

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JOÃO VITOR DOS SANTOS ANDRADE

AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS GOVERNOS DILMA E
TEMER: suas características e a relação com o plano de governo

SÃO CARLOS – SP
2021

JOÃO VITOR DOS SANTOS ANDRADE

AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS GOVERNOS DILMA E
TEMER: suas características e a relação com o plano de governo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^{fa} Dr^a Ana Cláudia Niedhardt Capella.

SÃO CARLOS – SP
2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato João Vitor dos Santos Andrade, realizada em 05/04/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella (UFSCar)

Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli (UNESP)

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda (UFSCar)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e minha irmã (João, Adelaide, Giovana) pela vida, apoio e pelos primeiros ensinamentos.

À minha orientadora, Ana Capella, por me instruir na trajetória acadêmica desde os primeiros anos da graduação até a conclusão deste mestrado.

Ao César pelos aprendizados constantes e por fazer os dias serem mais bonitos e felizes.

A todos os amigos e companheiros que compartilharam tanto e deixaram suas marcas nos meus dias.

RESUMO

Esta dissertação insere-se no campo de estudo das políticas públicas, mais precisamente na etapa de definição de prioridades e formação da agenda governamental (*policy agenda-setting*). A partir do referencial teórico e metodológico desenvolvido e aprimorado ao longo das últimas décadas por pesquisadores da área, com destaque para a teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e o modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2014), estudamos a variação na agenda governamental da Presidência da República enquanto Dilma Rousseff e Michel Temer ocupavam a cadeira de chefe do Executivo (2015-2018). O período que abarca a pesquisa foi marcado por um *impeachment* que mudou a composição do governo, alterando tanto os atores presentes nessa esfera de decisão (*turnover*) como também a agenda de prioridades em políticas públicas. Foi objetivo do estudo destacar pontos de proximidade e distanciamento entre a atenção dada aos problemas públicos nos dois momentos e compará-los com o Plano de Governo, documento que contém a agenda divulgada aos eleitores durante a campanha eleitoral, apontando o que mudou e quais as possíveis causas das mudanças. Com isso, analisamos a variação da atenção ao longo do tempo a partir dos dados obtidos por meio da análise de conteúdo de documentos normativos e não normativos ligados ao governo e à candidatura da chapa eleita. Pelos resultados, constatamos que na agenda apresentada durante a eleição houve uma elevada atenção às questões ligadas à macroeconomia, característica que permaneceu na agenda de ambos os governos com aumento contínuo ano após ano, embora com mudança nas especificidades. Questões ligadas às políticas sociais e direitos civis, por outro lado, obtiveram redução na atenção. Os efeitos das crises econômica e política tiveram impacto na agenda, deixando questões econômicas e administrativas em evidência e tirando a centralidade das demais, além de reduzir a diversidade da agenda que passou a focar em um número reduzido de questões.

Palavras-chave: Políticas públicas. Agenda governamental. Agenda-setting. Plano de governo.

ABSTRACT

This research is part of the field of study of public policies, more precisely the stage of setting priorities and forming the government agenda (policy agenda-setting). From the theoretical and methodological framework developed and improved over the last decades by researchers in the field, with emphasis on the theory of Punctuated Equilibrium by Baumgartner and Jones (1993) and the Multiple Streams model by Kingdon (2014), we studied the variation on the governmental agenda of the presidency of the Republic under the governments of Dilma Rousseff and Michel Temer (2015-2018). The period that encompasses the research was marked by an impeachment that changed the composition of the government, changing both the actors present in this sphere of decision (turnover) as well as the agenda of priorities in public policies. The objective of the study was to highlight points of proximity and distance between the attention given to public problems at both times and to compare them with the Government Plan, a document that contains the agenda released to voters during the electoral campaign, pointing out what has changed and what causes of change. Thus, we analyzed the variation in attention over time based on the data obtained through the content analysis of normative and non-normative documents related to the government and the candidacy of the elected slate. From the results, we can see that in the agenda presented during the election there was a high attention to issues related to macroeconomics, a characteristic that remained on the agenda of both governments with a continuous increase year after year, albeit with a change in specificities. Issues related to social policies and civil rights, on the other hand, have seen a reduction in attention. The effects of the economic and political crises had an impact on the agenda, leaving economic and administrative issues in evidence and taking away the centrality of the others, in addition to reducing the diversity of the agenda that started to focus on a reduced number of issues.

Keywords: Public policy. Governmental agenda. Agenda-setting. Government plan.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – O ciclo de políticas públicas	13
FIGURA 2 – Esquemática do modelo de Múltiplos Fluxos	33
FIGURA 3 – Recortes da pesquisa no âmbito da <i>agenda-setting</i>	43
QUADRO 1 – Instrumentos normativos e não normativos utilizados como indicadores da atenção governamental.....	48
QUADRO 2 – Estrutura do Livro de Códigos	50
GRÁFICO 1 – Concentração dos códigos nas Medidas Provisórias (Dilma).....	76
QUADRO 3 – Códigos com mais ocorrências na agenda do governo Dilma (2015-2016)....	79
GRÁFICO 2 – Maiores variações entre o Plano e o governo Dilma	81
GRÁFICO 3 – Concentração dos códigos nas Medidas Provisórias (Temer)	107
QUADRO 4 – Códigos com mais ocorrências na agenda do governo Temer (2016-2018) .	112
GRÁFICO 4 – Maiores variações entre o Plano e o governo Temer	113
GRÁFICO 5 – Variação do percentual de atenção em políticas públicas selecionadas ao longo do tempo	115

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Indicadores e ano de produção.....	55
TABELA 2 – Distribuição das políticas no Plano de Governo (2014).....	60
TABELA 3 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Plano de Governo).....	61
TABELA 4 – Distribuição das políticas em “políticas sociais” (Plano de Governo).....	62
TABELA 5 – Distribuição das políticas no Discurso de Posse (2015).....	67
TABELA 6 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Discurso de Posse de Dilma)	68
TABELA 7 – Distribuição das políticas em “governo e administração pública” (Discurso de Posse de Dilma).....	68
TABELA 8 – Distribuição das políticas nas Mensagem ao Congresso (2015).....	70
TABELA 9 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Mensagem ao Congresso 2015)	70
TABELA 10 – Distribuição das políticas na Mensagem ao Congresso (2016).....	73
TABELA 11 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Mensagem ao Congresso – 2016).....	74
TABELA 12 – Distribuição das políticas nas Medidas Provisórias (2015, 2016).....	75
TABELA 13 – Distribuição das políticas em “governo e administração pública” (Medidas Provisórias - Dilma).....	77
TABELA 14 – Distribuição das políticas nos decretos (2015, 2016).....	78
TABELA 15 – Distribuição das políticas em “habitação, infraestrutura e reforma agrária” (Decretos - Dilma).....	78
TABELA 16 – Comparação entre a atenção nos indicadores do governo Dilma-II (2015, 2016)	80
TABELA 17 – Comparação entre a atenção nos indicadores não-normativos do governo Dilma- II (2015, 2016).....	82
TABELA 18 – Maior problema do país segundo a opinião pública.....	89
TABELA 19 – Distribuição das políticas no discurso de Temer (2016).....	100
TABELA 20 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (discurso de Temer).....	100
TABELA 21 – Distribuição das políticas da Mensagem ao Congresso do governo Temer (2017)	102

TABELA 22 – Distribuição das políticas em “governo e administração pública” (Mensagem ao Congresso – 2017).....	103
TABELA 23 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Mensagem ao Congresso – 2017).....	103
TABELA 24 – Distribuição das políticas da Mensagem ao Congresso do governo Temer (2018)	105
TABELA 25 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Mensagem ao Congresso – 2018).....	105
TABELA 26 – Distribuição das políticas das Medidas Provisórias (2016-2018).....	106
TABELA 27 – Distribuição das políticas em “governo e administração pública” (Medidas Provisórias - Temer).....	108
TABELA 28 – Distribuição das políticas dos Decretos do Governo Temer (2016-2018)....	109
TABELA 29 – Distribuição das políticas em “Governo e administração pública” (Decretos - Temer)	110
TABELA 30 – Comparação entre a atenção nos indicadores do governo Temer (2016, 2017 e 2018).....	111
TABELA 31 – Comparativo entre o Plano de Governo e os governos Dilma e Temer	114
TABELA 32 – Comparativo entre o Plano de Governo e os governos Dilma e Temer na área macroeconômica.....	116

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO E PRIMEIRAS DEFINIÇÕES	10
1.1	OS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	10
1.2	AGENDA GOVERNAMENTAL E AGENDA-SETTING	15
1.3	PERGUNTAS DE PESQUISA E HIPÓTESE	19
2	DISCUSSÃO TEÓRICA	21
2.1	EQUILÍBRIO PONTUADO, MONOPÓLIOS, E OS SUBSISTEMAS DE POLÍTICAS	21
2.2	MÚLTIPLOS FLUXOS, ATORES E OPORTUNIDADES	26
2.3	LOCAIS, PARTICIPANTES E DIFUSÃO DE IDEIAS	33
2.4	EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS, COALIZÃO DE DEFESA E COMUNIDADES POLÍTICAS	40
2.5	ELEIÇÕES, GOVERNABILIDADE E IMPEACHMENT	43
3	METODOLOGIA (MATERIAIS E MÉTODOS)	48
4	DISCUSSÃO E RESULTADOS	58
4.1	ELEIÇÕES NACIONAIS DE 2014	58
4.1.1	Plano de Governo da chapa Com a Força do Povo	59
4.2	GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF	63
4.2.1	Primeiro mandato (2011-2014)	63
4.2.2	Segundo Mandato	66
4.2.2.1	2015	66
4.2.2.2	2016	73
4.3	EVENTOS, ATORES E IDEIAS PRÉ-IMPEACHMENT	83
4.3.1	Manifestações e agenda da opinião pública	85
4.3.2	Ofensivas do Judiciário e a Operação Lava Jato	89
4.3.3	Mídia e redes sociais	93
4.4	O PROCESSO DE IMPEACHMENT DE DILMA	96
4.5	GOVERNO DE MICHEL TEMER (2016-2018)	99
4.5.1	Antes de 2016	99
4.5.2	2016	99
4.5.3	2017	101
4.5.4	2018	104
4.6	COMPARAÇÃO ENTRE A AGENDA DOS DOIS GOVERNOS	113
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
	REFERÊNCIAS	122
	ANEXO 1 – LIVRO DE CÓDIGOS	127

1 INTRODUÇÃO E PRIMEIRAS DEFINIÇÕES

Esta dissertação insere-se em uma área da Ciência Política que visa estudar as dinâmicas de formação e mudança das políticas públicas a partir do reconhecimento de questões pelos governos e do direcionamento hierarquizado de atenção por formuladores de políticas. Rogers e Dearing (1988) denominaram essa área de *policy agenda setting*, uma dentre as três linhas de estudos que formam a teoria de *agenda-setting*¹.

No decorrer do texto, são apresentadas teorias que buscam explicar como uma política pública é criada e como os agentes direcionam atenção a algumas questões em detrimento de outras. A partir dessas teorias e modelos, analisamos episódios recentes com o intuito de contribuir com os estudos sobre formação da agenda governamental e aqueles que se debruçam sobre fatos observados na política brasileira no decorrer da última década.

Ainda neste capítulo introdutório, falamos sobre o campo de políticas públicas e da agenda governamental, apresentando discussões preliminares e definições importantes para se compreender nossos objetos, assim como sua apresentação. No segundo capítulo, focamos nas discussões teóricas que subsidiaram e deram enquadramento para nosso intento. Após isso, apresentamos no capítulo três a metodologia utilizada para os fins elencados antes de iniciarmos o quarto capítulo, em que apresentamos os achados de pesquisa e traçamos uma discussão sobre a conjuntura política, sempre que possível na ordem cronológica dos eventos. Por fim, as considerações finais encontram-se no capítulo cinco.

1.1 OS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de estudo que envolve as políticas públicas é amplo devido a sua multidisciplinariedade, pesquisadores de diversas áreas do saber as tomam como objeto para entender e explicar as relações entre Estado, governo, economia, sociedade, meio ambiente, cultura etc. Por essa diversidade de olhares, não é possível que a disciplina obtenha uma única teoria unificadora ou abordagem conceitual, assim como não é possível apontar uma única questão a ser trabalhada nem um único método ou ferramenta analítica (SMITH; LARIMER, 2009). Arretche (2003) diz que as pesquisas que dizem respeito às políticas públicas têm a

¹ As outras duas são *media agenda-setting* e *public agenda-setting*, agenda da mídia e agenda pública, respectivamente.

característica definidora de possuir como objeto os programas governamentais, desde suas condições de criação até os impactos produzidos nas áreas sociais e econômicas. Dentro da Ciência Política trabalhamos com temas ligados ao poder, competição, autoridade e, mais recentemente, a criação, a difusão e o impacto das ideias para entender como as políticas são pensadas, criadas, decididas, operacionalizadas e avaliadas, sendo que a escolha dos métodos a serem empregados varia a partir dos objetivos definidos e da estratégia a ser empreendida.

As políticas públicas são definidas de diversas maneiras pelos pesquisadores. Dye (1984), por exemplo, as define como aquilo que o **governo** escolhe fazer ou não fazer, Lynn (1980) as caracteriza como um conjunto de ações **governamentais** com efeitos específicos e Peters (1986) como atividades do **governo** que influenciam a vida dos cidadãos (*apud* SOUZA, 2006, p. 24). A partir dessas definições selecionadas, temos que o agente da produção das políticas públicas é o governo e sua materialização se dá tanto pela sua ação como também, de acordo com Dye, sua omissão voluntária. Caracterizar o governo como agente produtor de políticas públicas não exclui a importância de outros grupos e instituições que podem ter influência decisiva em seu processo de construção, apenas reflete que em última instância ela precisa passar pelo crivo governamental para ser formalizada e colocada em prática. Muller e Surel (2002), quando discorrem sobre as três acepções que o termo “política” pode apresentar, explicam que quando no sentido de “*policy*” (traduzido aqui como política pública), ela “designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública” (p. 10), as outras duas acepções são “*polity*” e “*politics*”².

Antes de uma política pública ser criada, é necessário que uma situação seja identificada como um problema público e esforços sejam direcionados para solucioná-lo ou, em outro movimento, que ideias sejam mantidas pelos atores que buscam levá-las para a consideração governamental. Caso se reconheça que a situação A é um problema, deve ser criada uma política pública B para contorná-lo ou vencê-lo. Esse processo, embora dito de uma maneira simples, mostra-se muito complexo, com várias possibilidades e caminhos contraditórios, ainda mais pelo fato de os atores não possuírem informações completas e perfeitas³.

² A *Polity* “faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil” e *politics* designa “a atividade política em geral” (MULLER; SUREL, 2002, p. 10).

³ Herbert A. Simon (1976, *apud* CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016) caracteriza essa situação como uma limitação da racionalidade atribuída aos agentes. Essas limitações se referem à informação disponível, à limitação cognitiva e o tempo disponível para a tomada de decisão que impede o agente de medir todos os custos e benefícios e de seguir o melhor curso de ação.

De maneira geral, o primeiro passo para o desenvolvimento de uma política é reconhecer uma situação observada como um problema público, reconhecimento este que se altera dependendo de quem olha e de como se olha – a derrubada de grandes áreas florestais pode ser interpretada como um problema para comunidades indígenas e para aqueles que se preocupam com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, não será necessariamente assim para aqueles produtores rurais e extrativistas que buscam grandes áreas para desenvolvimento de suas atividades econômicas.

Baumgartner e Jones (1993) apontam que a maneira como o sistema de formulação de políticas públicas aloca atenção a uma questão é um componente crítico para seu reconhecimento como problema público e para a ação política subsequente, sendo que os arranjos institucionais existentes e os valores mantidos também impactam nesse processo. Assim, o mesmo “problema” pode ser definido de diversas maneiras e essa definição terá impactos no decorrer de sua movimentação no sistema político, por isso autores entendem que eles são construídos socialmente (BIRKLAND, 2007; HOWLETT *et al*, 2013; VILLANUEVA, 1993) e se baseiam em ideias e símbolos compartilhados e difundidos entre os grupos a partir de processos dialógicos e estratégias específicas (STONE, 2012).

O passo seguinte é a escolha do que fazer diante do problema: como agir diante dele na busca de uma solução? Nesse momento várias ideias surgem, são recicladas ou adaptadas, assim como diversos atores e grupos competem para levar suas ideias à consideração. Para obter sucesso na arena política, é necessário ir além da definição do problema, é preciso apresentar solução para ele; “*the definition is at the heart of the political battle*” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 29), sendo que essa definição inicial já enceta possíveis formas de ação. Por fim, a política construída, depois de ser discutida e aprovada, deve ser colocada em prática, trazendo novos desafios aos gestores na hora da aplicação, assim como para a sua ulterior avaliação para identificar a necessidade de eventuais correções ou para decidir se a sua continuidade ainda é imperativa. Mas existe um caminho alternativo a todo este descrito: diante do problema e das alternativas, o governo pode optar por não fazer nada ou suprimir a atenção para que não haja o reconhecimento de uma questão como problema a ser enfrentado (BACHRACH, BARATZ, 2011)⁴, mas mesmo não agindo sua omissão ainda surte efeitos, sejam eles deliberados ou não, produzindo ganhadores e perdedores (HOWLETT *et al*, 2013).

