior.

Na próxima seção procedemos à análise dos dados e a discussão sobre nossos principais achados.

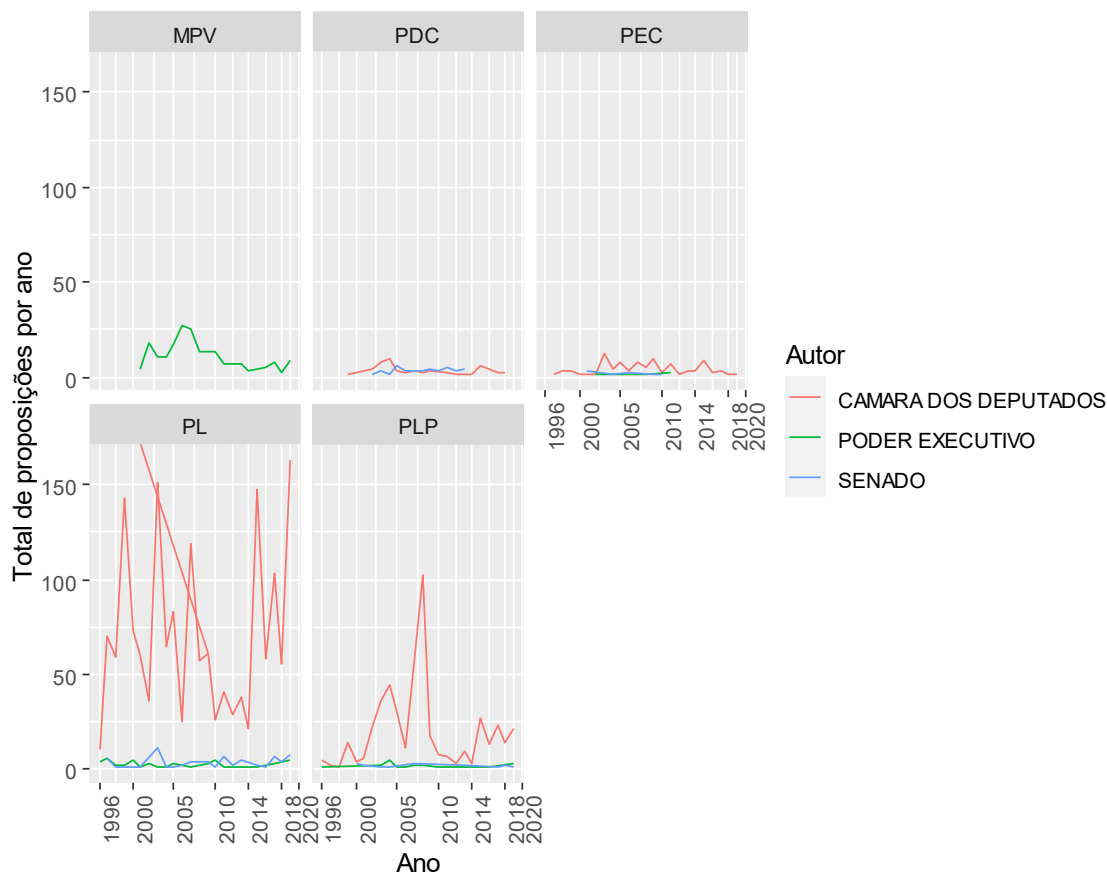
5. O que os Congressistas Regulam na Área Econômica?

Atualmente a Coordenação de Organização da Informação Legislativa-CELEG do centro de documentação da CD, classifica todas as proposições em áreas temáticas e já tem ao menos 30 categorias⁸. Essa grande heterogeneidade nas temáticas poderia soar complexa a análise uma vez que uma determinada temática poderia não ser classificada corretamente. Porém, a classificação feita pela CELEG não é exclusiva, sendo assim, uma mesma proposição pode estar em mais de uma temática. Por exemplo, a PEC 325/2017 que trata do limite para pagamentos de juros e encargos da dívida pública é classificada tanto em economia por atingir o setor privado quanto em finanças públicas e orçamento uma vez que também trata com a questão fiscal do Estado.

⁸ Essas temáticas são variadas indo desde temas mais amplos como educação, saúde e economia à temas bastante específicos como Direitos do Consumidor, Direito Constitucional, Partidos e Eleições, Cidades e desenvolvimento, etc.

A temática de economia é uma das que tem maior frequência no Congresso, ficando atrás apenas de pautas sobre administração pública que dominam a maior parte das proposições e de temas em áreas sociais como educação, saúde e trabalho. Isso se dá certamente por conta como a constituição brasileira é bastante detalhada em assuntos de política social, os congressistas trabalham mais em cima desses temas.

Gráfico 1. Evolução de proposições econômicas no Congresso Nacional (1996-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Fica bastante claro que as proposições econômicas têm uma oscilação substantiva ao longo do tempo, com destaque para o efeito do ciclo eleitoral sobre o número de proposições. Os picos são sempre observados nos anos subsequentes as eleições. Isso se dá por conta da estratégia dos congressistas e governo em propor projetos no primeiro ano de mandato, quando o apoio popular é maior e para demonstrar que sua agenda eleitoral está sendo cumprida. Em média, são propostos 110 PLs e PLPs por ano, o que demonstra certa intensidade legislativa.

Esse alto número de proposições anuais se dá por conta do baixo custo existente em propor Projetos de Lei já que qualquer parlamentar pode iniciar individualmente um PL ou PLP e seus custos de aprovação são baixos (é necessário apenas maioria simples)⁹. É também uma estratégia de demonstrar aos eleitores de sua base eleitoral que estão trabalhando nos temas que propõem. O número de proposições deste tipo é mais frequente entre os deputados federais pois são recursos que podem se transformar em exposição na mídia e/ou prestígio ao deputado. Quando se pauta

⁹ Uma PEC por exemplo precisa ser proposta por pelo menos 171 deputados ou 27 senadores (1/3) do total de congressistas e para ser aprovada é necessária maioria qualificada (3/5) em 2 turnos de votação.