⁴ Bachrach e Baratz (2011) afirmam que há “duas faces do poder”, uma visível em que indivíduos e grupos tomam decisões e outra invisível em que atores impedem que questões contrárias a seus interesses sejam alvo de atenção e conseqüentemente de discussão e deliberação. Para um estudo sobre *agenda-denial* ver Capella (2016).

De maneira prática, ao analisar todo o processo de desenvolvimento de uma política pública, fica difícil encontrar um ponto inicial e um ponto final. Muitas vezes esse caminho é errático e não se apresenta de maneira unidirecional. Para fins acadêmicos e didáticos, ainda no início do desenvolvimento de modelos que buscavam entender esse processo na década de 1950, foram criadas etapas que esboçam um caminho no qual uma questão percorre desde o reconhecimento de que algo deve ser feito até a efetiva resposta por meio de uma política. Esse caminho pode ser dividido em etapas que antecedem o processo decisório (reconhecimento de um problema, criação da agenda e formulação de alternativas), o próprio processo decisório em si (deliberação e escolha de uma alternativa) e o momento posterior que seria da efetiva colocação da política pública em prática, com avaliações subsequentes para definir mudanças, continuidades e até possíveis interrupções⁵. Com isso, comumente trabalha-se com o seguinte ciclo de políticas públicas:

Figura 1 – O ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborado a partir de Souza (2006).

⁵ Segundo Howlett *et al* (2013), as etapas em forma de ciclos foram mencionadas pela primeira vez em 1956 com os trabalhos de Harold Lasswell, pioneiro dos estudos da *policy sciences*, cuja noção teórica do campo ainda era normativa.

Segundo Celina Souza (2006, p. 29), o ciclo é uma tipologia que entende a política pública “como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico de aprendizado”. Nesse modelo heurístico vinculado a um tipo ideal da ação pública (MULLER; SUREL, 2002) uma etapa cria as condições para a subsequente. Não há unanimidade para definir quais são os estágios presentes, este apresentado acima é mais sucinto e conta com cinco elementos, mas outras variações são possíveis a depender do autor.

Baumgartner e Jones (1993), Howlett *et al* (2013), Kingdon (2014), Sabatier (2007) entre outros questionam a ideia do ciclo ao dizer que esse processo racional não ocorre na realidade social e política. Apenas um exemplo disso é que por vezes atores com soluções e alternativas pré-determinadas procuram por problemas que a elas se ligam (KINGDON, 2014) ou ocasiões para torná-las aceitas (MULLER; SUREL, 2002). Por diversas questões políticas, eleitorais, de interesses privados ou até mesmo ideológicas, um agente busca realizar algum feito e cria ou busca problemas que possam justificar uma ação. Esse movimento de procurar por um problema serve também para se criar uma imagem favorável diante da “solução” inicialmente aventada. Um exemplo é a solução de redução da maioria penal: basta que alguém com menos de dezoito anos cometa algum crime que logo a “solução” pronta já se liga ao “problema” aparente e ganhe repercussão a partir de vozes que patrocinam a ideia.

Existem diversos fatores e variáveis que afetam a esfera social e política a ponto de tornar o processo mais complexo, afastando a racionalidade dos modelos seriais que estão mais voltados para a orientação *problem solving*⁶. As críticas aos modelos positivistas assumem que as mudanças podem vir a qualquer tempo no processo de elaboração de uma política pública e não necessariamente tudo será desenvolvido como ficou definido inicialmente na fase de formulação, essa nova visão deixa de lado os pressupostos de causas e efeitos entre esses dois momentos (CAPELLA, 2015).

O avanço promovido pelo modelo sequencial foi fornecer uma perspectiva simplificada sobre um fenômeno complexo que são as políticas públicas, mas subestimou características importantes do processo de formulação das políticas públicas, como o caráter caótico (MULLER; SUREL, 2002). A partir dos anos 1970 e 1980 autores romperam com as representações dominantes até então e reconheceram outras variáveis que não eram consideradas nos modelos lineares (MARQUES, 2013).

⁶ Para Baumgartner e Jones (1993) os sinais do ambiente são incertos e ambíguos tornando impossível a racionalidade pretendida pela ideia dos ciclos.

No Brasil, os estudos das políticas públicas passaram por diversas etapas no período mais recente, iniciando em meados da década de 1980 com os primeiros esforços de institucionalização da área tendo como divisor de águas os debates sobre democratização e a mudança de regime político, passando em 1990 para um momento em que os estudos se voltavam para os processos de descentralização e os que se ligavam à reforma administrativa de 1995⁷ (BRASIL; CAPELLA, 2016). Já a partir de 2000 foram desenvolvidos estudos voltados para a participação e outros ligados a políticas setoriais com o uso de teorias e modelos internacionais próprios do campo de políticas públicas e, já na década de 2010, esse uso se consolidou concomitante com o reconhecimento da multidisciplinariedade inerente aos estudos do campo (BRASIL; CAPELLA, 2016).

1.2 AGENDA GOVERNAMENTAL E *AGENDA-SETTING*

Os estudos sobre a agenda governamental são relativamente novos quando comparados ao surgimento da Ciência Política como disciplina na segunda metade do século XIX e os estudos voltados para as políticas públicas datados da década de 1930. De acordo com Souza (2006), Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindbom e David Easton são reconhecidos como os “pais fundadores” da área de estudos em políticas públicas, trazendo contribuições no decorrer dos anos 1930 a 1970. Faria (2003) aponta que até meados de 1950 esses estudos tinham pouca ênfase dentro da Ciência Política pelo fato da disciplina dar mais ênfase nos “*inputs*” do sistema político e as políticas públicas serem consideradas “*outputs*”, entendimento diferente do que se tem hoje, já que as políticas públicas não são determinadas somente a partir das decisões finais, mas também a partir da atenção dada a alguns temas e da negação de outros e os conflitos inerentes a esse reconhecimento.

Para Howlett *et al* (2013), a tarefa de compreender as políticas públicas vai além de se observar a tomada de decisão e engloba todas as decisões potenciais ou aquelas que nem foram tomadas. Assim, estudar políticas públicas também é estudar as ideias, vontades e planos que circundam os atores políticos, os estudos de agenda levam isso em consideração visando entender o que chamou atenção e como se deu esse processo.

⁷ A reforma trouxe para o país a ideia do *New Public Management* e a orientação para práticas voltadas à eficiência e a governança na administração pública.

As pesquisas precursoras sobre agenda surgiram na década de 1970 com Cobb e Elder (1971) apontando a importância das escolhas e das alternativas nas políticas públicas, eles focaram suas pesquisas nos momentos pré-decisórios e explicaram como os *policymakers* atuam nessa arena competitiva priorizando algumas ações.

Cobb e Elder (1971) fizeram a distinção entre dois tipos de agendas⁸, a **sistêmica** e a **institucional** (ou governamental), ambas contidas nos processos pré-decisórios e cada qual com sua peculiaridade. A diferenciação trazida pelos autores é importante porque mostra que nem tudo aquilo que é demandado e é alvo de controvérsia pelos mais diversos grupos dentro da sociedade (agenda sistêmica) vai estar contida na agenda institucional já que existe um certo grau de discricionariedade dos agentes públicos que decidem qual problema será enfrentado com política pública. Para ocorrer a passagem da agenda sistêmica – que inclui todas as ideias possíveis de alcançar o processo político e é mais abstrata e mais ampla – à institucional, é necessário que haja mobilização dos grupos, mas nem todos obterão êxito porque existem vieses na seleção das demandas que chegam ao sistema político, legitimando a prevalência do equilíbrio de poder entre os grupos organizados “(...) *the distribution of influence and access in any system has inherent biases. Consequently, the system will operate to the favor of some and to the disadvantage of others*” (COBB; ELDER, 1971, p. 901). Para os autores, a mudança da agenda é difícil de ser observada, principalmente quando a definição do problema tem origem em grupos com menos poder, embora isso não seja impossível de acontecer. Seus estudos também revelaram que os momentos anteriores à decisão são os mais importantes, já que neles são determinadas as questões e as alternativas a serem consideradas nas próximas etapas do *policy process*.

Birkland (2007) também descreve a agenda **universal** que contém todas as ideias possíveis de serem discutidas pelos membros de uma comunidade política. Nem todas as ideias e questões serão consideradas seriamente por indivíduos em uma sociedade específica e uma porção muito menor chegará ao governo porque existem barreiras culturais, éticas, morais e legais atuando como filtros. Para o autor, leis podem não ser suficientes para limitar o acesso de itens à agenda dos diversos grupos e do governo, mas pressão social e normas culturais tem peso importante, essa pode ser uma explicação para pautas como aborto, eutanásia,

⁸ Agenda é definida por eles como “*a general set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity*” (COBB; ELDER, 1971, p. 905).

descriminalização de certas drogas e união homoafetiva serem tão difíceis de adentrarem à agenda em determinados países.

Em 1984, John Kingdon acrescentou à lista um novo tipo de agenda, a **decisória** (*decision agenda*), caracterizada por ser aquela que passou por seleções e filtros e estão prontas para o processo decisório, ou seja, já existe um problema definido e uma alternativa selecionada para a ação governamental. As questões presentes nessa agenda estão mais próximas de se tornarem políticas públicas. Da agenda universal à agenda decisória existe grande diferença em capacidade e diversidade, enquanto na primeira estão todas as questões possíveis, na segunda existe um número muito reduzido de elementos. Esta também é mais competitiva e depende de uma série de características no ambiente político para existir, principalmente disponibilidade de soluções viáveis e a abertura de uma janela de oportunidades (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) também alertou para o fato de que uma questão não passa necessariamente da agenda sistêmica para a governamental. As duas são autônomas e influenciadas por processos distintos. Essa passagem pode sim ser observada, mas não ocorrerá em todas as ocasiões pois o governo pode gerar sua agenda a partir de seus próprios processos e o caminho ser outro: passagem da agenda governamental para a sistêmica.

Dentro da agenda governamental, podemos apontar diferença da atenção entre os diversos atores, órgãos e instituições em sua órbita de interação. Considerando “governo” como o conjunto dos Poderes Legislativo e Executivo⁹, cada um apresenta sua própria agenda. No Executivo podemos observar a agenda da Presidência, por exemplo, e podemos diferenciá-la da agenda de cada Ministério (agendas especializadas ou setoriais). Focalizando ainda mais, dentro de uma pasta específica cada secretaria tem sua própria lista de prioridades (agenda da Secretaria de Educação Básica ou agenda da Secretaria de Alfabetização no Ministério da Educação).

Pensando na agenda presidencial, Cohen (2012) identificou três categorias distintas: a **retórica**, a **administrativa** e a **legislativa**. Segundo o autor, a agenda retórica é aquela presente nas falas do presidente para o público ou para grupos específicos, contém ideias e indicações que o emissor quer ver ser difundida ou quer apresentar como sendo de sua preocupação. Na agenda administrativa, estão aquelas questões aparentes a partir de decisões unilaterais, ligadas mais à esfera de gestão (reconhecida a partir de decretos administrativos ou outros indicadores). A agenda legislativa do presidente, por sua vez, é aquela produzida a partir de um projeto de

⁹ Todas as outras vezes em que citamos “governo” nos referimos ao Executivo.

legislação enviado ao Legislativo e se assemelha à agenda decisória de Kingdon¹⁰ (COHEN, 2012 *apud* SUDANO, 2018).

Ainda sobre a agenda presidencial, Chaqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) falam da **agenda simbólica** na qual estão presentes as ideias sobre políticas públicas mantidas pelo presidente e reconhecidas a partir de suas falas e discursos e a **decisória**. Ambas são similares à agenda retórica e a agenda legislativa de Cohen (2012), respectivamente.

A definição de agenda governamental que utilizamos nesta pesquisa vem de Kingdon (2014), para ele a agenda é uma lista de questões ou problemas sobre os quais os agentes governamentais ou pessoas de fora, mas ligadas a eles, direcionam atenção séria em um dado momento¹¹. Diante de todas as questões e problemas públicos presentes na jurisdição de um governo, somente alguns serão assumidos como “de primeira ordem”, seja por convicções ideológico-partidárias, seja por interesses eleitorais, por pressão da população ou por qualquer outro motivo que influencie ou restrinja os gestores e políticos. Importante pontuar que estar na agenda não significa que uma política será definida, aprovada e executada, significa apenas que existem atores se empenhando ao redor de determinados assuntos em detrimento de outros, para a aprovação um caminho extra precisa ser percorrido.

Conhecer a agenda de determinado governo não é olhar para as políticas públicas colocadas em prática, mas sim apontar as preferências e vontades que se tornaram aparentes, indicando uma maior atenção para alguns temas em relação a outros. Para Villanueva (1993, p. 29), agenda é um conjunto de itens que “*los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar*”. Assim, o governo decidir ou considerar que deve fazer algo não significa que uma ação será colocada em prática. Retornando ao conceito de Dye que define política pública como aquilo que o governo decide fazer ou não fazer, ao olhar para aquilo que ele deseja fazer (agenda) podemos enxergar o que ele não quer ou não se interessa em fazer (*agenda denial*) e, se quisermos analisar as políticas aprovadas, o que foi possível fazer (agenda transformada em política pública).

A partir dos conhecimentos produzidos e apresentados resumidamente acima sobre a agenda governamental e seus condicionantes, pretendemos com essa pesquisa lançar luz a

¹⁰ No caso brasileiro, podemos considerar também as Medidas Provisórias nessa categoria.

¹¹ Outra definição de Cobb e Elder (1971, p. 906) é similar a de Kingdon: “*a set of concrete items scheduled for active and serious consideration by a particular institutional decision-making body*”. Utilizamos a de Kingdon porque ela reflete a peculiaridade da atenção ser de um governo e pessoas próximas e sua definição não se limita à esfera de decisão.

acontecimentos recentes da política brasileira a fim de compreendê-los pela ótica das políticas públicas e, mais precisamente, da alocação de atenção a determinados temas e como isso se modificou com o tempo.

Tendo como elemento central para o presente estudo a Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) de Baumgartner e Jones, desenvolvida para identificar mudanças na agenda no decorrer de um dado período a partir da utilização de indicadores recorrentes, e a Teoria dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Approach*) de Kingdon para identificar, dentre outros elementos, momentos para mudança e atores envolvidos neste processo, buscamos aferir qual foi a agenda de governo no período de 2015 a 2018, como ela se alterou e compará-la com aquilo proposto ainda na eleição de 2014 em que a chapa Dilma-Temer (PT-PMDB) saiu vencedora do pleito, objetivando identificar possíveis proximidades e distanciamentos. Além disso, também buscamos apontar a importância do *turnover* na presidência como indicador de mudanças na agenda no contexto apresentado e o processo de *impeachment* como evento capaz de abrir uma janela de oportunidades para essas mudanças ocorrerem.

1.3 PERGUNTAS DE PESQUISA E HIPÓTESE

A seguir são apontadas as perguntas que buscamos responder com esta pesquisa: A agenda da chapa eleita em 2014 durante os anos que abarcam os governos Dilma e Temer sofreu alterações ano após ano (de 2015 a 2018)? Qual impacto do *impeachment* na agenda governamental brasileira do período? A agenda desses presidentes é quão discrepante daquilo elencado como prioridade no momento eleitoral? Podemos dizer que os dois presidentes mantiveram proximidade ou distanciamento no decorrer de seus governos e destes com o programa estabelecido anteriormente? Quais os fatores ligados ao ambiente político e social responsáveis por novas ideias surgirem e o *impeachment* ser realizado? Quais os atores e instituições que atuaram politicamente para o estado de coisas ser definido da maneira como foi? O que mudou nas políticas públicas depois do *impeachment*?

A hipótese inicial é que o programa previamente elencado na eleição reforçava uma agenda que não se manteve após a vitória nas urnas por ir de encontro com outros interesses estabelecidos no âmbito político e social que se tornaram mais influentes, culminando com uma mudança que levou a presidente à destituição. O *impeachment*, nesse sentido, teria servido

como uma forma desses grupos insatisfeitos com a condução política reformular a agenda governamental para verem satisfeitas suas ideias a partir de novos atores, mais especificamente de um novo presidente.

2 DISCUSSÃO TEÓRICA

O universo das políticas públicas não é estático, ele se altera constantemente, seja para acomodar os interesses dos grupos que exercem em determinado momento maior pressão e influência por conta do poder que possuem, seja em decorrência de fatores exógenos com alto impacto, como os sociais, ambientais, econômicos e de saúde pública. A velocidade e a qualidade dessas mudanças podem variar em intensidade e em profundidade, para compreender esse processo é necessário trabalhar com indicadores e modelos que nos respondam o que mudou, quanto mudou e quais as explicações para estas mudanças em um dado período.