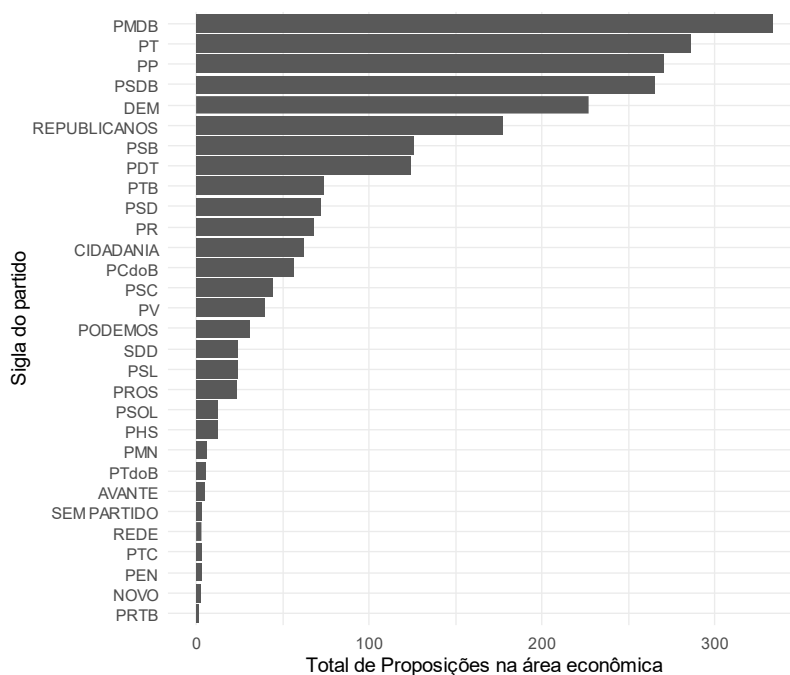
Comportamento Político e Regulação Econômica: Análise da Saliência de Proposições Econômicas no Congresso Nacional (1996-2020)

assuntos muito específicos para uma determinada base eleitoral, mesmo sabendo que sua chance de aprovação seja mínima, a possível exposição dada pela mídia ou por opositores da proposição geram engajamentos positivos para o congressista. Por isso mesmo é importante analisar todas as proposições, mesmo as que não foram aprovadas já que elas podem revelar melhor a saliência dos congressistas sobre os temas diversos na área econômica.

O número de medidas provisórias que é um recurso de competência exclusiva do Executivo foi perdendo força ao longo do tempo principalmente com a edição da Emenda Constitucional 32 que vedava a reedição de medidas provisórias, embora esse instrumento ainda seja de extrema importância para a atividade legislativa do Executivo (MOLHANO e MUNIZ, 2019). Os Projetos de Decretos Legislativos são recursos institucionais próprios do Congresso Nacional e regulamentam matérias exclusivas do Executivo. Foram utilizadas em conjunto com maior por senadores e deputados até 2012 e passaram a ter maior centralidade de iniciativa por deputados, se tornando ausente entre os senadores. Há poucas PECs por parte do Executivo na área econômica (embora quase 100% das enviadas por este tenham se tornado lei). Deputados também propõem PECs principalmente nos anos pós-eleitorais e senadores em menor frequência.

Os maiores partidos têm predominância como os principais atores em proposições desta natureza como podemos ver abaixo:

Gráfico 2. Número de proposições econômicas por partido¹⁰ (1996-2020).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

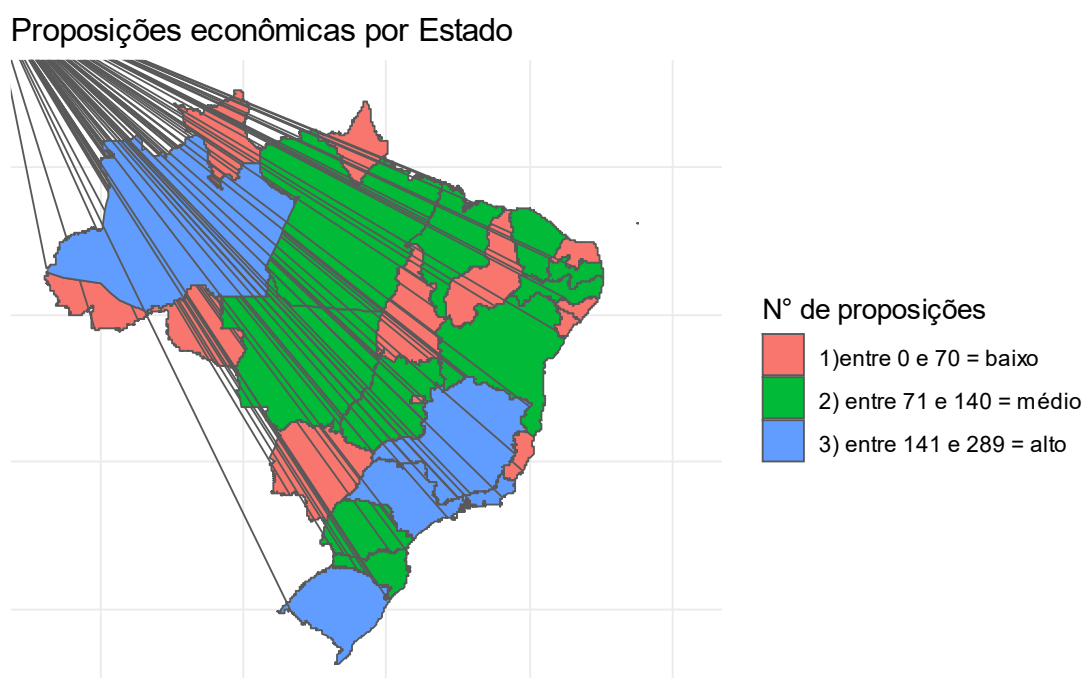
Os dados demonstram que os principais partidos são os que mais propõem na área econômica, apontando para a disputa entre os principais eixos de política regulatória na área econômica no Brasil como será visto mais adiante. Embora todos os partidos apresentem saliência

¹⁰ Partidos que mudaram de nome ao longo do tempo, contabilizamos dentro no nome mais recente do partido. MDB e PMDB por exemplo, contabilizamos junto. PPS que mudou o nome para CIDADANIA também contabilizamos o nome mais recente. Outros exemplos são PFL que mudou o nome para DEM em 2007, PPB e PPR que se fundiram ao PP, PRB que se tornou Republicanos, PL que se fundiu ao PRB e depois se tornou Republicanos.

em alguns eixos, os maiores partidos são os que mais propõe e portanto, os que dominam mais o eixo institucional na competição política.

Há também uma diferenciação nestas propostas em relação aos estados. No mapa abaixo plotamos o número total de proposições econômicas por estado. Em relação a temática econômica há uma distribuição desigual que reflete em certa medida as desigualdades regionais. Amazonas e São Paulo se destacam com o maior número de propostas nessa área com respectivamente 225 e 289 propostas por cada um deles. Porém, Manaus se diferencia bastante de toda a região Norte onde quase todos os Estados têm baixo número de proposições nessa área. No Nordeste e no centro-oeste há uma distribuição média de proposições. Já as regiões sul e sudeste concentram a maior parte das proposições, tendo destaque que toda região sudeste apresentou muitas propostas, exceto Espírito Santo que teve um número baixo de proposições na área. O tamanho das bancadas explica em parte essas diferenças, mas como demonstrado no Amazonas, há também um esforço da bancada em se empenhar mais nessa área.

Gráfico 3. Número de proposições econômicas por Estado (1996-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

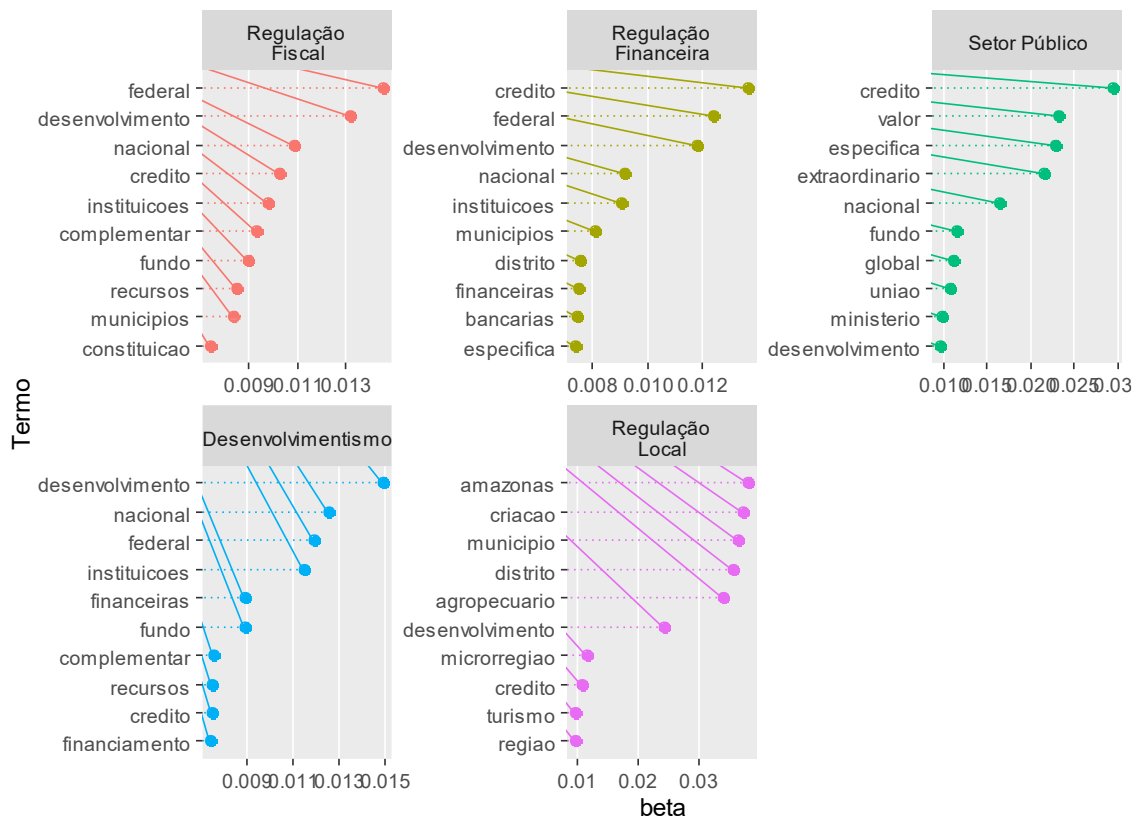
Demonstradas estatísticas descritivas mais gerais, agora passamos a análise de modelagem de tópicos que implementamos a partir da *Latent Dirichlet Allocation (LDA)*. O número de tópicos ($k = n$) foi escolhido a partir de tentativa/erro, sendo que 5 tópicos foi o que demonstrou o melhor formato de co-ocorrência entre as palavras¹¹. Abaixo de 5 há uma mistura de palavras que parecem estar em tópicos distintos com 16 tópicos as palavras se repetem menos, demonstrando maior heterogeneidade tópica, porém para nossa análise aqui, 16 tópicos pouco explicam, de fato. Com

¹¹ Rodamos também um modelo para estimar o melhor ajuste para analisar quantos tópicos são mais adequados a serem implementados. O modelo se aproximou de nossa escolha com um ajuste ótimo de um mínimo de 5 tópicos ou de no máximo 16 tópicos. Para não ficar tão exaustivo, colocamos ele como anexo.