Abaixo são apresentados dois modelos desenvolvidos entre as décadas de 1980 e 1990 por pesquisadores estadunidenses que nos ajudam a compreender esses processos (Baumgartner e Jones, 1993 e Kingdon, 2014). Ambos focam suas pesquisas nos momentos pré-decisórios de formação da agenda e escolha de alternativas, rejeitam os modelos estritamente racionais (de ciclos, por exemplo) e questionam o incrementalismo como forma de visualizar as mudanças em políticas públicas de forma ampla, também atribuem às ideias e aos agentes papel fundamental, indo além do olhar estrito sobre as instituições, embora reconheçam sua importância.

Concomitantemente à apresentação de seus estudos, incluiremos outras discussões, debates e definições realizados por demais pesquisadores que tocam nos assuntos por eles levantados e ajudam a compreender melhor a formação das políticas públicas.

2.1 EQUILÍBRIO PONTUADO, MONOPÓLIOS, E OS SUBSISTEMAS DE POLÍTICAS

De acordo com Frank Baumgartner e Brian Jones, as mudanças em políticas públicas ocorrem intercalando períodos de estabilidade, nos quais não há mudanças ou estas são incrementais, com outros em que as alterações são mais intensas (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Para os autores, o processo político geralmente apresenta essas duas características – estabilidade e incrementalismo – e só ocasionalmente ocorrem mudanças de larga escala, causadas por algum fator que serve como um impulso para essas alterações maiores e mais perceptíveis. Argumentando que estabilidade e mudança são elementos importantes na política e muitos modelos explicativos focam somente em uma ou em outra, eles desenvolveram a

Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory – PET*) para juntá-las em uma única teorização (BAUMGARTNER; JONES, 1993; BAUMGARTNER *et al*, 2014).

Segundo os autores, os períodos de estabilidade (equilíbrio) ocorrem quando existe um **monopólio de política** (*policy monopoly*), situação na qual determinada área está dominada por uma forte ideia sobre o que fazer ou deixar de fazer. Nesse caso existe uma relação estável entre os subsistemas que controlam esta área e a macropolítica (representada pelo Congresso e a Presidência) dificultando os ímpetus de mudança (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Esses subsistemas de políticas existem porque não é possível que as instituições mantenham todas as questões sempre na agenda, realizando discussões e estudos contínuos sobre tudo a todo momento de maneira centralizada. Esses locais seriam, portanto, onde grupos especializados dão atenção a uma área específica e contêm membros técnicos que compartilham suas visões sobre ela – o monopólio se forma quando um interesse existe e é representado no subsistema, com uma poderosa ideia ou imagem sendo compartilhada¹².

As matérias tratadas por esses grupos possuem menos visibilidade do grande público e por vezes passam distantes dos holofotes e do crivo de boa parte da população, nessa situação de baixo conflito o *status quo* permanece e não há necessidade de grande atenção governamental, o próprio subsistema dá conta de processar as demandas. Os autores apontam que os monopólios são poderosos, mas também instáveis pois sempre estão em confronto com novas ideias originadas de fora e que tentam se estabelecer. Quando um monopólio rui, outro pode se estabelecer no lugar, criando uma sucessão de construção e destruição – e conseqüentemente de ideias a respeito de questões políticas. Nesse sentido, *agenda-setting* é o processo com potencial para abalar o equilíbrio parcial em que determinadas questões se encontram (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Na diferenciação que fazem entre a macropolítica e a política dos subsistemas, apontam que enquanto na primeira a atenção é dada de maneira serial (uma ou algumas políticas por vez, feitas por atores visíveis do Legislativo e do Executivo), na segunda a atenção se dá de forma paralela (várias questões ao mesmo tempo em uma miríade de grupos e de órgãos). Segundo esta teoria, é pelo reconhecimento da inviabilidade de se ater a muitas questões simultaneamente que os subsistemas são formados, eles existem para mitigar a racionalidade

¹² “(...) *policy ideas are generally connected to core political values which can be communicated directly and simply through image and rhetoric*” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 7). Nesses casos ocorre um processo de “feedback negativo” amortecendo as mudanças que vem de fora evitando-as ou incorporando-as de maneira incremental, funcionando também como “*veto points*” (GREEN-PEDERSEN; PRINCEN, 2016).

limitada dos indivíduos – nos termos de Herbert Simon¹³ – que são incapazes de dar atenção a todas as questões. Nesse contexto, as decisões são tomadas por especialistas de dentro da burocracia, subgrupos legislativos, partidos interessados, *policy communities* ou por outras formas de organização mais flexíveis do que indivíduos isolados que possuem uma estrutura capaz de suportar várias questões simultaneamente (BAUMGARTNER; JONES, 1993; BAUMGARTNER *et al*, 2014).

Pelo modelo, um assunto sai do subsistema e atinge a macropolítica (situação na qual os diversos grupos da sociedade começam a dar maior atenção às questões ali tratadas) quando atores governamentais e formuladores de políticas públicas direcionam séria atenção à determinada matéria com propostas de mudança, podendo alterar assim as ideias mantidas dentro dos monopólios. Quando isso ocorre, a matéria alvo de atenção ganha visibilidade e destaque nas discussões de diversos grupos interessados e da mídia a partir de discursos de agentes públicos, campanhas públicas ou privadas ou eventos focalizadores com grande repercussão. O resultado desse processo pode ser uma mudança substantiva em um ou mais subsistemas que terão que se readaptar (entrar em novo equilíbrio). Portanto, concluem que para haver mudanças (pontuações) é necessário um novo entendimento sobre o que fazer diante das questões e problemas públicos, geralmente por uma nova imagem ser difundida e agregar novos adeptos a ela ou por mobilizações mais amplas dentro da sociedade e das instituições que forcem essa mudança (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Os subsistemas podem ser muito variados, tanto em escopo quanto em capacidade, alcance e autonomia. Na concepção de Villanueva (1993, p. 50) eles “*atravesan las divisiones convencionales del poder (legislativo, ejecutivo y judicial) y los diversos niveles de gobierno*”, sendo que alguns são influenciados por um ou poucos atores enquanto em outros o poder é mais difuso e competitivo (VILLANUEVA, 1993; BAUMGARTNER *et al*, 2014)

A estratégia de retirar uma questão da centralidade dos monopólios e levá-la à macropolítica pode ser utilizada pelos grupos que não obtiveram êxito ao empreender mudanças no subsistema. O desafio aqui é fazer com que as demandas por mudança cheguem à agenda governamental, assim será possível retirar a centralidade do processo paralelo para o serial, chamando atenção do grande público. A depender do arranjo institucional mantido em um sistema político em particular, as pontuações poderão ser facilitadas ou dificultadas, cada caso

¹³ Simon (1977) diz que atenção é dispendida de maneira serial a uma ou poucas questões por vez, enquanto as demandas surgem do ambiente de forma paralela (*apud* BAUMGARTNER; JONES, 1993).

deve ser analisado com cautela se atendo às especificidades individuais (BAUMGARTNER *et al*, 2014).

Importante salientar que nas situações em que ocorre um aparente consenso (equilíbrio) diante de determinada política em um subsistema, também podem ocorrer mudanças, mas estas não são tão intensas, são mais incrementais e derivam de processos de barganha e outros tipos de mudanças circunstanciais (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Esse tipo de mudança, portanto, é deliberada, construída pelas forças políticas ao longo do tempo, mas existem aquelas que surgem de maneira inadvertida a partir de acontecimentos não previsíveis e que clamam por respostas rápidas – é o caso de desastres, pandemias, entre outros.

As **imagens de políticas** (*policy images*) são construídas tendo como características uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Como já visto, os monopólios são formados quando uma imagem é amplamente compartilhada, quando ela se altera ou perde amplo consenso o monopólio pode acabar. Baumgartner e Jones em seu livro *Agenda and Instability in American Policy*, exemplificam esse tópico com a questão da energia nuclear: em um determinado momento a imagem por detrás dessa política estava ligada ao argumento da eficiência energética, mas ao longo do tempo e a partir de eventos ocorridos dentro e fora dos Estados Unidos – ou seja, novas informações surgiram – a imagem começou a mudar para uma em que a falta de segurança e os impactos ambientais se tornaram mais relevantes, mudando assim o entendimento anterior e conseqüentemente a estrutura do desenvolvimento dessa política. Essas imagens são construídas a partir de ideias, interesses e valores, seu compartilhamento pode induzir atores à ação e ao apoio a determinadas causas podendo ser responsáveis por uma alteração no equilíbrio anterior, ocasionando mudanças rápidas e profundas – processo que os autores chamam de *feedback* positivo¹⁴. Os agentes que sustentam uma imagem tentam convencer outros que a sua visão do problema e da alternativa para solucioná-lo é a mais correta, ao mesmo tempo em que atuam para desacreditar as imagens concorrentes. Quando só uma imagem é amplamente aceita, o crédito do sucesso se dá ao monopólio que conseguiu difundir a sua e/ou impedir as outras (BAUMGARTNER *et al*, 2014).

Ao divulgar uma imagem em busca de apoio, os especialistas e atores políticos devem utilizar uma linguagem simples e de fácil entendimento, com isso ela chegará a mais ouvintes e será de mais fácil assimilação, também podem usar a mídia e a *internet* para esse feito – nesse sentido temos a retórica e os símbolos como importantes ferramentas estratégicas

¹⁴ *Feedbacks* positivos marcam mudanças enquanto os “negativos”, estabilidade ou incrementalismo.

(BIRKLAND, 2007; BAUMGARTNER; JONES, 1993). Stone (2012) diz que a linguagem importa e a maneira como as pessoas se posicionam perante um problema específico é sensível à linguagem usada para descrevê-lo, por isso existe uma disputa em torno de definições, interpretações e explicações já que é a partir desses mecanismos que o demais grupos terão conhecimento de uma situação. Ainda segundo a autora “*in politics, the representation of issues is strategically designed to attract support to one's side, to forge some alliances and break others*” e para isso são utilizados diversos mecanismos ligados à linguagem e à representação, como símbolos, figuras de linguagem, números, histórias e teorias causais, por exemplo (STONE, 2012, p. 36).

É necessário também ter em mente que uma imagem pode ser mais bem difundida em alguns grupos do que em outros e ela poderá ser mais bem recebida de acordo com a arena institucional em que é colocada (atores podem trocar o Executivo pelo Legislativo ou estes pelo Judiciário a depender da situação e da estratégia). Para chegar ao grande público, não é incomum que apenas alguns elementos de um problema sejam considerados, com isso a complexidade de uma política é simplificada para ter maior inserção nos diversos grupos e locais (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Assim, podemos concluir que a agenda está sempre em mudança para dar respostas ao sistema e aos *inputs* vindos do ambiente e da sociedade. Ou, se ela não está mudando, pode ser que haja intensa disputa de um lado para elevar uma questão à agenda e de outro para impedir que isso ocorra (BIRKLAND, 2007).

Embora o PET tenha sido desenvolvido levando-se em conta as instituições federais estadunidenses, autores apontam a partir de estudos realizados em diversas localidades que ele pode ser utilizado em outros contextos (GREEN-PEDERSEN; PRINCEN, 2016). Vários estudos foram desenvolvidos em outros países e em outras unidades administrativas menores como os estados ou até em conjunto de países como a União Europeia, embora se reconheça que culturas específicas necessitam de um olhar diferenciado devido aos padrões particulares (GREEN-PEDERSEN; PRINCEN, 2016; BAUMGARTNER *et al*, 2014).

O que não ficou claro e necessita de maiores estudos é se ele é aplicável em localidades com regimes autoritários e que não possuem instituições democráticas, esta pode ser uma limitação à sua utilização. Em Baumgartner, Jones e Mortensen (2014), os autores apontam que os aspectos institucionais de *multiple venues* interagindo com a racionalidade limitada dos

processos de tomada de decisão fazem o modelo ser particularmente apto para democracias abertas.

2.2 MÚLTIPLOS FLUXOS, ATORES E OPORTUNIDADES

Considerando a teoria descrita acima, podemos questionar em maior profundidade quais são os acontecimentos que favorecem as mudanças e quais são as variáveis existentes no ambiente político que as impulsionam ou as favorecem. John Kingdon busca responder a estes e outros questionamentos em sua pesquisa sobre as variações nas políticas de saúde e transporte no governo federal dos Estados Unidos no livro *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, publicado originalmente em 1984. A principal pergunta trazida pelo autor é: “*What makes people in and around government attend, at any given time, to some subjects and not to others?*” (KINGDON, 2014, p. 1).

Influenciado pelos estudos de Michael Cohen, James March e Johan Olsen sobre o modelo de lata de lixo da escolha organizacional (*garbage can model of organizational choice*)¹⁵, o autor aponta que tanto a formação da agenda quanto a geração de alternativas são influenciadas por processos diferentes. Ele argumenta que mudanças resultam da combinação ou alteração de elementos distintos conhecidos a partir do seu modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2014).

Os fluxos do *Multiple Streams Approach (MSA)* são: **fluxo de problemas** (*problem stream*) que engloba o modo como um problema é percebido e definido; **fluxo de alternativas** ou **soluções** (*policy stream*) onde estão presentes as possibilidades e caminhos para uma política seguir; e **fluxo político** (*politics stream*), que se refere às alterações dentro da dinâmica político-institucional e da opinião pública. Para haver mudança na agenda decisória é necessário que haja variação nos três fluxos, enquanto para mudar a agenda governamental somente dois – o fluxo de problemas e o político (KINGDON, 2014).

Segundo o modelo, o fluxo de problemas trata do reconhecimento de uma questão por parte do governo e de outros participantes. Partindo do pressuposto de que aquilo considerado como um problema público é mutável ao longo do tempo a partir de construções sociais e que eles não existem por si mesmos, esse fluxo explica o que pode influenciar esse reconhecimento

¹⁵ Kingdon adicionou algumas modificações no modelo, mas em linhas gerais seus criadores definiram as organizações como “anarquias organizadas”, sendo apresentadas como contendo preferências problemáticas, tecnologias incertas e participação fluída.

e como é feita a priorização do conjunto de problemas em um cenário no qual a competitividade é grande. *A priori* todas as questões presentes na sociedade podem despertar a preocupação de um governo, mas nem todas chegarão nesse patamar porque para isso é necessário um esforço interpretativo. Além disso, para uma questão entrar na agenda é necessário que atenção seja dispendida, mas atenção é um recurso escasso, ou seja, a lista de prioridades é finita e por isso é preciso aplicar filtros e fazer seleção desses itens. Outro ponto a se considerar, como disse Jones e Baumgartner (2005), é que as informações disponíveis são inúmeras e por vezes ambíguas, incompletas e enviesadas, assim os *policymakers* precisam estar atentos ao considerar algumas e descartar outras para a ação.

Kingdon ainda faz uma diferenciação importante entre uma “condição” (*condition*) e um problema. Enquanto a primeira é uma situação social incômoda percebida que não enseja obrigatoriamente uma ação de resposta (não gera automaticamente demanda por ações políticas), os problemas originam-se do reconhecimento de que algo deve ser feito em relação a uma situação que causa impacto no âmbito social, implicando que os formuladores de políticas atuem fornecendo resposta e soluções (KINGDON, 2014). O modo como esse problema é percebido e a forma como os esforços são organizados e direcionados definem se ele continuará sendo alvo de atenção ou não. Pode ser que por questões envolvendo estratégias políticas, um tema perca a centralidade (ou, ao contrário, faça ficar mais em evidência), que a ação se torne demasiadamente onerosa para os cofres públicos e não seja mais visto como prioridade, ou ainda, por não haver apoio de grande parcela da população, uma medida fique em segundo plano etc. Isso mostra como os temas dentro da agenda modificam-se devido a influências externas e internas ao governo e às instituições, assim como pelos valores mantidos pelos agentes como pondera Kingdon (2014) e Birkland (2007).

Ainda dentro do fluxo de problemas, o autor aponta que indicadores, eventos focalizadores e *feedback* de ações podem sinalizar a sua existência. A respeito dos indicadores, estes podem vir a partir de dados de agências públicas, empresas, organizações da sociedade civil (como *think tanks*, ONGs ou OSCIPs) ou universidades e centros de pesquisa. Sua variedade pode ser grande e englobar dados que vão desde a microeconomia (consumo, oferta e produção de bens, preços) à macroeconomia (Produto Interno Bruto, balança comercial, investimentos, desemprego, inflação) ou ainda sociais (natalidade, mortalidade, escolaridade), ambientais (desmatamento, aumento do nível dos oceanos, incêndios em áreas florestais) dentre outros. Os números referentes aos indicadores, quando isolados, não dizem muita coisa,

importante são as interpretações e as correlações que são feitas, sendo comum que alguns atores utilizem somente alguns deles e ignorem propositalmente outros (KINGDON, 2014; BIRKLAND, 2007; STONE, 2012).