Comportamento Político e Regulação Econômica: Análise da Saliência de Proposições Econômicas no Congresso Nacional (1996-2020)

5 tópicos, conseguimos observar mais claramente como se dá a competição política em torno dos tipos de política regulatória.

Gráfico 4. Modelagem dos principais tópicos relacionados a área de regulação da economia no Congresso Nacional.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Temos então os termos com maior frequência em cada tópico e o valor beta (β) estimado pelo algoritmo. O valor de beta (β) é definido como a probabilidade de ocorrência de um determinado termo naquele tópico específico. Algumas palavras se repetem com mais frequência nos tópicos demonstrando as principais áreas de interesse dos congressistas quando se discute a temática econômica; alguns exemplos são desenvolvimento, federal, crédito e municípios. Interessantemente, saltam temas extremamente ligados a explicação da ação política que relaciona regulação e desenvolvimento (LAFFONT, 2005; ACEMOGLU & DARON, 2012) e também regulação a ação de políticos com interesses eleitorais atuando com uma regulação de interesses locais (STIGLER, 1971; CARREY & SHUGART, 1994). Para indicar melhor os temas contidos em cada tópico, nomeamos eles com as principais propostas referentes a cada um deles.

- **Tópico 1 - Regulação Fiscal.** Esse tópico está diretamente relacionado a temáticas que buscam regulamentar as questões fiscais do estado com proposições que buscam principalmente exigir metas do Estado para investimentos públicos. Estão bastante relacionadas a formas de regulação estatal em geral para melhorias de investimentos privado reduzindo, ou obrigando o poder público a apenas investir em setores econômicos notadamente superavitários. Alguns exemplos deste tópico são o PL 2866 de 1997 que “DISPOE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE OS BENEFICIOS SUPERAREM OS CUSTOS NOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS. ”, o PL 4290 de 1998 que “ALTERA AS DISPOSICOES DO ARTIGO. 15 DA LEI N 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990,

QUE CRIA O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZACAO, E DA OUTRA PROVIDENCIAS.”, o PL 5201 de 2005 que “DISPOE SOBRE O PROGRAMA DE RECUPERACAO FISCAL, ESTABELECE CONDICÕES DE REESCALONAMENTO.”

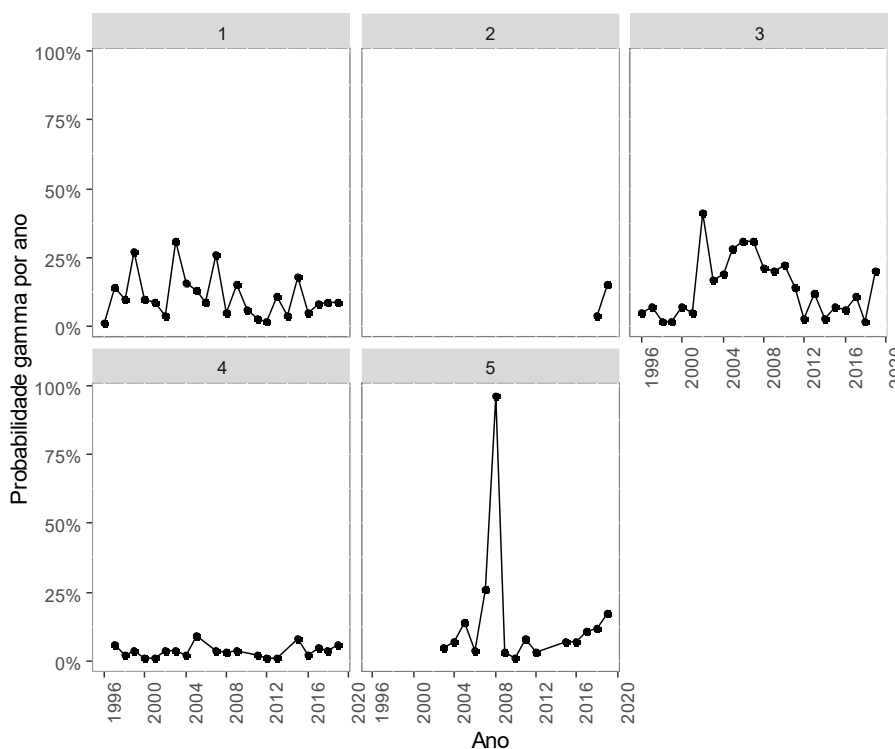
- Tópico 2 - Regulação Financeira. Esse tópico trata de diversos tipos de regulação de instituições financeiras e de tipos de tomada de crédito, valores de taxa de juros estabelecidos pelas instituições, etc. Está direcionado a regulamentar o modo de agir dessas instituições e estabelecer possíveis sanções a erros e ilegalidades destas instituições. Alguns exemplos claros desse tópico são o PL 12 de 2019 que “Dispõem sobre a regulamentação da cobrança das taxas de juros nas operações de crédito produtores rurais e das outras providências. ”, o PL 3686 de 1997 que “ALTERA O ARTIGO. 51 DA LEI N 4.728, DE 14 DE JULHO DE 1965, QUE "DISCIPLINA O MERCADO DE CAPITAIS E ESTABELECE MEDIDAS PARA O SEU DESENVOLVIMENTO", entre diversas outras proposições que trabalham nesta linha.
- Tópico 3 - Economia do Setor Público. Esse tópico está intrinsecamente alinhado principalmente as políticas do Poder Executivo, principalmente no sentido de abrir crédito orçamentário para investimento dos ministérios. Portanto está alinhado as políticas de governo e principalmente a uma economia do setor público, lidando com movimentações de tributos, contribuições e etc. alguns exemplos são o PL 3224 de 2000 que “ACRESCENTA PARAGRAFO AO ARTIGO. 5 DA LEI N 8.894, DE 21 DE JUNHO DE 1994, ESTABELECENDO ALIQUOTA MINIMA DO IOF (IMPOSTO SOBRE OPERACOES DE CREDITO, CAMBIO E SEGURO, OU RELATIVAS A TITULOS E VALORES MOBILIARIOS), NO CASO DE TRANSFERENCIA PARA O EXTERIOR DE RECURSOS FINANCEIROS QUE PERMANECERAM NO PAIS POR PERIODO INFERIOR A NOVENTA DIAS. ” e diversos PLs como o 184 de 2004 que “ABRE CREDITO EXTRAORDINARIO AOS ORCAMENTOS FISCAL E DE INVESTIMENTO DA UNIAO, EM FAVOR DOS MINISTERIOS DA JUSTICA, DOS TRANSPORTES E DA DEFESA, PARA OS FINS QUE ESPECIFICA.”
- Tópico 4 - Desenvolvimentismo. Esse tópico está mais diretamente associado a utilização de recursos estatais para aquecimento de oferta e demanda do mercado privado em diversas áreas como habitação, saúde, educação, estradas, etc. Em geral buscam utilizar fundos destas distintas áreas para aquecer o mercado privado. Estão então relacionados a uma utilização de recursos públicos para fortalecer setores econômicos de mercados privados. São proposições centrais neste tópico os PLs 1970 de 1999 que “DISPOE SOBRE A CONCESSAO DE FINANCIAMENTOS DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL - BNDES A EMPRESAS ESTRANGEIRAS.”, o PL 5059 de 2005 que “CONCEDE DEDUCAO TRIBUTÁRIA NO FINANCIAMENTO DE BEM IMOVEL E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.”
- Tópico 5 - Regulação Local. Este tópico é associado a fatores distributivistas dos congressistas principalmente no sentido de buscar encaminhar recursos para regiões e municípios muito específicos. Cria regiões e microrregiões em áreas menos desenvolvidas e busca encaminhar recursos para setores agrícolas. Estão principalmente focados nos Estados do Nordeste, Norte e Centro Oeste. São exemplos os PL 308 de 2008 que “AUTORIZA A CRIACAO DE DISTRITO AGROPECUARIO NO MUNICIPIO DE SAO SEBASTIAO DO UATUMA, NO ESTADO DO AMAZONAS, E DA OUTRA PROVIDENCIAS. ”, o PL 360 de 2007 que “ PROIBE AS INSTITUICOES FINANCEIRAS DE CONDICIONAREM FINANCIAMENTO DE MAQUINARIO