Como exemplo de evento focalizador (*focusing events*) podemos apontar o rompimento de uma barragem, evento que obriga uma ação imediata dos órgãos governamentais; após um desastre como esse, imediatamente a questão e elementos que a circundam entram na agenda (segurança das construções, sistemas de alertas, outras opções para armazenamento de rejeitos, assim por diante), mas com o tempo a atenção do grande público se esvai, mesmo não havendo respostas adequadas e assim a questão volta a ser tratada nos subsistemas. São eventos raros, sem aviso prévio e agregam em torno de si intensa repercussão por parte da mídia e do público. Podem ser superdimensionados a fim de chamar mais atenção e colocar uma questão rapidamente na agenda ou manipulados para agregar as massas (BIRKLAND, 2007), também podem ser constantemente negligenciados e desacreditados mesmo quando trazem impactos relevantes, para abster os agentes públicos de fazer algo¹⁶. Esses eventos não necessariamente vão fazer uma questão entrar na agenda por si mesmos, Kingdon (2014) aponta que para serem considerados devem reforçar algumas percepções já existentes nas pessoas, sendo possível que em uma primeira ocasião eles não chamem tanta atenção e sejam considerados “eventos isolados”, na segunda vez a atenção pode ser maior.

Os *feedbacks* por sua vez podem vir de avaliações das ações implementadas e se apresentam a partir de indicadores de cumprimento das metas ou ainda pelos comentários a respeito da sua execução vindos dos usuários que recebem determinado serviço, de servidores que participam da implementação da política ou de observadores externos que atuam na área.

Diante do problema reconhecido, o que fazer a respeito dele? Como intervir na realidade para contornar essa situação? A teorização do fluxo de alternativas diz que essas opções podem surgir diretamente dos subsistemas, de outros especialistas no tema (de dentro ou de fora da administração pública), de grupos de pressão atuantes na área, a partir de um empreendedor de política pública (indivíduo ou grupo de indivíduos engajados) ou ainda por ideias pré-concebidas pelo agente político e seu grupo de sustentação (partido ou militância). Quanto mais essas alternativas forem consideradas viáveis nas perspectivas econômica, técnica, social, política e/ou ideológica mais terão chances de progredir – sendo que cada governo e força

¹⁶ Mais recentemente presenciamos alguns governos, como o brasileiro, desacreditando a pandemia do novo coronavírus (evento focalizador) como estratégia política e para se abster de tomar medidas compatíveis com a seriedade que o caso requeria.

política dá mais ênfase para algumas dessas perspectivas do que para outras. Schattchneider (1960) diz que definir alternativas é um importante instrumento dentro do processo político, demonstra poder já que aponta direcionamentos e modos de agir, não é todo ator que consegue fazê-lo, assim, o grupo que tem êxito ao descrever o problema e definir as soluções prevalece no debate das políticas públicas (SCHATTCHNEIDER, 1960 *apud* BIRKLAND, 2007).

As ideias são fundamentais para a construção de alternativas e elas podem vir das *policy communities* – especialistas de determinada área ou setor (KINGDON, 2014). Ao longo do tempo essas ideias podem sobreviver, podem ser combinadas com outras ou desaparecer; mesmo quando continuam a existir, somente algumas recebem atenção séria. Zahariadis indica que “*selection criteria include technical feasibility, value acceptability, and resource adequacy*” (ZAHARIADIS, 2014, p. 33), além desses, outros fatores são importantes como o ordenamento jurídico existente (é mais aceitável para a tomada de decisão que a proposta considerada não necessite de grandes mudanças nas legislações e programas anteriores, o que faria o processo ficar ainda mais complexo) e o impacto orçamentário.

Kingdon argumenta que nesse fluxo todas as propostas e soluções aventadas são discutidas, revisadas e discutidas novamente pelos participantes. Elas permanecem circulando, próximas dos governos em busca de um problema no qual possam se juntar ou de situações que favoreçam seu reconhecimento como a solução a ser escolhida. Segundo o autor,

these proposals are constantly in the policy stream, but then suddenly they become elevated on the governmental agenda because they can be seen as solutions to a pressing problem or because politicians find their sponsorship expedient (KINGDON, 2014, p. 172).

Apesar disso, nem todas as opções e respostas imaginadas podem ser operacionalizadas, há diversas restrições que favorecem algumas e inibem outras. Villanueva aponta que há

restricciones fiscales, legales, morales, tecnoproductivas, políticas. Sobre todo, tristemente, hay restricciones de la cabeza, mentales. Muchas respuestas pensables, argumentables, plausibles, son inhibidas de inmediato, sofocadas, caricaturizadas, o simplemente nunca pasarán por la cabeza de los políticos y funcionarios. Hay pues un patrón de plausibilidad político-administrativa, determinado por restricciones de recursos e ideas (...) normalmente los gobiernos se encuentran ocupados en asuntos previos o de rutina. En los momentos de saturación de la agenda o de intenso involucramiento gubernamental no hay tiempo y disposición para atender a nuevos asuntos: las oportunidades están cerradas (VILLANUEVA, 1993, p. 43).

Considerando esses contextos, em que momento essas mudanças têm mais chances de ocorrer? No terceiro e último fluxo, o político, compreendemos que a percepção da população diante de determinadas questões (*national mood*) pode influenciar a atuação dos formuladores e a pressão de movimentos sociais, associações e outros grupos organizados que participam da política possuem papel importante (principalmente os mais ligados ao grupo político de sustentação do governo). Outro fator que influencia este fluxo está ligado à própria estrutura institucional e de organização do governo; mudanças de ocupantes de cargos estratégicos podem causar mudança nas políticas públicas, as mais notáveis são as mudanças do ocupante da cadeira presidencial, as alterações nos ministérios e em cargos de chefia, assim como na mudança na mesa diretora das casas legislativas (*turnover*) (KINGDON, 2014). Apontamos também como elemento do fluxo político para o período o *impeachment*, no qual forças políticas descontentes com a condução das políticas públicas impulsionaram a destituição da presidente eleita para apresentarem uma nova agenda e um novo direcionamento para as ações oriundas do Executivo. A denúncia e a posterior abertura do processo na Câmara dos Deputados criaram o que Kingdon chama de “janela de oportunidades” para mudanças ocorrerem.

Em relação ao humor nacional (*national mood*), nele se encontra não só a opinião pública, mas também de toda comunidade política do país que compartilha uma visão aproximada criando um solo fértil para promover ou constranger mudanças a depender dos acontecimentos na esfera nacional (KINGDON, 2014; CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016). Cairney e Zahariadis (2016) apontam este elemento como o mais difícil de operacionalizar, citam Zahariadis (2015b) que trata o “humor” como emoção coletiva com maior capacidade de bloquear do que favorecer certas opções políticas, e complementa dizendo que como a atenção está vinculada à emoção há a ameaça do medo estimular reações potencialmente ameaçadoras.

A eleição, conforme reconhecem Baumgartner e Jones (1993), é considerada um momento importante em que podem ocorrer intensas pontuações, permitindo que mudanças sejam observadas. Os pleitos eleitorais fazem parte do fluxo político descrito por Kingdon, mas existem mecanismos que fogem das eleições e possuem impacto ao alterar o governo, é o caso de *impeachments* como mencionado acima. Os autores citados não descrevem essa hipótese, mas como ele tem intensa relação com aquilo que foi teorizado, reconhecemos que mudanças podem advir do uso desse mecanismo que se encontra à disposição do parlamento para a

alteração governamental em casos específicos¹⁷. Na realidade brasileira, não é só por meio das eleições que as mudanças ocorrem pela troca de governo, existem mecanismos usados de tempos em tempos que afetam diretamente a condução do país. Avritzer (2018) sustenta que existem aqui vias antidemocráticas utilizadas para questionar a soberania política e as eleições, acionadas diversas vezes no passado e mais recentemente após as eleições de 2014¹⁸.

Voltando ao MSA, os três fluxos descritos são independentes e existem separadamente, não havendo, portanto, um inicial e um final. Todos podem ocorrer juntos ou separados, em qualquer ordem, obedecendo suas próprias dinâmicas internas (KINGDON, 2014).

Kingdon, entretanto, pontua reconhecendo que os fluxos não são absolutamente independentes, ocasionalmente existe a influência de um sobre o outro:

The criteria for selecting ideas in the policy stream, for instance, are affected by specialists' anticipation of what the political or budgetary constraints might be. Or election outcomes in the political stream might be affected by the public's perception of the problems facing the country, connecting (to a degree) the political and problems streams. Despite these hints of connection, the streams still are largely separate from one another, largely governed by different forces, different considerations, and different styles (KINGDON, 2014, p. 88).

Há convergência dos fluxos (*coupling*) por meio da ação de um empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*) ou outros atores relevantes em momentos de abertura de janelas de oportunidade (*policy windows*). A janela é aberta em momentos específicos – quando soluções se juntam a problemas e ambos se ligam a um momento político favorável – e podem se fechar rapidamente, por isso aqueles que querem elevar uma questão à agenda devem estar atentos às mudanças para agir, sob pena de não atingirem seus objetivos; a próxima oportunidade pode demorar para surgir. Os momentos de abertura podem ser previsíveis ou não, no primeiro caso são exemplos os períodos de elaboração e discussão do orçamento anual, a renovação programada de um programa, ou uma eleição (situações nas quais a permanência da abertura é limitada), enquanto os imprevisíveis podem ser catástrofes ou eventos de grande repercussão (podendo levar a janela a ficar pouco ou muito tempo aberta a depender do evento), cada qual gerando possibilidade de maior ou menor mudança (KINGDON, 2014).

¹⁷ Assim como a combinação humor-eleição é poderoso para impactar a agenda (KINGDON, 2014), o humor-*impeachment* tem um efeito similar.

¹⁸ Segundo o autor “a democracia brasileira admitiu, até este momento, a continuidade de amplas vias antidemocráticas ou contrademocráticas de questionamento da soberania política e de resultados eleitorais, vias estas que parecem estar à disposição daqueles que queiram utilizá-las, e, de tempos em tempos, esses atores aparecem na conjuntura política” (AVRITZER, 2018, p. 276).

Principalmente pela existência dos momentos imprevistos é que os participantes devem estar preparados e já possuir alternativas mais ou menos acertadas.

A janela pode se fechar quando os envolvidos já deram encaminhamentos às questões que queriam, mesmo sem soluções nem aprovação de uma proposta, ou quando eles não conseguiram fazer nada e não estão mais dispostos a continuar os esforços; também pode se fechar porque os motivos que levaram à sua abertura cessaram ou nenhuma alternativa viável se mostrou disponível (KINGDON, 2014).

Outra situação que pode favorecer que novas ideias sejam consideradas e entrem para a agenda se dá a partir do processo chamado de *spillover*. Ocorre quando uma questão prestes a ser considerada – uma lei apresentada e prestes a ser votada por exemplo – atrai ideias e propostas similares e são levadas à consideração aproveitando o caminho aberto pela precursora. Essa primeira legislação ou proposta considerada, altera a estrutura da coalizão ao redor das políticas públicas e abre caminho para que as similares venham à tona (KINGDON, 2014). O sucesso em uma área contribui para o sucesso nas adjacentes.

These spillovers (...) occur because politicians sense the payoff in repeating a successful formula in a similar area, because the winning coalition can be transferred, and because advocates can argue from successful precedent. These spillovers are extremely powerful agenda setters, seemingly bowling over even formidable opposition that stands in the way (KINGDON, 2014, p. 203).

Assim como o modelo do Equilíbrio Pontuado, o dos Múltiplos Fluxos também é questionado pela possibilidade de sua aplicação em outros contextos exteriores aos Estados Unidos. Muitas pesquisas foram realizadas em diversos países utilizando o modelo, tendo cada localidade um sistema político distinto (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016).

Cairney e Zahariadis (2016) argumentam que o modelo utiliza metáforas suficientemente flexível para descrever o processo de *agenda-setting* tornando-o aplicável em qualquer sistema político, principalmente ao considerar a racionalidade limitada dos agentes, a ambiguidade e a incerteza, características presentes em todos os sistemas¹⁹. Também como o Equilíbrio Pontuado, não conhecemos trabalhos aplicando o modelo de Kingdon em regimes autoritários, antidemocráticos e/ou com instituições ameaçadas, por isso é necessária atenção ao utilizá-lo nesses contextos.

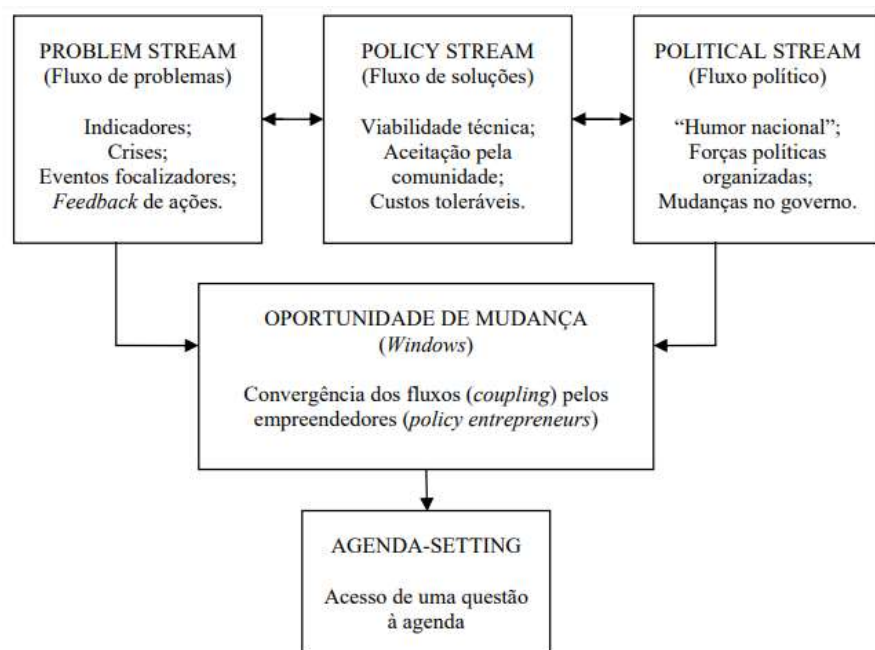
Para Zahariadis (2007), o modelo é o que mais se aproxima da realidade empírica, diferente de outros que apresentam lacunas ou restrições. Nele a unidade de análise pode ser

¹⁹ Autores mencionam que ao menos 65 países já o utilizaram para analisar o *policy process* doméstico.

todo o sistema ou uma decisão específica e apresenta cinco elementos estruturais, além dos três fluxos se somam o *policy entrepreneur* e a *policy window*, sendo que todos eles em conjunto explicam um *output* político.

A **Figura 2** é um esquema do modelo de Múltiplos Fluxos com as suas variáveis descritas pelo autor.

Figura 2 – Esquematização do modelo de Múltiplos Fluxos



Fonte: Capella (2006, p. 32).

2.3 LOCAIS, PARTICIPANTES E DIFUSÃO DE IDEIAS

Em relação aos locais onde a agenda se manifesta, estes podem ser externos ou internos ao aparato governamental. Quando estão fora, há maiores dificuldades para as prioridades serem consideradas e adentrarem aos planos dos governos chamando sua atenção, para isso ocorrer é necessário que os grupos criem mecanismos de difusão de suas ideias, quanto mais uma ideia possuir uma imagem amplamente compartilhada em variados setores, mais terá chance de ser considerada pelos governos e pessoas mais influentes com poder político.

Schattschneider (1960) é um autor importante para a compreensão da difusão por ter desenvolvido o conceito de mobilização de opinião (*mobilization of bias*) para explicar a “socialização do conflito”. Para ele toda organização política tem um viés (*bias*) a favor de algum tipo de conflito em detrimento de outros, favorecendo assim que em algumas situações sejam compartilhadas visões sobre uma questão enquanto outras ficam de fora, ou seja, algumas questões chegam de maneira mais fácil à agenda do que outras. Para o autor, a organização de atores em torno de um tema faz com que ele ganhe ou perca atenção a depender de um contexto maior, podendo ser expandido de uma situação inicial caracterizada como questão privada para outra definida como questão política (SCHATTSCHEIDER, 1960 *apud* BIRKLAND, 2007). A possibilidade de mudança na agenda será maior quando o conflito for ampliado já que o viés tende a legitimar o equilíbrio de poder predominante e impossibilitar alterações. No mesmo sentido vai Villanueva ao dizer que

Por poderosos motivos históricos, ideológicos, políticos y constitucionales, los sistemas se han estructurado con referencia a ciertos valores, ideas y fuerzas sociales, que demarcan los límites de su acción legítima, los inclinan hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarias a otras. Son sistemas acotados y predisuestos. No todo es posible y permisible, no todo es y debe ser objeto de su acción. La deslegitimación y crisis interna son los riesgos y efectos de traspasar los límites y olvidar la tendencia del sistema, su idiosincrasia. Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental. Hay mayor sensibilidad por ciertos asuntos y grupos, a la vez que reticencia y hasta hostilidad ante otros (VILLANUEVA, 1993, p. 42).

Ressalta-se que mesmo reconhecendo essa predisposição a alguns temas e alguns grupos, não podemos dizer que isso se dá de maneira absoluta e seja inalterável. Reconhecer uma tendência não significa que sempre será assim, a partir da dinâmica de formulação da agenda, como vimos pelos modelos apresentados, a atenção pode mudar para atender outros grupos que não sejam os já privilegiados. Uma ideia pode ser forte o suficiente para reunir um número grande (ou qualificado) de partidários em uma causa comum e impulsionar o sistema político a mover-se em seu sentido.