“AGRICOLA A CONTRATAÇÃO DE SEGURO. ”, e o PL 5774 de 2009 que “INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE FOMENTO AO TURISMO RURAL. ”

Interessante notar que embora algumas palavras centrais se repitam nos tópicos como já demonstrado anteriormente, os tópicos têm distinções importantes.

Há também uma diferenciação temporal dos tópicos. Como podemos ver no gráfico abaixo. Nele, calculamos o valor gamma dos tópicos que consiste em analisar a probabilidade de um determinado documento pertencer àquele tópico gerado pelo algoritmo. Em nossa análise ele é o total de ementas que pertencem a um determinado tópico por ano.

Gráfico 5. Probabilidade gamma dos tópicos ao longo do tempo (1996-2020).

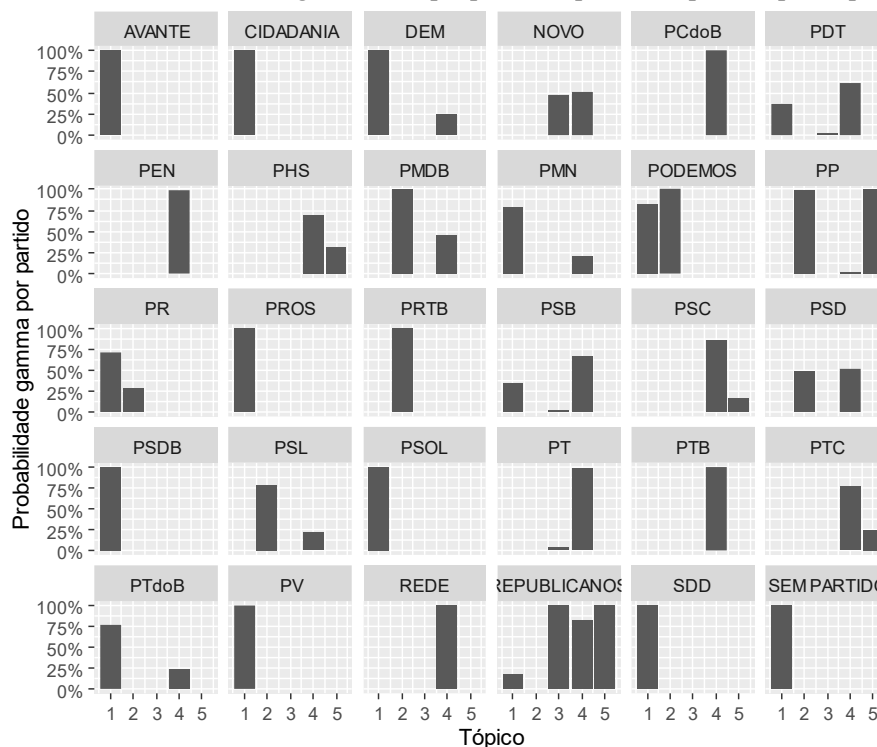


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Os tópicos que tiveram certa constância no tempo são os 1, 3 e 4, o apontam para uma disputa ideológica dos partidos em torno destes temas que tem cercado a regulação econômica ao longo do tempo. Os picos do gráfico ocorrem sempre em ano pós-eleitoral, onde é comum que os congressistas busquem apresentar ao eleitorado temas caros a sua base. O tópico 3 que é ligado ao Poder Executivo ratifica a discussão já amplamente debatida sobre a centralidade do estado na regulação do mercado econômico, mesmo após as privatizações embora tenha perdido força a partir de 2009. O tópico 1, sobre regulação fiscal foi o que teve maior centralidade ao longo do tempo, o que demonstra que o debate sobre o ajuste fiscal do estado importe muito. O tema perdeu espaço entre 2007 e 2015 e volta a ganhar espaço após esse período. O tópico 4, embora em menor número anualmente, manteve certa constância ao longo dos anos, demonstrando-se fator central no debate público. A regulação financeira indica só estar ganhando algum corpo agora no fim da série histórica e é algo que merece ser aprofundado em estudos posteriores. Por fim, o tópico 5 que teve pouca força inicialmente vem ganhando espaço crescente desde 2012.

É também importante notar como ao longo do tempo os partidos na Congresso se comportam em relação a estes temas. No Gráfico abaixo podemos notar uma distinção clara entre os maiores partidos nos tópicos.

Gráfico 6. Probabilidades gamma das proposições para cada partido por tópico.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Alguns partidos maiores e médio, ao centro e a direita do espectro ideológico¹² como PSDB, AVANTE, CIDADANIA, PROS e os que não tem partido tem 100% de probabilidade de suas proposições fazerem parte do tópico 1, demonstrando que claramente essa é a área em que esses partidos mais atuam. DEM e PR também tem a maior parte de suas proposições com maior probabilidade de estarem no tópico 1, tem documentos também com probabilidade de estarem no eixo de regulação financeira (tópico 2).

Interessante avaliar que o PSOL teve 100% de seus documentos também relacionados a regulação fiscal no tópico 1, o que pode soar estranho, já que o partido é mais favorável a investimentos públicos. O que explica este dado, como já dito anteriormente que na LDA que implementamos, estamos analisando apenas saliência e não posição. Portanto, o PSOL estar totalmente dentro deste tópico, pode demarcar apenas que ele busca propor ações que visem reduzir a regulação fiscal. O mesmo ocorre com Partido NOVO de forma oposta. O partido que é publicamente contra investimentos estatais teve sua probabilidade tópica maior no tópico 3 e no tópico 4, o que provavelmente demonstra sua contrariedade as políticas que são aprovadas nestas áreas e consequentemente maior saliência destes nestes tópicos.

Partidos maiores e médios de esquerda e menores de centro-direita, o se concentraram praticamente no tópico 4, em políticas regulatórias desenvolvimentistas. PT, PC do B, REDE, PTB

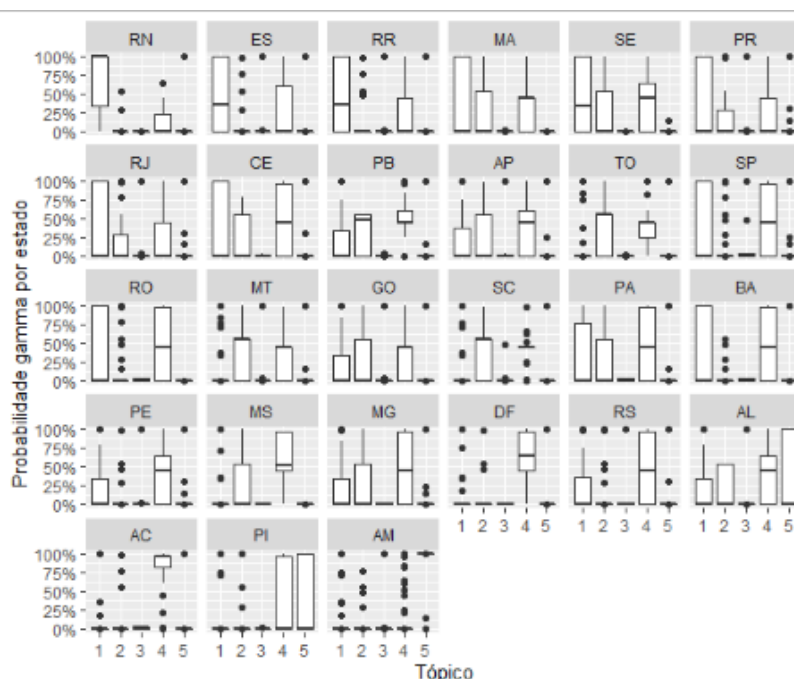
¹² Para análise da ideologia dos partidos no espectro ideológico, utilizamos os dados de Zucco e Power (2021) que estimam a posição dos partidos através de pesquisa com legisladores federais.

e PEN se focaram nesta área. Outros partidos médios como PSB, PDT, PSC, PHS e PTC também tem mais probabilidade de terem seus documentos no tópico 4, embora PSB e PDT também tenham proposições ligadas a regulação fiscal enquanto os outros partidos menores direcionam outras propostas a regulação local, demonstrando que há distinção ideológica entre os partidos.

O PMDB apresentou probabilidade de 100% no tópico 2, demonstrando que a regulação financeira é o tema com que o partido mais trata embora também tenha tido alguma dispersão de proposições na área desenvolvimentista, certamente por conta de seu apoio aos governos petistas que tem maior saliência neste campo.

Por fim, a regulação local, tópico 5, embora venha crescendo nos últimos anos como demonstrado no gráfico 4, ela é bem pulverizada entre os partidos, principalmente entre pequenos e médios partidos e entre a regulação adotada pelo Poder Executivo. Ela teve centralidades principalmente entre os congressistas do Estado do Amazona como fica evidente no gráfico 2, embora grande parte dos estados tenham alguma dispersão de propostas dentro deste tópico. Abaixo plotamos a distribuição dos valores gamma nas proposições por estado.