Os modos de expandir a atenção em busca de consensos mudam para cada um dos fluxos descrito por Kingdon, enquanto no fluxo de alternativas a ênfase se dá na persuasão, no político se dá pela barganha (KINGDON, 2014).

Sobre a difusão, Kingdon (2014) apresenta duas maneiras distintas dela ocorrer. A primeira é a difusão do tipo “*soften up*”, a partir dela as ideias são levadas a circular em diferentes locais e nas comunidades políticas para serem conhecidas e consideradas, processo

que pode demorar anos. Outro é o “efeito *bandwagon*” em que há a multiplicação das ideias a partir dos indivíduos que a aceitam e a divulgam, ganhando visibilidade e apoio, neste caso o autor reconhece que há participantes que aderem a uma ideia apenas para não ficarem de fora do movimento.

Como diz Kingdon (2014, p. 72) “*ideas come from anywhere*” e provavelmente elas vêm de mais de um lugar e se juntam, se destroem ou se recombinaem ao longo do tempo sendo impossível apontar o início e o fim desse processo, enquanto algumas sobrevivem a todo esse movimento e são consideradas, outras são descartadas ou se perdem no caminho.

Nesse processo de difusão e compartilhamento de ideias, a democracia se apresenta como um sistema em que há maior possibilidade das interpretações sobre determinadas questões circularem livremente e cheguem a diversos locais e grupos, saindo do âmbito privado e expandido para a arena pública. Nesta arena as ideias podem amadurecer, se modificar e criar consistência chegando ao ponto de produzir impactos sociais a partir de políticas públicas. Quanto mais democrático um sistema político for, mais haverá competição nos subsistemas, característica que pode ser inerente às instituições ou variar ao longo do tempo (BAUMGARTNER *et al*, 2014).

O filósofo político Norberto Bobbio, ao discorrer sobre as demandas direcionadas ao sistema político oriundas das diversas vozes que compõem uma democracia, aponta que por mais eficiente que seja esse sistema, ele não consegue responder adequadamente a todos os grupos, impulsionando os governos a fazerem drásticas opções e criando, conseqüentemente, descontentamentos nos grupos não atendidos. Nesse sentido, a democracia se caracterizaria por possuir demanda fácil e resposta difícil (BOBBIO, 1997). O pluralismo de ideias quando não é bem administrado pelo sistema político pode acentuar a competitividade de maneira a aumentar o conflito (ABRANCHES, 1988). Assim, na democracia sempre haverá os que terão suas pautas e problemas atendidos e aqueles que estarão mais distantes dessa realização, caso os grupos “vencedores” das disputas por atenção sejam sempre os mesmos, consolidará um sistema de privilégios de um lado e criará descontentamentos generalizados do outro. Impossível não citar aqui que alguns grupos são historicamente marginalizados e suas pautas e ideias raramente chegam à consideração governamental, neles estão incluídos os LGBTQIA+, os negros, as mulheres, os pobres e periféricos, comunidades tradicionais etc.

Em sistemas democráticos e pluralistas, as ideias a serem consideradas podem vir de qualquer lugar e de qualquer grupo social, terão maior impacto aquelas que conseguirem se

expandir a partir de narrativas e histórias causais, mas não há bloqueios anteriores, exceto para aquelas amplamente desprezadas moral, cultural, legal ou socialmente.

Ainda sobre os participantes, durante o processo da *policymaking* a quantidade de indivíduos capazes de influenciar o processo se altera consideravelmente. Pensando nas etapas apresentadas no capítulo introdutório, temos no processo de definição de agenda um número maior de participantes, todos os membros da comunidade política podem, em teoria, contribuir para sua formação; no decorrer das fases o número diminui, chegando a poucos e seletos atores tomando decisões sobre o que fazer e como fazer; o número volta a aumentar durante a aplicação e avaliação (HOWLETT *et al*, 2013). A formação da agenda, portanto, é mais democrática do que o processo decisório.

Em relação aos três fluxos do MSA, os participantes podem estar envolvidos em qualquer um deles ou ainda em vários (KINGDON, 2014). Aqui é importante diferenciar aqueles atores visíveis dos invisíveis (ou escondidos). Os visíveis são aqueles em maior destaque e seus atos chamam mais atenção por estarem sob holofotes com frequência, é o caso do presidente, dos ministros, membros do legislativo mais influentes, os partidos políticos, a mídia, e certos grupos de pressão. Até por conta das atividades que exercem, eles estão mais suscetíveis ao escrutínio público e sua agenda é mais aparente a partir de suas ações e discursos. Os atores invisíveis geralmente são burocratas de carreira ou funcionários indicados que não despertam grande atenção da população ou da mídia, podem também ser conselheiros, analistas, acadêmicos e outros grupos de pressão²⁰ (KINGDON, 2014; SOUZA, 2006). Esses “invisíveis” podem se tornam visíveis a partir de algumas de suas decisões ou ações que se tornam públicas – com repercussão na mídia ou nas redes sociais, por exemplo – a grande diferenciação aqui é que há aqueles que são sempre visíveis (tal como o presidente da República).

Kingdon (2014) também os diferencia como os “de dentro” e os “de fora” do governo. Os de dentro incluem os membros da administração, do congresso e os servidores civis, enquanto os de fora são os grupos de interesse, pesquisadores, acadêmicos, consultores, a mídia, partidos e o público em geral; a diferença entre os dois é que aqueles possuem autoridade formal estabelecida pelas leis e estatutos, estes não. A administração, para o autor, representada pelo presidente, funcionários do gabinete e outros nomeados políticos, tem proeminência no

²⁰ Grupos de pressão poder ser mais ou menos visíveis a depender de como realizam suas ações ou das suas preferências.

processo de *agenda-setting*, assim como outros “visíveis”, enquanto aqueles ligados à pesquisa ou os “invisíveis” afetam mais as alternativas.

Pensando nos atores visíveis dentro do governo, o chefe do Executivo aparece como um dos mais influentes na definição da agenda. Em sistemas presidencialistas, o presidente da República reúne em si as prerrogativas de chefe de Estado e chefe de governo. Dependendo do país, esse presidente terá mais ou menos atribuições e poder, mas em todos será maior que um presidente em um sistema parlamentarista. No Brasil, esse cargo conta com resquícios dos poderes legislativos oriundos do período ditatorial antecedente à Constituição de 1988 que o faz ser preponderante na produção legislativa, na definição de agenda e, conseqüentemente, na elaboração de políticas públicas²¹, criando assim um presidencialismo mais forte, aumentando a capacidade do Executivo buscar cooperação para aprovação de suas propostas e manter a coesão da coalizão governamental (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Diversos autores apontam o presidente como importante no momento de alocação de atenção, para Baumgartner e Jones (1993), por exemplo, o presidente não está necessariamente envolvido em todos os casos, mas quando ele está torna sua influência decisiva ao favorecer o processo de *feedback* positivo; “*No other single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of such a great number of other actors, as the president*” (BAUMARTNER, JONES 1993, p. 241). Em sistemas com um Legislativo mais forte – política e institucionalmente – esse poder é diluído, mas quando ele é esvaziado ou se rende aos benefícios oferecidos pelo Executivo, deixa o espaço livre para maior concentração neste último. O caso brasileiro confirma esse argumento da literatura internacional já que a Constituição concentrou no Poder Executivo poderes institucionais, criando uma concentração do poder decisório no governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

O presidente possui além da visibilidade, a máquina que controla a seu favor com seus recursos institucionais inerentes (proposição, veto, nomeações), além da exposição constante ao público, por isso se ele quiser elevar uma pauta à agenda, terá facilidade para fazê-lo. Mesmo com essa capacidade ele não domina as alternativas (KINGDON, 2014), após a elevação de uma questão à agenda, diversos grupos se mobilizarão para indicar as opções e caminhos a serem considerados.

²¹ Segundo Freitas (2016) 80% dos projetos transformados em lei de 1988 a 2011 tiveram origem no Poder Executivo.

Outros atores e instituições também possuem ferramentas e estratégias próprias para influenciar a agenda ou as alternativas. Além do Congresso Nacional, que pelas características republicanas e democráticas possui essa prerrogativa constitucionalmente garantida e autoridade para isso, o Judiciário é um poder que exerce influência a partir de seus julgamentos e decisões. Cada um desses “locais” cria oportunidade para mobilização de novas imagens e compartilhamento de novas ideias, podendo mobilizar mais ou menos pessoas a depender das situações observadas. Quando a ação em um local falha, é possível buscar outro.

Dada a peculiaridade de cada Poder, eles possuem atribuições delimitadas constitucionalmente. Como já mencionado, Kingdon (2014) diz que enquanto o presidente tem mais poder para construir a agenda, o Congresso tem mais ferramentas para gerar e canalizar as alternativas²². A depender das relações existentes entre Executivo e Legislativo, esse equilíbrio pode ficar desestabilizado e, sem governabilidade, a agenda presidencial possui menos impacto, abrindo espaço para grupos ou partidos melhor mobilizados trazerem para si essa prerrogativa.

O Congresso brasileiro possui 594 membros eleitos (513 deputados e 81 senadores), cada qual com preferências individuais únicas. Mesmo estando ligados a partidos, frentes parlamentares ou bancadas temáticas, em algum ponto pode haver divergência de pensamentos, ideias e interesses. Alguns membros têm mais proeminência do que outros, como é o caso do presidente e outros membros da Mesa Diretora, os líderes (de partidos, governo e oposição que formam o Colégio de Líderes) e presidentes de comissões (algumas com mais visibilidade e poder do que outras como a de Constituição e Justiça e de Cidadania). Com essa miríade de preferências, a coordenação tem custos, por isso muitas vezes espera-se a proposta presidencial, como é o caso de reformas de grande impacto que modificam estruturas já consolidadas (reforma da previdência, do sistema tributário, da administração pública, da CLT etc.). Movimentações no Legislativo, sessões, votações, discursos, proposituras de leis, coletivas de imprensa e outras formas de comunicação têm impacto na opinião pública, chama atenção da mídia e pode sinalizar ou ajudar a construir uma agenda, ou seja, o Poder Legislativo não é um ator inerte, também possui suas ideias e preferências e pode criar e expandir uma agenda própria (quando coletiva), embora não seja a realidade brasileira já que a possibilidade de uma maioria no Congresso submeter o presidente à sua vontade é considerada pequena (LIMONGI;

²² Exemplificativo disso é que até mesmo quando o presidente brasileiro envia um projeto de lei de sua autoria para discussão e aprovação, esta pode ser totalmente modificada pelo legislativo.

FIGUEIREDO, 2017), mas não é impossível que suas preferências influenciem a elaboração das políticas e a agenda presidencial, principalmente em momentos em que o Executivo está acuado (como em 2015 e nas vésperas do *impeachment*). Freitas (2016) aponta que quando um projeto é enviado do Executivo ao Legislativo, este Poder modifica-o mais do que seria esperado nas análises centradas no Executivo, fazendo com que deputados e senadores contribuam na formatação das políticas públicas, ainda mais quando fazem parte da base.

Fora do governo, a mídia também pode impactar nessa definição, seja de maneira direta ou indireta, a partir da capacidade que tem para criar uma imagem em torno de um problema público pela divulgação de matérias jornalísticas, por exemplo. Baumgartner e Jones (1993) traz o questionamento se é a mídia que afeta a preocupação do público, ou são as preocupações públicas que influenciam o interesse da mídia. Pergunta similar pode ser feita sobre a relação da mídia e do governo (quem influencia quem?); os autores respondem que por vezes a mídia tem o papel de direcionar demandas aos governos e em outros é o governo com suas ações que estimula a atenção midiática e conseqüentemente da opinião pública – processo parecido com uma “retroalimentação”, sendo difícil apontar a origem olhando superficialmente.

Kingdon (2014) afirma que a mídia de massas afeta a agenda da opinião pública e serve para difundir as questões governamentais a partir de sua cobertura, mas acredita que sua tendência é de dar destaques às histórias que podem gerar mais audiência ou as mais dramáticas, diminuindo assim o impacto na agenda governamental, tendendo a aparecer mais no fim do processo de formulação e consideração do que no seu início, ou ainda dando visibilidade a fatos e histórias que se iniciaram em outros lugares, nesse último caso ela serve mais como uma difusora do que iniciadora. Esta visão de Kingdon não considera a hipótese da mídia possuir sua agenda e interesses próprios, não só voltados para os negócios (mercado), mas também com aspectos ideológicos e programáticos, ou seja, ela não é neutra. Traremos uma maior discussão sobre o papel da mídia ao focarmos no cenário brasileiro no quarto capítulo desta dissertação, aqui apenas pontuamos que a visão de Kingdon não é amplamente difundida entre os estudiosos.

Em relação à opinião pública, Kingdon (2014) reconhece que ela tem o efeito mais frequente de constranger do que incentivar o governo a fazer algo e possui maior impacto na agenda do que nas alternativas. Existe aqui uma possibilidade de mão dupla considerada pelo autor: a de o governo impactar a opinião pública e a opinião pública impactar as considerações do governo. Algumas questões que estão na agenda governamental não possuem grande apelo

por parte do público, seja por possuírem uma especificidade técnica muito elevada sendo compreendida apenas para uma parcela da população, seja pelo público não as acharem importantes. Outras questões são amplamente difundidas na opinião pública, mas não tem entrada no governo, tanto por este acreditar que não deve se preocupar, quanto pela existência de grupos mais poderosos que bloqueiam essas demandas.

2.4 EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS, COALIZÃO DE DEFESA E COMUNIDADES POLÍTICAS

Para atingir o nível de problema público reconhecido pelo governo, é necessário que uma imagem seja difundida e uma questão chame a atenção dos atores governamentais, mas isso não ocorre automaticamente a partir dos fatos ocorridos no ambiente, é preciso que exista um interlocutor que defenda uma ideia e a divulgue entre as pessoas nos mais diversos fóruns. O **empreendedor de políticas públicas** (*policy entrepreneur*), é um agente que possui conhecimento e recursos para dar essa vazão a uma ideia e age para convencer outros que seu ponto de vista deve ser seguido.

Alguns deles terão mais recursos (financeiros ou não) para difundirem suas imagens e agregarem cada vez mais entusiastas, nesse sentido é que as elites se sobressaem²³. Não é impossível que outras classes sociais menos favorecidas tenham acesso à agenda (COBB; ELDER, 1971; BIRKLAND, 2007), embora seja mais difícil, já que os Estados mantêm vínculos mais próximos com determinados setores sociais e grupos políticos (HOWLETT *et al*, 2013), gerando privilégios como já citado. Quando um participante não tem os recursos suficientes, torna-se imperativo a busca por apoio para continuar em sua jornada (COHEN, 2016)²⁴.

O empreendedor precisa estar apto a reconhecer e favorecer a abertura de uma janela de oportunidades, ligando soluções a problemas (ou vice-versa) e estes ao fluxo político, aproveitando as possibilidades de algum *spillover* ou utilizando outras estratégias que o favoreça a perseguir suas causas como a manipulação e o apelo emotivo. Quando conhece bem

²³ Um dos fatores que favorecem a resposta dos *policymakers* pode ser a posição que um grupo demandante ocupa na estrutura social ou econômica na sociedade, ou também pela estima que possuem (COBB; ELDER, 1971). Nesse sentido o empresariado, o setor financeiro e o agronegócio se destacam pelos aspectos financeiro e produtivo.

²⁴ Mesmo não fazendo parte de grupos privilegiados, alguns grupos podem se destacar a partir do impacto de sua mobilização (MULLER; SURE, 2002).

os mecanismos políticos, consegue inclusive optar pelos melhores locais e caminhos para agir, variando de estratégia de acordo com as necessidades e esperando pelo momento político favorável.

Embora tenha papel fundamental, ele sozinho não dá causa às mudanças, para isso é necessário que outros fatores estejam interligados e favoreçam a sua atuação, será mais bem sucedido se for persistente ou tiver fácil acesso aos centros de poder (CAIRNEY, ZAHARIADIS, 2016). Quando atua sozinho o esforço será redobrado, por isso é mais provável que indivíduos se agreguem em grupos e grupos se juntem a outros formando coalizões que entram em disputa com os demais (BIRKLAND, 2007).

O conceito de **coalizão de defesa**, ou coalizão de advocacia, (*advocacy coalitions*) formulado por Sabatier e Jenkins-Smith em 1993 vai nesse sentido de mostrar como grupos se juntam para lidar com os “*wicked problems*” (SABATIER; WEIBLE, 2007). A abordagem reconhece que a formulação de políticas é complexa e que os participantes devem se especializar para perseguir seus objetivos. A especialização ocorre nos subsistemas por participantes que mantêm fortes crenças e tentam transformá-las em políticas públicas com apoio de informações técnicas e científicas visando influenciar outros participantes (SABATIER; WEIBLE, 2007). As imagens criadas e difundidas por esses grupos funcionam como guias para o comportamento de toda coalizão e ajudam a unir os aliados e dividir os oponentes, para obter sucesso devem buscar outros grupos para o compartilhamento de recursos e experiências. Os autores afirmam que essa coalizão pode durar cerca de dez anos ou mais, após esse tempo as forças se reagrupam, causando mudanças substanciais no sistema. Para alcançar seus objetivos, utilizam estratégias das quais já tratamos como criar histórias para agregar mais adeptos, usam os meios de comunicação para difundir suas ideias, criam centros de pesquisa para adquirirem mais conhecimentos sobre a área na qual atuam e aproveitam momentos chaves como os eventos focalizadores (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O local (*venue*) em que determinada política é discutida e trabalhada pelos diversos participantes e grupos não necessariamente será na esfera federal²⁵. Nesta dissertação consideramos apenas a agenda desta esfera de governo, porém outras agendas coexistem (BIRKLAND, 2007, BAUMGARTNER; JONES, 1993). No âmbito federativo brasileiro temos as agendas dos governos estaduais e municipais, estas podem confluir ou diferir da agenda do

²⁵ “*Policy venues are the institutional locations where authoritative decisions are made concerning a given issue*” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 32).

governo federal, não sendo raro existir conflitos entre elas. A depender do grupo envolvido e do objeto de interesse, haverá a escolha do local onde sua pauta pode ser mais facilmente endereçada ou iniciada. Em um regime federativo, cada ente possui suas próprias competências, então não é toda questão que pode ser tratada nos âmbitos municipais e estaduais, mas se for escolhido estes níveis de atuação para começar a reunir esforços e apoiadores, uma questão pode chegar com mais força no nível federal, além de servir como exemplos (positivos ou negativos) a partir do seu (in)sucesso. Quem atua na política deve saber quando, como e onde agir, já que cada *institucional venue* possui sua própria linguagem, lista de participantes e limitações (BIRKLAND, 2007). Os inúmeros locais proporcionados pelo sistema federativo torna a mudança mais imprevisível do que em sistemas unitários, favorecendo a atuação dos diversos atores e grupos sociais (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

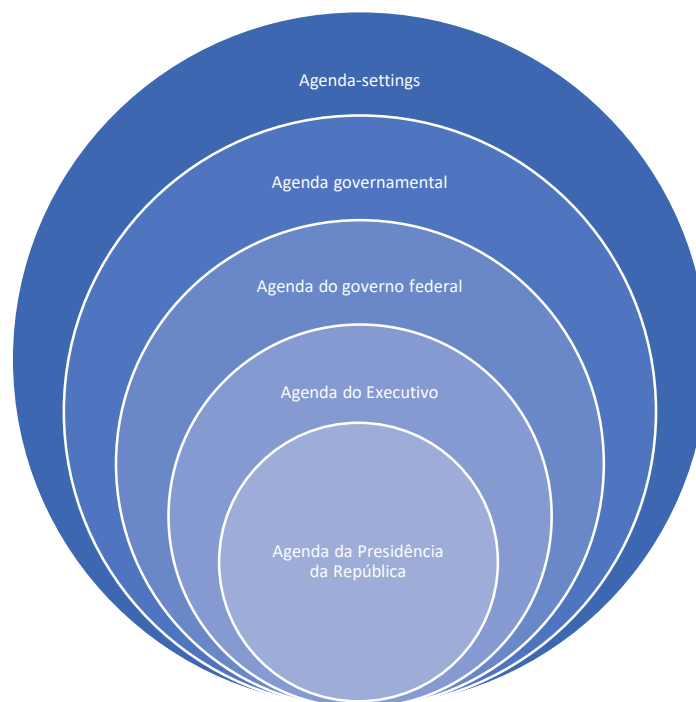
Um governo instituído também não é monolítico e dentro de sua estrutura existem diversos segmentos, dessa forma o chefe do Executivo fica impossibilitado de fazer e desfazer a agenda a seu bel-prazer sob o risco de ver estremecidas as forças políticas que o apoiam ou a devida separação dos poderes. Ao pensar na estrutura ministerial, podemos apontar que, com um orçamento limitado, há disputas por recursos e para majorar de um lado é necessário reduzir em outro. Esse apontamento é mais relevante ao pensar num cenário em que não há só uma força política compondo o gabinete e uma coalizão é formada na tentativa de ampliar a governabilidade. Para um presidente conseguir governar, é preciso balancear os diversos interesses em jogo, não sendo raro deixar de levar adiante sua agenda em prol do equilíbrio da sua base. Pelas características brasileiras, cujo sistema político já fora nomeado de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988) no qual o multipartidarismo consegue levar ao parlamento um número grande de partidos, para haver governabilidade é preciso negociar com outras siglas ou outras agremiações (grupos de legendas, frentes parlamentares, bancadas temáticas, colégio de líderes ou atores individuais). A depender da negociação, o Executivo precisa recuar de sua agenda e agregar novas ideias e opções, trazendo elementos da agenda da coalizão e do Congresso.

Mesmo quando nos deparamos com o conceito de *turnover* discutido por Kingdon (2014), precisamos ir além da pessoa ocupante de um cargo para apontar a importância dele na estrutura institucional na qual está inserido. A mudança de um ministro de Estado, por exemplo, por mais importante que seja tem menos impacto do que a mudança de um presidente da República, já que este detém maiores poderes de veto, de propositura e de influência nas

decisões políticas e administrativas. Alguns cargos na estrutura governamental congregam em si grandes poderes institucionais e legais, os mais influentes podem tomar decisões vinculantes de maneira discricionária, por isso a troca de uma pessoa pode trazer mudanças profundas em determinada organização, elevando ou suprimindo um assunto da agenda.

O recorte desta pesquisa, considerando os múltiplos caminhos possíveis dos estudos de agenda a partir dos locais de produção das políticas públicas está representado na **Figura 3**:

Figura 3 – Recortes da pesquisa no âmbito da *agenda-setting*



Fonte: elaboração própria.

2.5 ELEIÇÕES, GOVERNABILIDADE E *IMPEACHMENT*

Como já visto, as formas para alterar a agenda de um governo podem se dar por instrumentos de pressão e difusão de ideias em que mecanismos constitucionais e legais são utilizados, sendo que há também a possibilidade da própria Carta Política de um país e o ordenamento jurídico criar elementos básicos aos quais um governo precisa se ater durante um mandato. Por outro lado, existem mecanismos que fogem do campo da legalidade e trazem mudança da agenda por meio da violência (física ou simbólica), golpes ou subterfúgios legais.

Considerando que os políticos eleitos são os que possuem mais chances de determinar a agenda governamental e as alternativas seriamente consideradas por possuírem os meios legais para isso, as eleições são responsáveis por definir quem serão os atores que terão a legitimidade política de dirigir a máquina pública e conseqüentemente criar, modificar e encerrar as políticas públicas. Os candidatos e suas plataformas eleitorais sinalizam quais serão as prioridades durante o mandato, mas não são compromissos definitivos, após as eleições uma série de eventos podem mudar completamente os objetivos inicialmente elencados (CHAQUÉS-BONAFONT *et al*, 2015). Froio, Bevan e Jennings (2017) ainda apontam que os eventos focalizadores frequentemente mudam a atenção dos eleitos a ponto destes se desviarem das promessas eleitorais, além de existir a possibilidade de novos entendimentos se tornarem dominantes pelo esforço de outros atores como a mídia, a opinião pública e rivais políticos.

A vitória eleitoral pode sinalizar a vontade dos eleitores para qual caminho a agenda deve seguir, embora haja dúvidas quanto ao comprometimento dos votantes em estudar e se informar sobre as plataformas e dos candidatos em discutir ampla e profundamente suas preferências, o que fica mais em evidência são apenas algumas pautas (as que mais atraem o público ou que geram retornos eleitorais)²⁶. Nadia Urbinati (2006) indica que nas eleições, pelos contornos atuais, o que se escolhe não são políticas e sim tomadores de decisão, podemos acrescentar que as escolhas eleitorais também são para eleger aqueles que definirão as agendas e decidirão sobre as alternativas consideradas.

Há muito se discute sobre o personalismo das disputas, o que fica em destaque é mais o indivíduo, seu comportamento e as frases de efeito e menos as propostas e as alternativas (MANIN, 2013). Mas será verdade? Quanto do resultado eleitoral não está ligado às escolhas do eleitor sobre o que o governo deve ou não fazer conhecidos a partir de suas plataformas e de atos de campanha? Os eleitores ignoram por completo as pautas e focam somente no indivíduo? Para Urbinati (2006, p. 214) “os teóricos da democracia superestimam a escolha das pessoas e subestimam, por assim dizer, a escolha de políticas e idéias que a escolha das pessoas indica ou representa”.

²⁶ Segundo Kingdon (2014, p. 70, grifo nosso): “*What the platform or the campaign can do to contribute to a policy agenda, however, is bring attention to a **general subject**, leaving the detailed alternatives to be worked through in other contexts*” e Chaqués-Bonafont *et al* (2015, p. 7, grifo nosso) “*parties during electoral campaigns may have strong incentives to keep paying special attention to **those issues that are more rewarding in electoral terms**, independently of whether they can fulfill their policy promises, or not, once elected*”.

Não podemos negar que os partidos realizam campanhas com a centralidade dos candidatos e a exaltação de sua personalidade, mas elas não deixam de ser partidárias (MANIN, 2013) e assim sendo refletem concepções e visões políticas programáticas, ou seja, sinalizam as ideias que serão consideradas em um eventual governo. Bernard Manin, ao teorizar a “democracia de público”, reconhece a importância dos partidos, mas pontua que eles já não são mais unidades bem definidas com contornos limitados e não seguem uma identidade duradoura. Por conta disso e da especialização dos partidos nas disputas eleitorais, eles precisam captar a atenção a cada nova eleição “ajustando seus temas de campanha a interesses variáveis dos eleitores, e reconfigurando, conseqüentemente, a composição de seu público alvo” (MANIN, 2013, p. 123), não havendo mais ligação automática entre partido e eleitor.

Baumgartner e Jones (1993) reconhecem que as políticas públicas são condicionadas mais por grupos atuando entre as eleições do que nas eleições propriamente ditas e que os mandatos políticos são críticos para empreender mudanças, embora não sejam suficientes. Mesmo considerando essa visão como verdadeira, não podemos nos esquecer das promessas e acordos costurados nas eleições, elas sinalizam preferências e compromissos sustentados entre a coalizão e a população, e/ou entre candidatos e financiadores e apoiadores, mesmo que durante o mandato outras prioridades e condicionantes se imponham aos políticos e gestores. Kingdon (2014) explica este ponto ao dizer:

As a part of attracting groups and individuals during a campaign, presidential candidates promise action on many policy fronts. Once in office, it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations, partly because presidents and their close aides believe in their stated policy goals and want to see them advanced. But there is also at least an implicit exchange involved – support for the candidate in return for action on the promise. Politicians may feel constrained to deliver on their part of the bargain, and supporters attempt to hold them to their promises (KINGDON, 2014, p. 62).

Reconhecemos nesta dissertação que os compromissos firmados durante a eleição, embora não vinculando o vencedor da disputa com a agenda apresentada na eleição, sinaliza um plano que não será descartado, pelo contrário, sua manutenção é importante para manter a relação candidato-eleitor-coalizão formada durante o pleito. Existem compromissos eleitorais firmados pelos candidatos, seja com os apoiadores militantes, com a massa de eleitores que direcionaram seus votos a uma plataforma específica ou com os grandes doadores da campanha. Após uma chapa ser eleita, esses grupos exigirão retorno e pressionarão o governo para verem atendidas as promessas feitas (sejam elas públicas ou não), sob pena de não darem suporte ao

presidente eleito e inclusive se tornarem oposição. Grupos com recursos podem minar a governabilidade ao financiarem e darem apoio a outras plataformas. Uma forma do governo eleito atender a estas demandas é direcionar atenção às causas que são importantes para seus *constituencies*, produzindo políticas que deem conta de suas demandas. É com toda essa teia de relações e compromissos que um governo se forma, compromissos podem ser desfeitos, mas o interesse para que sejam mantidos em prol de governabilidade e apoio indicam um caminho a ser seguido pelos vencedores das disputas eleitorais.

É amplamente difundido no senso comum que há divergências entre aquilo apontado como prioridade durante as eleições e aquilo colocado em prática durante o mandato. Esse entendimento é construído a partir da comparação entre os discursos sustentados em entrevistas, horário eleitoral gratuito na televisão e no rádio e, por outro lado, o que a sociedade percebe da atuação governamental no dia a dia, durante os quatro anos que se seguem. Ainda é incipiente pesquisas empíricas quantitativas e qualitativas que apontem essa diferença, ainda mais para momentos mais recentes. Esta pesquisa visa ajudar a suprir essa lacuna usando do ferramental metodológico e empírico apresentado no capítulo seguinte com o objetivo de apontar esse distanciamento entre promessas e políticas públicas nas eleições de 2014 e servir como modelo para intentos similares em outros períodos.

Nenhum dos modelos utilizados aqui (Equilíbrio Pontuado e Múltiplos Fluxos) menciona o *impeachment* como variável relevante, talvez pelo histórico do país estudado pelos autores não ter empreendido destituições a partir desse mecanismo como no Brasil. Os autores também não consideram golpes ou outros mecanismos antidemocráticos, ensejando um novo olhar no sentido de adaptar e complementar os modelos.

A hipótese com a qual iniciamos esta pesquisa reconhece o *impeachment* de 2016 como instrumento utilizado por forças políticas para alterar a agenda de governo por meio de uma estratégia que escapou das eleições e serviu para implementar uma nova agenda, distante daquela apresentada no pleito e mantida pelo governo Dilma. Nesse sentido, o impedimento da presidente eleita pelo voto popular em 2014 teria funcionado como uma eleição indireta, levando ao poder um grupo que possuía interesses distintos daqueles mantidos pela agremiação anterior.

A escolha do *impeachment* não foi trivial, a partir das articulações existentes foi possível pacificar o nome e a agenda encampada pelo entorno do vice Michel Temer, agenda ancorada e apoiada por um setor relevante do partido com mais cadeiras no parlamento (PMDB) que aos

poucos foi se tornando hegemônico na sigla, pelo partido derrotado por pouca margem nas eleições e que viu nesse processo uma maneira de chegar mais próximo do poder (PSDB), pelos industriais e pelos representantes do capital financeiro que viam as práticas petistas contrárias ao seus interesses (a Federação da Indústria do Estado de São Paulo – FIESP – serviu como articulador dessas ideias e foi importante para a mobilização), além da mídia, do “Partido Judiciário” e de novos movimentos sociais e políticos que cresceram e se tornaram mais proeminentes após as manifestações de 2013 e 2015 (SINGER, 2018).

Aqui apontamos o *impeachment* como elemento central do fluxo político para o período, capaz de alterar a agenda antes e depois da sua efetivação no Senado em 31 de agosto de 2016. Este evento trouxe um *turnover* na cadeira presidencial que representou a mudança de toda uma estrutura governamental e de ideias mantidas sobre as questões que orbitam a esfera política.

As duas estruturas que sustentam este trabalho (quantitativa e qualitativa) e os materiais e métodos utilizados serão descritos com mais detalhes no capítulo seguinte.

3 METODOLOGIA (MATERIAIS E MÉTODOS)

Este capítulo apresenta a metodologia que aplicamos para identificar a agenda dos dois governos elencados acima (Dilma II e Temer), a agenda proposta durante a campanha eleitoral de 2014 e os referenciais adotados para tal feito, assim como os instrumentos e o *corpus documental* que serviram de base para a pesquisa. Também apresentamos a maneira como tratamos os dados coletados com o intuito de realizar interpretações e inferências diante dos objetos e do banco de dados criado.

Esta pesquisa possui dois escopos no que concerne à metodologia, uma parte **quantitativa** que visa mostrar em formas numéricas, percentuais e proporcionais a agenda governamental de cada período (2015 e 2016 no governo Dilma e 2016, 2017 e 2018 no governo Temer) e a agenda apresentada durante o registro da candidatura (2014); e uma parte **qualitativa** com interpretações sobre os dados colhidos e sistematizados levando em conta o conteúdo, atores, instituições, influências, conjuntura política e os instrumentos legais adotados para a criação de políticas públicas.

Trabalhamos com documentos normativos e não normativos produzidos pelos atores antes e depois de ganharem a eleição para o cargo de presidente e vice-presidente da República, como mostra a tabela a seguir com a definição da etapa na qual elas foram produzidas.

Quadro 1 – Instrumentos normativos e não normativos utilizados como indicadores da atenção governamental

Momento de produção	Instrumentos normativos	Instrumentos não normativos
Eleição	–	Plano de Governo
Mandato	Decretos, Medidas Provisórias	Mensagens ao Congresso Nacional, Discurso de Posse

Fonte: Elaboração própria.

Utilizamos a análise de conteúdo (BARDIN, 1979) desses documentos oficiais a partir de metodologia desenvolvida por Baumgartner e Jones e adaptada ao Brasil pelo Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental Brasileira (UNESP-UFSCar). O conjunto de códigos utilizados se baseou em um Livro de Códigos (*codebook*) no qual se encontram entradas

numéricas para as diversas políticas públicas com indicações abrangentes (macrocódigos ou *major topics*) e específicas (subcódigos ou subtópicos). As informações foram tratadas por um método de *double check* em que ao menos dois pesquisadores codificaram as unidades de registro (menor elemento sobre os quais são atribuídos os códigos) para criar dados mais confiáveis e, quando houve divergências entre essas duas codificações, um terceiro pesquisador foi chamado para decidir (aquele que na estrutura de nosso grupo se encontra na posição de coordenador de eixo ou de coordenador geral). A redução dos documentos em conjuntos de dados analisáveis é a primeira etapa do processo (criação e sistematização do banco de dados) posteriormente são feitas as análises a partir do material produzido.