Gráfico 7. Probabilidade gamma das proposições de cada estado por tópico



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

No Norte do país como já salientado, o Amazonas é quem apresenta a maior probabilidade de proposições no tópico de regulação local. Acre, Rondônia, Pará e Amapá tem maior centralidade no tópico quatro, com proposições voltadas ao desenvolvimentismo. Roraima e Tocantins destoam um pouco dos outros estados tendo Roraima mais centralidade em políticas fiscais, mas dispersando também proposições em desenvolvimentismo. Tocantins tem maior porcentagem de proposições estarem em regulação financeira, com uma porcentagem também substantiva em regulação desenvolvimentista.

No Centro-Oeste todos em todos os estados há uma relação forte entre regulação financeira e regulação desenvolvimentista, sendo essas proposições divididas nestes estados.

No Nordeste, Piauí e Alagoas tem uma concentração maior de proposições ligadas a regulação local. Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Sergipe dividem o número de proposições entre regulação fiscal e desenvolvimentista, com alguns estados como Maranhão, Ceará e Paraíba com alguma dispersão também na área de regulação financeira.

No Sudeste, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo tem maior probabilidade de proposições na área de regulação fiscal, embora São Paulo com alta porcentagem também na área desenvolvimentista. Minas Gerais tem maior probabilidade de proposições na área desenvolvimentista.

Por fim, os estados do Sul caminham em direções distintas. Rio Grande do Sul, com probabilidade alta de proposições na área desenvolvimentista. Paraná por sua vez tem concentração na área de regulação fiscal e Santa Catarina tem mais probabilidade na área de regulação financeira.

Esses dados em geral, ajudam a compreender que há uma dinâmica competitiva em torno dos grandes eixos de regulação fiscal e desenvolvimentista tanto entre os partidos quanto interno aos estados. A chamada regulação local se torna objeto voltado a poucos estados e em uma proporção mais dispersa. O que os dados demonstram mais claramente é que de fato a disputa está no eixo de regulação tomada pelos principais partidos políticos que dominam o cenário nacional desde a redemocratização.

6. Conclusão

As diversas análises sobre regulação feitas no Brasil, em geral lidam com a regulação em uma direção unidimensional (conluio entre estado e agentes regulados), como se apenas um único aspecto teórico pudesse explicar a grande complexidade regulatória que possuímos. Como expusemos, os resultados de política regulatória são complexos e exigem análises mais detalhadas sobre arcabouços institucionais e o papel dos agentes políticos.

Neste trabalho, demonstramos que o Congresso Nacional se mobiliza basicamente dentro de dois eixos de política regulatória que são as políticas fiscais e as políticas desenvolvimentistas. Ao redor destas, temos alguma centralidade do gasto público condicionado pelo Poder Executivo que segue a linha de achados anteriores em que se demonstra que o papel do estado na economia ainda é grande mesmo com as reformas de década de 1990. Em menor medida a disputa por uma regulação local vem ganhando espaço desde 2012 mas ainda dispersa em partidos médios. Esse achado merece mais atenção dos estudos sobre regulação, já que demonstra que na prática o congresso não atua produzindo benefícios locais com custos dispersos. É necessário um estudo mais abrangente que dê conta de explicar se há captura de agentes políticos e por que meios. O crescimento nesta área regulatória merece atenção de estudos posteriores, já que ganha espaço justamente quando a crise econômica começa a se instalar com maior força no país.

Outro aspecto importante trazido por nosso trabalho é a disputa dos partidos em torno dos eixos de políticas regulatórias. Há uma diferenciação crucial entre os maiores partidos, principalmente os que dominaram a disputa pelo Executivo desde 1994, PT e PSDB. O primeiro centralizado em políticas regulatórias mais desenvolvimentistas e o segundo mais focado em políticas fiscais, tendo os partidos que seguiram como fiéis dentro da coalizão seguido também essas políticas, como PC do B ao lado do PT e DEM ao lado do PSDB. O PMDB que pertenceu a coalizão de governo dos dois partidos, se diferenciou dos dois, demonstrando uma maior centralidade em proposições voltadas a regulação fiscal, embora com alguma dispersão na área desenvolvimentista.

Dentro dos estados essas disputas ficam ainda mais evidentes, quando muito dos estados não apresentaram predominância temática, apontando que há uma polarização de temas dentro destes.

Nossos achados vão de encontro a outros estudos que demonstram que a área de regulação econômica é mais insulada em relação ao comportamento político, restando a estes conduzir uma agenda regulatória que caminha ao lado da agenda regulatória de órgãos independentes. Com isso, tem-se que a ideia de um “capitalismo regulatório” baseado em determinações da expansão de instituições regulatórias afeta o comportamento de agentes políticos garantindo que a regulação no campo econômico seja traduzida em agenda dos chefes do Poder Executivo mais do que apenas a tentativa de capturar os agentes reguladores.

7. Referências

- ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, A. **Por que as nações fracassam [recurso eletrônico]: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**/Daron Acemoglu e James A. Robinson; tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- BATISTA, Mariana. **QUAIS POLÍTICAS IMPORTAM? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 35, n. 104, e3510411, 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092020000300508&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 05 jan. 2021. Epub 08-Maio-2020. <http://dx.doi.org/10.1590/3510411/2020>.
- BRAITHWAITE, John, **Neoliberalism or Regulatory Capitalism** (October 2005). RegNet Occasional Paper No. 5, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=875789> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.875789>.
- BUDGE, I. & FARLIE, D., 1983. **Explaining and Predicting Elections: Issue Effects and Party Strategies in Twenty-three Democracies**. London/Boston: George Allen and Unwin.
- CAREY, John & SHUGART, Matthew. 1994. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14(4):417- 439.
- CASTLES, Francis G. 2004. **The future of the welfare state—Crisis myths and crisis realities**. Oxford: Oxford University Press.
- CERVI, Emerson U. **Análise de Conteúdo Automatizada em Redes Sociais Online: uma proposta metodológica**. Paper apresentado no 48º Encontro Anual Anpocs, Caxambu – MG, 2018.
- DAVID R. MAYHEW. **Congress: The Electoral Connection**. 1st ed. New Haven and London: [s. n.], 1974.
- GRIMMER, J & STEWART, B. (2013). **Text as Data: The promise and Pitfalls of automatic Content Analysis Methods for Political Text**. *Political Analysis*, 21(3), 267-297. doi:10.1093/pan/mps028.