Esta pesquisa está sendo realizada a partir de uma metodologia e de esforços compartilhados em um grupo de pesquisa, o já citado Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental Brasileira que desenvolve o *Brazilian Policy Agendas Project* em conjunto com uma rede internacional de estudos sobre agenda, o *Comparative Agendas Project* (CAP), cujo método foi desenvolvido por Baumgartner e Jones na década de 1990 a partir de seus estudos sobre atenção do Congresso estadunidense (BEVAN, 2019). A rede conta com pesquisadores de mais de vinte países de todos os continentes que compartilham dessa mesma metodologia. O uso do mesmo Livro de Códigos mantém a possibilidade de análises comparativas entre os diversos países, mesmo não sendo esse o enfoque desta pesquisa mantemos a metodologia por reconhecer que as unidades de códigos refletem a ampla gama de políticas setoriais que são possíveis de serem criadas ou consideradas. Reconhecendo a especificidade brasileira, a lista de códigos foi atualizada para ser aplicada à realidade nacional, com a supressão de alguns elementos e a inserção de novos, mas sem mudar a estrutura numérica.

No **Quadro 2** constam os macrocódigos do Livro de Códigos Brasileiro e sua versão completa com os subcódigos encontra-se no **Anexo 1**. Para cada unidade de registro foram atribuídos um macrocódigo e um subcódigo, estes contendo especificidades da macropolítica que são indicações mais abrangentes (dentro do macrocódigo saúde, por exemplo, temos como subcódigos atenção básica, hospitais, planos de saúde, dentre outros)²⁷.

Na utilização dessa metodologia, são possíveis dois caminhos para as análises, uma transversal (*cross-sectional*) e outra longitudinal. Aqui utilizaremos elementos de ambas para identificar os itens constitutivos da agenda em um certo momento (quais as questões que

²⁷ São 21 macrocódigos e 211 subcódigos.

figuram como mais importantes em um recorte de tempo estabelecido) – **abordagem transversal** – e a variação ao longo de um período para reconhecer alterações e/ou continuidades (para visualizar entrada, saída e permanência de elementos na agenda) – **abordagem longitudinal**. O objetivo da pesquisa é mostrar a agenda como um todo e não focalizar em questões específicas, mas lançaremos um olhar mais aprofundado em algumas políticas para entender melhor o cenário em situações particulares.

Quadro 2 – Estrutura do Livro de Códigos

Código*	Política
01	Macroeconomia
02	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias
03	Saúde
04	Agricultura, pecuária e pesca
05	Trabalho, emprego e previdência
06	Educação
07	Meio ambiente
08	Energia
09	Imigração e refugiados
10	Transportes
12	Judiciário, justiça, crimes e violência
13	Política social
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra
17	Ciência, tecnologia e comunicações
18	Comércio exterior, importações e exportações
19	Relações internacionais e política externa
20	Governo e administração pública
21	Território e recursos naturais
23	Cultura, esporte e lazer

Fonte: Livro de Código do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental**.

* A sequência numérica não é contínua devido às supressões e outras alterações realizadas ao longo do tempo.

** Disponível em: <https://www.comparativeagendas.net/brazil>

Laurence Bardin (1979) define a unidade de registro como aquela que contém em si a significação a ser codificada. A seguir explicitaremos como identificamos e selecionamos cada unidade, diferentes para cada documento trabalhado.

Para **Medidas Provisórias (MPs)** e **Decretos do Executivo**, cada nova edição representa uma unidade e tomamos como referência para a codificação a ementa destas publicações. A exemplo disso temos a MP 672 de 2015 que “Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo para o período de 2016 a 2019” que recebe o código “05” (trabalho, emprego e previdência) e um outro subcódigo apropriado; já o Decreto 8.620 que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras” recebe o código “23” (cultura, esporte e lazer). Nesses casos, cada publicação recebe um conjunto de código e subcódigo. Vale mencionar que os subcódigos estão estritamente vinculados a um macrocódigo específico, não podendo ser dissociado dele.

A Medida Provisória é um instrumento que possui força de lei quando publicada. É o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo que altera unilateralmente o *status quo* e entra em vigor após sua publicação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Encontra-se à disposição do presidente da República que a utiliza para legislar sobre determinadas questões consideradas “relevantes e urgentes” e faz parte de um poder atípico do Executivo²⁸. Este instrumento consta na Constituição Federal em seu artigo 62 e deriva do antigo decreto-lei do período da ditadura militar²⁹. Após a publicação e o envio ao Congresso, o Legislativo tem o prazo de sessenta dias, prorrogável por igual período, para convertê-la em lei, caso contrário a norma perde a eficácia. Por ser oriunda da Presidência, ela sinaliza uma prioridade para aquele momento a ponto de não poder esperar pelo rito legislativo para entrar em vigor. Há muitas críticas em relação ao seu uso, muitos questionam que “relevância” e “urgência” são termos muito vagos e subjetivos, mas para além da controvérsia a consideramos um forte sinalizador da agenda do governo, mais precisamente da agenda que já passou por processos anteriores e chegou na decisão presidencial.

Os Decretos do Executivo são atos administrativos e fazem parte do poder regulamentar. São utilizados com a finalidade de traçar parâmetros e, como o próprio nome diz, regulamentar a aplicação de leis, não podendo inovar na legislação nem editar o conteúdo de alguma norma

²⁸ Atípico porque o poder que cria leis e normas em princípio é o Legislativo.

²⁹ Segundo o artigo citado: “Em caso de **relevância e urgência**, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Os parágrafos que constam deste artigo limitam o escopo de sua edição e define parâmetros a serem seguidos.

já sancionada. São atos unilaterais que não precisam de aprovação parlamentar para sua entrada em vigor (nem posterior confirmação como no caso das MPs), mas estão sujeitos ao controle externo por parte do Supremo Tribunal Federal ou pelo Legislativo que podem derrubá-los caso entendam que a edição extrapola o poder regulamentar ou por questões políticas. Entendemos que seu uso representa a vontade presidencial para agir em determinado momento, mostrando que houve o direcionamento de atenção a determinada questão.

A peculiaridade desses indicadores que aqui chamamos de normativos é que eles representam a agenda em um estágio mais avançado, sinalizando que as questões tratadas na publicação entraram na agenda em um momento anterior. A partir de Kingdon, podemos concluir que se trata de indicadores da agenda decisória, mais precisamente da agenda aprovada para entrar em execução (já viraram política pública).

Pela tipologia de Cohen (2012, *apud* SUDANO, 2018), as Medidas Provisórias fazem parte da agenda legislativa e os decretos da agenda administrativa, já para Chaqués-Bonafont, *et al* (2015) ambos os instrumentos fazem parte da agenda decisória.

Em relação às **Mensagens ao Congresso Nacional**, os **Discursos de Posse** e o **Plano de Governo**, pela variedade de temas e de políticas tratadas, é aplicado um tratamento diferenciado. Como possuem uma estrutura específica, não é possível atribuir somente um par de macrocódigo-subcódigo para a totalidade do documento e por isso recortamos o texto completo de referência em partes menores como frases ou períodos (ou ainda unidades menores ou maiores chamadas de *quase-sentences* que contém em si a ideia a ser transmitida). A peculiaridade desses documentos é que eles possuem uma carga subjetiva elevada, são planos, ideias e vontades apresentadas pelos seus emissores. Enquanto os documentos normativos são mais objetivos e após a publicação já afetam diretamente a estrutura jurídica, os não normativos sinalizam preferências e indicam a agenda antes dela produzir efeitos legais. Apontamos os dois tipos como importantes para os fins aqui buscados. Mesmo com características e efeitos distintos, ambos sinalizam aquilo que para um governo em determinado momento é alvo de atenção e consideração.

Pela divisão trazida por Cohen (2012, *apud* SUDANO, 2018), esses três documentos fazem parte da agenda retórica. Para Chaqués-Bonafont *et al* (2015), eles representam a agenda simbólica do presidente. Esses documentos apontam questões mais gerais e amplas e seu conteúdo possui pela teoria menos restrições que as outras (agenda de decisão e legislativa) e maior capacidade (CHAQUÉS-BONAFONT *et al*, 2015).

A Mensagem ao Congresso Nacional não é um documento muito conhecido e muito estudado no Brasil, até pela ausência de grande repercussão em decorrência de sua entrega. Vemos consistência em seu uso nesta pesquisa pois ela é enviada ininterruptamente desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988 e segue uma tradição da política brasileira – antes de se tornar uma regra constitucional ela já vinha sendo utilizada desde tempos anteriores, inclusive pelos primeiros presidentes da República³⁰. Para estudos com recorte temporal maior é importante que se utilize documentos produzidos e publicados em longos períodos e com o mesmo objetivo para a análise comparada. Na Constituição de 1988 em seu artigo 84, inciso XI, a elaboração e envio da Mensagem ao Congresso está presente como uma das atribuições do presidente, constando que compete ao chefe do executivo “remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e **solicitando as providências que julgar necessárias**” (BRASIL, 1988, grifo nosso). O documento é entregue ao Congresso pelo ministro chefe da Casa Civil e não é comum que seja lido em plenário pelos presidentes, isso ocorreu somente em 2003 e 2011 (primeiro ano dos governos Lula e Dilma, respectivamente). É um documento extenso, mas para os fins da pesquisa utilizamos somente a parte introdutória que apresenta uma exposição geral e focada em temas considerados mais importantes, o restante são especificações do conteúdo presente nesta parte preliminar. Por ser de produção anual, aqui trabalhamos com quatro mensagens, duas para cada governo (Dilma 2015 e 2016; Temer 2017 e 2018).

Os Discursos de Posse são geralmente feitos diante do Congresso Nacional durante a cerimônia de posse presidencial. Dilma Rousseff o fez em 2015 por ter sido eleita no ano anterior, já Michel Temer não seguiu a ordem convencional e por isso não tomou posse no Congresso desde o início de suas atividades no governo. Assumimos como seu discurso de posse aquele realizado no dia 12 de maio de 2016 no Palácio do Planalto após a aprovação do afastamento de Dilma pelo Senado Federal, feito na ocasião da posse de seu ministério ainda enquanto presidente interino³¹.

Brasil e Capella (2019) afirmam que a análise de conteúdo das mensagens e discursos do presidente são dois dos indicadores mais utilizados pela literatura para reconhecer a agenda governamental. Esses documentos revelam a atenção do presidente e ambos possuem periodicidade estabelecida: as Mensagens têm produção anual, enquanto os Discursos de Posse

³⁰ A primeira Mensagem que encontramos foi de 1890 no governo de Deodoro da Fonseca.

³¹ Ao tomar posse como presidente após o impedimento de Dilma no Senado Temer não discursou.

são feitos, via de regra, a cada quatro anos. O Plano de Governo é produzido também a cada quatro anos, mas durante o período eleitoral.

Os Planos de Governo estão sendo utilizados com mais frequência atualmente nos estudos da Ciência Política como indicadores de preferências elencadas no momento das eleições ou ainda de posicionamento ideológico dos partidos e candidatos – em alguns estudos encontramos outros nomes para se referir ao mesmo documento como “manifesto partidário” ou sua versão em inglês “*party manifesto*”, aqui usaremos o nome utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O documento precisa ser apresentado ao TSE pelas chapas que concorrem a cargos do Executivo, obrigatoriedade que vem desde a alteração em 2009 da Lei 9.504 de 1997 (Lei das Eleições)³². O Plano é indispensável para a candidatura, mas não vinculante para o eleito. Ele não apresenta uma padronização definida pelas leis eleitorais, podendo as candidaturas inovarem em sua produção. O que observamos é que todas as propostas do pleito de 2014, com destaque para a que usamos, se apresentam em texto corrido, divididos em tópicos ou em seções definidas a partir de políticas como saúde, educação, segurança pública ou outros recortes. Como esta pesquisa trata de apenas uma chapa eleita, a chamada “Com a Força do Povo” (PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, Pcdob, PRB), trabalhamos somente com um documento.

Diferente dos documentos normativos já mencionados, os não-normativos encontram-se no campo das ideias, das intenções, do almejado e até de promessas a depender do modo como é comunicado ao público. O Plano de Governo, pela sua natureza, indica aos eleitores que aquilo presente em seu texto será buscado no decorrer do mandato, já que é a partir dele e de outras formas de comunicação nas eleições que o cidadão tem conhecimento de uma possível agenda governamental. O mesmo acontece nos Discursos de Posse, não há garantias de que as propostas e as vontades mencionadas na fala do recém-eleito serão de fato encaminhadas ou aprovadas, mas demonstram uma intenção e podem sinalizar a existência de esforços para sua concretização. Para Muller e Surel (2002), toda política governamental começa com a definição de um conjunto de fins que se busca atingir sendo que estes podem ser mais ou menos explícitos ou ainda serem apresentados de maneira ambígua, essas duas faces podem ser encontradas nos

³² §1º do Art. 11 da citada lei: “O pedido de registro [da candidatura] deve ser instruído com os seguintes documentos: (...) IX – propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República (...)” (BRASIL, 1997). O TSE utiliza o nome “plano de governo” ou “proposta de governo”, embora a lei não faça menção a nenhum desses termos.

documentos aqui analisados, mas em sua maior parte a face explícita é mais característica dos indicadores normativos e a ambígua dos não normativos.

A **Tabela 1** mostra a quantidade de cada documento que analisamos e o ano de sua produção.

Tabela 1 – Indicadores e ano de produção

Documento	Quantidade de documentos	Quantidade de dados	Ano de produção
Medidas Provisórias	203	203	2015, 2016, 2017 e 2018
Decretos	1.495	1.495	2015, 2016, 2017 e 2018
Mensagens ao Congresso	4	416	2015, 2016, 2017 e 2018
Discurso de Posse	2	296	2015 e 2016
Plano de Governo	1	591	2014
TOTAL	1.705	3.001	..

Fonte: Elaboração própria.

As Medidas Provisórias e Decretos são encontrados tanto no site do Palácio do Planalto quanto no LexML³³, um repositório e banco de dados de legislação, jurisprudência e doutrina – utilizamos o segundo pela possibilidade de aplicar filtros de seleção. As Mensagens ao Congresso estão disponibilizados no portal do Governo Federal³⁴, o Discurso de Posse de Dilma no site da Biblioteca da Presidência³⁵ e o discurso de Temer no site do Itamaraty³⁶.

O banco de dados criado conta com todas as informações necessárias para a individualização do conjunto macrocódigo-subcódigo, como a relação do presidente em exercício, o partido político ao qual pertence, o ano, o tipo de documento codificado, a

³³ Sítio eletrônico: <https://www.lexml.gov.br/>.

³⁴ Sítio eletrônico: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mensagem-ao-congresso-nacional>. Acesso em: 06/02/2021.

³⁵ Sítio eletrônico: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta>. Acesso em: 06/02/2021.

³⁶ O discurso não consta como “de posse” e sim “Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado”. Fonte: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14020-discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016>. Acesso em: 06/02/2021.

legislatura a qual se refere, a informação se há uma política pública destacada, além do texto ou dispositivo codificado. A construção do banco de dados é uma etapa bastante sensível dentro do trabalho já que é a partir dele que empreendemos as análises e as inferências.

Com as codificações feitas e com o banco de dados pronto, organizamos as informações para encontrar os resultados estatísticos como porcentagens, proporções e variações, sendo possível assim definir as mudanças de ano para ano e montar os gráficos e tabelas que embasaram nossas discussões e conclusões.

Os valores brutos não são considerados para a análise, somente de forma subsidiária. Todos os valores são transformados em percentuais, dessa forma sabemos de maneira proporcional para onde está sendo direcionada a atenção. Esse tratamento é importante já que estamos trabalhando com documentos diferentes que variam de ano para ano e de governo para governo e, como nosso objetivo é fazer uma comparação entre eles, os valores brutos podem esconder ou não deixar claros os dados relevantes para esse fim. Documentos muito longos ou uma intensa produção legal em um ano geram um número elevado de dados, enquanto documentos mais curtos ou uma baixa produção de normas fazem os dados diminuírem em quantidade. Para não enviesar o resultado utilizamos os valores percentuais.

Vale mencionar que a pesquisa não pretendeu estabelecer se a atenção é “positiva”, “negativa” ou “neutra” em relação a determinada questão, ou seja, não focamos em realizar o enquadramento da atenção a partir da codificação. Por exemplo, se encontramos a atenção a políticas voltadas a “trabalho”, não avaliamos se o intuito é para criar direitos trabalhistas ou reduzi-los. Essa consideração pôde ser feita na etapa qualitativa e nas discussões e não na etapa quantitativa, embora não tenha sido objetivo central da pesquisa.