- LAFFONT, Jean-Jacques. 2005. *Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, vol. 598, no. March 2005, p. 12–32, 2005. <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>.
- MENDES, M. **Inequality, democracy and growth in Brazil: a country at the crossroads of economic development**. Amsterdã; Boston; Londres: Elsevier; Academic Press, 2015.
- MOREIRA, D. **Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros**. 2016. 204 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, SP, 2016.
- NOLL, R. The Political Foundations of Regulatory Policy. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, vol. 139, no. 3, p. 377–404, 1983. .
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)**. [S. l.]: Cambridge University Press, 1990. <https://doi.org/doi:10.1017/CBO9780511808678>.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EdUSP, 2015.
- PELTZMAN Sam, LEVINE, Michael E., and NOLL, Roger G. "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation." *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics* 1989 (1989): 1-59. Accessed January 4, 2021. doi:10.2307/2534719.
- POSNER, Richard A. "Theories of Economic Regulation." *The Bell Journal of Economics and Management Science* 5, no. 2 (1974): 335-58. Accessed January 4, 2021. doi:10.2307/3003113.
- RIBEIRO, Leandro Molhano; MUNIZ, Mariana Novotny . Judicialização descentralizada e individualizada da política: mudanças nas regras de tramitação de Medidas Provisórias a partir da Emenda Constitucional 32. *REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS (RBPP)*, v. 10, p. 155-174, 2020.
- SALAMA, B.; BARRIONUEVO, A. (coord.) (2016). *Processo de Nomeação de Dirigentes de Agências Reguladoras: uma análise descritiva*. São Paulo: FGV-SP. Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/GRP_arquivos/grp_-_relatorio_de_pesquisa_-_nomeacao_de_dirigentes_nas_agencias_reguladoras_sponsor.pdf - Acessado em 19/01/2021.
- STIGLER, G. J. The theory regulation of economic. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, vol. 2, no. 1, p. 3–21, 1971. <https://doi.org/10.2307/3003160>.
- SWANK, Duane, and STEINMO, Sven. 2002. **The new political economy of taxation in advanced capitalist democracies**. *American Journal of Political Science* 46:477-89.

ZUCCO JR, C.; Power, Timothy J. Fragmentation Without Cleavages. COMPARATIVE POLITICS, v. 53, p. 477-500, 2021.

8. Apêndices

Rodamos também o modelo de ajuste para o melhor número de tópicos abaixo. Rapidamente falando, cada uma dessas métricas (Cao Juan, 2009; Arun, 2010), identifica os números mínimos e máximos necessários para o melhor ajuste. O Valor mínimo dado pela métrica Arun, 2010 foi de 16 e o máximo dado por Deveaud, 2014 foi de 5. Tendo então o intervalo entre 5 e 16, rodamos também um modelo com 16 tópicos.

Gráfico 8. Modelagem para determinação de um número ótimo de tópicos para análise de saliência das proposições.

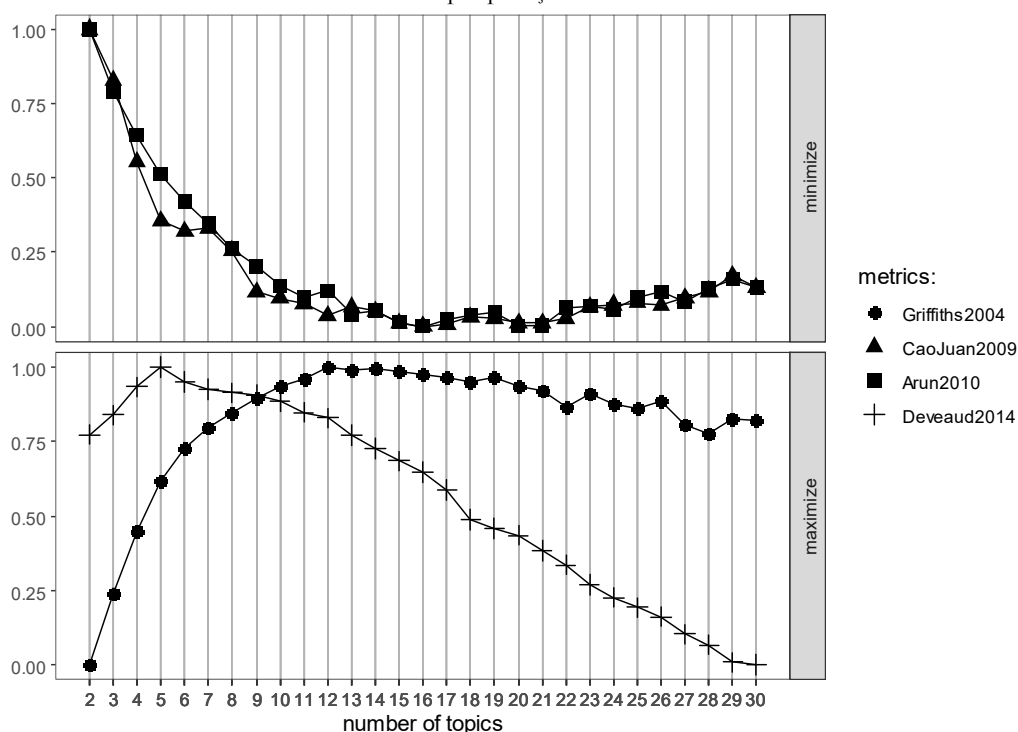


Gráfico 9. Modelagem dos principais tópicos relacionados a área de regulação da economia no Congresso Nacional.