A partir dos dados coletados e das informações levantadas traçamos uma discussão a respeito da mudança de agenda tendo como foco o processo de impedimento em si e em como esse fato contribuiu para as prioridades do Executivo se alterarem e se modificarem em relação àquilo estipulado durante as eleições de 2014.

Para uma melhor compreensão do procedimento de *impeachment*, dos atores envolvidos e da conjuntura política e social, levando em consideração os fatos ocorridos antes e após a sua efetivação, foi realizada uma revisão bibliográfica de textos de autores da área de Ciência Política para trazer maior clareza sobre aquele momento. A partir desses textos, destacamos os atores, os *policy entrepreneurs* e as ideias por detrás das definições de problemas e de soluções,

assim como compreendemos como foi desenhada a janela de oportunidade que deu origem ao governo Temer.

Na etapa qualitativa da pesquisa tivemos como objetivo identificar:

- Elementos contidos e ausentes nos discursos, mensagens e instrumentos normativos;
- Elementos caracterizadores dos três fluxos de Kingdon (problemas, alternativas e político);
- Momento da abertura da “janela de oportunidade” para mudança de agenda e sua caracterização;
- Atores relevantes (partidos, políticos, instituições e grupos da sociedade civil) que participaram do processo de impedimento;
- *Policies entrepreneurs* responsáveis pelo impedimento e pela mudança na agenda;
- Ideias defendidas e disseminadas que contribuíram para o cenário aqui estudado;

Somando a análise quantitativa com a qualitativa podemos esboçar um quadro mais abrangente sobre as mudanças governamentais e o seu impacto nas políticas públicas.

4 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Na **Tabela 1** do capítulo metodológico, apresentamos o *corpus documental* utilizado na pesquisa, a quantidade de cada um deles, o ano de produção e o total de dados coletados. Neste capítulo trabalhamos com as informações obtidas a partir da análise de cada um deles, dialogando com o momento político e social daqueles anos.

Quando estudamos a alteração da agenda governamental de determinado período, além de identificar os elementos que a conformam, podemos focar nas condições subjacentes que tornaram possíveis as mudanças na atenção, assim como nos efeitos que essas mudanças trouxeram para o sistema político e para a produção de políticas públicas. Aqui abordamos os dois processos.

No que tange aos fatores que possibilitaram as mudanças, apontamos o *impeachment*, seus antecedentes e a conjuntura política e social da primeira metade da década de 2010. Em relação aos efeitos, tratamos dos impactos causados a partir das novas visões e ideias a respeito da ação dos governos no modo de configurar as políticas públicas que se tornaram aparentes a partir de 2016 em diante.

A seguir serão apresentados os resultados obtidos a partir da formação do banco de dados em conjunto com a revisão bibliográfica sobre o período, sempre que possível na ordem cronológica dos fatos, iniciando nas eleições de 2014.

4.1 ELEIÇÕES NACIONAIS DE 2014

Em 2014 foram realizadas eleições para eleger novos representantes do Executivo e Legislativo federal e estadual para o quadriênio seguinte.

Naquele ano, diversas denúncias foram feitas a políticos e empresários no âmbito da Operação Lava Jato iniciada em março, muitas ligadas a esquemas de corrupção envolvendo a Petrobras. Esse tema repercutiu durante todo o ano, ainda mais pelo fato do partido da então presidente ser um dos alvos principais da ação.

Foram doze os candidatos concorrendo à presidência da República, mas os nomes que mais figuravam entre os favoritos eram os de Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB) e Eduardo Campos (PSB) – falecido durante a disputa e substituído por Marina Silva (PSB). Durante o período eleitoral, as pesquisas de intenção de voto variaram bastante, chegando a

prever vitória de Marina em certos momentos, mas no fim ela acabou em terceiro. O segundo turno entre Dilma e Aécio deu vitória à petista e reafirmou a rivalidade entre PT e PSDB que vinha desde a década de 1990. Sobre a campanha de Aécio, Souza (2016) afirma que a manipulação midiática das manifestações de 2013, um ano antes, forneceu autoconfiança para a campanha peessedebista não se esconder atrás de uma fachada de “centro-esquerda” e assumir contornos conservadores e até reacionários, de outro lado Singer (2018) aponta que a campanha de Dilma tinha contornos desenvolvimentistas e pregava a participação ativa do Estado, o que fez afastar o apoio do setor industrial e financeiro – o apoio desses grupos foi dividido entre Aécio e Marina, mas não o suficiente para dar vitória a nenhum deles.

4.1.1 Plano de Governo da chapa Com a Força do Povo

A seguir apresentaremos elementos relativos ao conteúdo do Plano de Governo da coalizão vencedora “Com a Força do Povo” e as informações obtidas a partir de sua codificação.

A chapa foi formada por nove partidos e os representantes da candidatura foram Dilma Rousseff (PT) concorrendo à reeleição para a presidência da República e Michel Temer (PMDB) à reeleição para vice-presidência da República.

O documento intitulado “Mais Mudanças, Mais futuro” contém 25 páginas e todo seu texto foi dividido e codificado a partir da metodologia já descrita, resultando em um banco de dados com 591 recortes textuais, sendo que 573 foram codificados com códigos e subcódigos e 18 receberam o código “0”, isto por serem títulos ou frases sem nenhum atributo de política pública reconhecido³⁷.

O conteúdo do texto inicia com um panorama daquilo que já foi feito durante os doze anos de governos petistas no poder, citando diversas áreas de atuação e indicando continuidades. No decorrer, são mencionados elementos que a campanha aponta como objetivos a serem buscados caso a chapa seja eleita, mas sem muitas especificações do que fazer efetivamente e de como fazer.

A **Tabela 2** abaixo mostra a distribuição dos macrocódigos e sua proporção em relação ao documento todo.

³⁷ Frases como “mais futuro para todos os brasileiros” e “é vitória da confiança na capacidade do povo brasileiro e a derrota do pessimismo”.

Tabela 2 – Distribuição das políticas no Plano de Governo (2014)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	73	12,74%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	41	6,81%
3	Saúde	22	3,84%
4	Agricultura, pecuária e pesca	14	2,44%
5	Trabalho, emprego e previdência	23	4,01%
6	Educação	50	8,73%
7	Meio ambiente	31	5,41%
8	Energia	24	4,19%
9	Imigração e refugiados	0	0%
10	Transportes	25	4,36%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	17	2,97%
13	Políticas sociais	71	12,74%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	27	4,71%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	31	5,41%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	4	0,70%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	14	2,44%
18	Comércio exterior, importações e exportações	17	2,97%
19	Relações internacionais e política externa	25	4,36%
20	Governo e administração pública	33	5,76%
21	Território e recursos naturais	11	1,92%
23	Cultura esporte e lazer	20	3,49%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Com as informações, temos que as áreas de políticas que mais obtiveram menção no documento foram **macroeconomia** e **políticas sociais** (ambas com 12,74%), **educação** (8,73%) e **direitos civis, políticos, liberdades e minorias** (6,81%). Dessa forma podemos dizer que foram as que mais receberam atenção no texto, indicando para os eleitores que estas seriam aquelas áreas as quais a chapa, caso eleita, direcionaria uma maior atenção no mandato. Nota-se aqui a mesma quantidade presente no texto de menções para macroeconomia e políticas sociais, demonstrando a atenção para ambas com peso similar.

As que menos foram citadas e por isso indicam menor atenção foram **imigração e refugiados** (0%), **defesa, forças armadas, militares e guerra** (0,70%), **agricultura, pecuária e pesca** (2,44%), **ciência, tecnologia e comunicações** (2,44%) e **território e recursos naturais** (1,92%). As outras tiveram uma porcentagem aproximada entre 3 e 6%.

Lançaremos um olhar mais aprofundado nas duas áreas com mais menções para saber as especificidades da atenção. Começando com macroeconomia na **Tabela 3**.

Tabela 3 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Plano de Governo)

Subcódigo	Política	Entradas	Porcentagem em relação à macroeconomia	Porcentagem em relação ao total
100	Geral	39	53,42%	6,81%
101	Inflação, taxas de juros, controle de preços	5	6,85%	0,87%
103	Desemprego	1	1,37%	0,17%
105	Orçamento público e dívida pública	7	9,59%	1,22%
107	Impostos, política fiscal e tributária	3	4,11%	0,52%
108	Política industrial	17	23,29%	2,97%
199	Outros	1	1,37%	0,17%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

A maior proporção de ocorrências foi em geral (53,42%) e política industrial (23,29%). No primeiro subcódigo estão todas aquelas menções sobre macroeconomia sem especificações, que tratam de crescimento ou recessão econômica, trazem indicadores econômicos gerais, fala sobre o estado de economia ou temas mais amplos sem que possam ser codificados nos demais³⁸. Vale mencionar que considerando o documento todo, essas questões gerais sobre macroeconomia refletem aproximadamente 7% de todo o Plano, só este subcódigo teve mais entradas no banco de dados do que políticas de cultura (3,49%), energia (4,19%) e meio ambiente (5,41%)³⁹.

³⁸ Esse código é diferente do terminados em “99” que são políticas específicas, mas que inexistem uma numeração adequada e singular para ele.

³⁹ Como exemplo das frases gerais em macroeconomia no Plano temos: “Fixando raízes na defesa intransigente da solidez macroeconômica (...)”, “A nossa política econômica foi erguida sobre dois pilares: a solidez da política econômica (...)” e “Sob qualquer ótica, portanto, os indicadores macroeconômicos mudaram de patamar”.

Já em relação ao segundo subcódigo “política industrial” (108), foram considerados aqueles trechos nos quais se falava sobre produtividade industrial, desenvolvimento industrial, financiamento à indústria e temas relacionados e esses⁴⁰.

Com isso podemos apontar que economia foi o tema mais importante a partir da análise do texto do Plano, ou seja, captou mais atenção da chapa a ponto de ser colocada no documento em quantidade superior em relação as outras.

A seguir, na **Tabela 4**, encontra-se a mesma análise em relação às políticas sociais, segunda área com mais menção proporcionalmente. Mesmo com uma proporção de atenção elevada, somente quatro subcódigos tiveram entradas no banco de dados.

Tabela 4 – Distribuição das políticas em “políticas sociais” (Plano de Governo)

Subcódigo	Política	Entradas	Porcentagem em relação a políticas sociais	Porcentagem em relação ao total
1300	Geral	38	52,05%	6,63%
1301	Assistência alimentar	3	4,11%	0,52%
1302	Combate à pobreza, assistência financeira e renda	30	41,10%	5,24%
1304	Políticas sociais de assistência para pessoas com deficiência	2	2,74%	0,35%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Assim como no caso anterior, as políticas denominadas aqui como “geral” não possuem especificidades programáticas, são oriundas de recortes textuais em que elementos de políticas sociais eram mencionados, mas não detalhados. Neste subcódigo encontramos o maior número de ocorrências dentro das políticas sociais e em comparação com a quantidade total de elementos do documento completo notamos um número maior do que em políticas como saúde

⁴⁰ Exemplos: “A competitividade produtiva será atingida por meio dos investimentos em produção (...)” e “Estimularemos a modernização do parque fabril”.

(3,84%), trabalho (4,01%) e meio ambiente (5,41%)⁴¹. Aqui estão contidas as referências a políticas de bem-estar social, justiça social, oportunidades para os cidadãos, inclusão social etc.

Em “combate à pobreza, assistência financeira e renda” (subcódigo 1302, segundo no nível de atenção), encontramos atenção a políticas de distribuição de renda, auxílios ou situações relacionadas com a diminuição da desigualdade social e ações contra miséria⁴².

Como podemos inferir, as questões tratadas no Plano de Governo tiveram uma abordagem mais generalista e até por vezes abstratas, sem descrever ou detalhar políticas a serem realizadas. No conteúdo também percebemos um grande olhar para o passado, políticas que já foram desenvolvidas e menos do que pretende ser feito concretamente, além das situações em que falava sobre continuidades, embora o título falasse de “mais mudanças”.

O resultado das eleições daquele ano deu vitória à chapa encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores para o segundo mandato de Dilma e o quarto seguido da legenda. A disputa foi ganha com uma diferença de poucos pontos percentuais (3,28) em relação ao segundo colocado, a menor registrada desde a redemocratização. Ela foi a mais votada em quinze estados.

Já o Congresso eleito, foi considerado o mais conservador desde 1964 segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) (SOUZA; CARAM, 2014), essa combinação já poderia servir de prelúdio para o que se seguiria na relação entre os dois poderes. Segundo contas feitas por Singer (2018), o número de sindicalistas caiu de 86 para 46, enquanto o empresariado era representado por 190 deputados; os ruralistas aumentaram de 191 para 257 e os ligados às forças policiais e “programas policiaiscos” eram 55.

4.2 GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF

4.2.1 Primeiro mandato (2011-2014)

Antes faremos um breve recuo para o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Anteriormente à sua primeira eleição para a Presidência, Dilma ocupou cargos durante

⁴¹ Exemplos: “(...) expansão das políticas sociais universais com maior inclusão dos setores mais pobres e vulneráveis da população” e “O segundo pilar do modelo de desenvolvimento dos governos do PT e de seus aliados foi a implantação de uma rede de políticas de proteção e inclusão social que tornaram o Brasil um país verdadeiramente de 200 milhões de cidadãos”.

⁴² Exemplo: “Nenhum país conseguiu, em tão pouco tempo, tirar um contingente tão grande de pessoas da miséria”.

todo o período em que Lula esteve no poder (2003-2010), foi ministra de Minas e Energia (2003-2005) e ministra-chefe da Casa Civil (2005-2010)⁴³.

Em 2010 foi formada a chapa “Para o Brasil Seguir Mudando” em que participavam dez partidos, tendo à frente o PT e o PMDB. Pela primeira vez os dois partidos saíam juntos em uma coligação presidencial. Pelo nome da chapa e o conteúdo da campanha, fica claro que o mote central seria de continuidade em relação aos governos anteriores de Lula, que apresentaram bons resultados sociais e econômicos. A disputa em segundo turno foi com José Serra (PSDB).

Ao assumir a presidência em 2011 tendo recebido 56,05% dos votos válidos, os indicadores econômicos e sociais eram favoráveis: 7,5% de crescimento do PIB no ano anterior, 5,3% de taxa de desemprego em dezembro de 2010, ambos em níveis positivos recordes de acordo com o IBGE⁴⁴.

O Congresso eleito naquele mesmo pleito tinha o PT como maior partido representado na Câmara (88 cadeiras) e o segundo no Senado (14 senadores do partido no total sendo 11 eleitos naquele ano).

Durante os dois primeiros anos de mandato, Dilma obteve índice de aprovação popular considerado alto, com mínima de 47% e máxima de 64% de “bom” e “ótimo”, melhor que seus antecessores, Lula e FHC (DILMA..., 2012). Considerando que a aprovação presidencial é o primeiro dentre os componentes do capital político do governo (RUTLEDGE, 2009), a partir dos números apresentados Dilma teria grandes chances de fazer avançar sua agenda, não fossem os acontecimentos posteriores como as manifestações de 2013 e uma forte oposição de setores à direita.

O primeiro governo Dilma iniciou a implementação da “nova matriz econômica”, com foco na redução dos juros e de tarifas, além disso propunha maior intervenção estatal na economia com uma série de desonerações tributárias e crédito subsidiado, desvalorização cambial e protecionismo a determinadas empresas e diversas concessões de serviços públicos, pautas acordadas com organizações empresariais e centrais sindicais (BASTOS, 2017). A

⁴³ Economista, Dilma nunca foi eleita para cargos políticos antes de 2010. Assumiu cargos técnicos na prefeitura de Porto Alegre e no governo do Estado do Rio Grande do Sul antes de se desfiliar do PDT (Partido Democrático Brasileiro) e se filiar ao PT em 2001.

⁴⁴ Disponível em:

https://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2010/pib-vol-val_201004caderno.pdf. Acesso em 13/04/2021.

popularidade da presidente caiu depois das manifestações de junho de 2013, passando para 30% (DATAFOLHA, 2013).

Logo após o início do primeiro mandato, houve um distanciamento entre Dilma e o PMDB, o início do racha de uma relação que já durava oito anos⁴⁵. O “cisma” se iniciou com a montagem do gabinete. Segundo Singer,

(...) a presidente tirou do partido o poderoso Ministério da Saúde, que voltou a ser ocupado pelo PT (Alexandre Padilha), e o de Comunicações, que também retornou ao petismo (Paulo Bernardo). Em troca, o PMDB recebeu mais uma vez a Previdência, ocupada agora pelo ex-adversário Garibaldi Alves, o Turismo (sem a Embratur), com Pedro Novais, indicado por Sarney, e, pela primeira vez, Assuntos Estratégicos, com Moreira Franco, indicado por Temer. Embora tenha mantido Minas e Energia, com Edison Lobão, indicado por Sarney, e Agricultura, com Wagner Rossi, indicado por Temer, o partido, como um todo, perdeu espaço (SINGER, 2018, posição 3061).

No contexto das manifestações, o governo sistematizou sua resposta às queixas geradas na divulgação do que foi chamado “cinco pactos nacionais”. Neste projeto estavam representadas as áreas de economia (responsabilidade fiscal e controle da inflação), reforma política (com a proposta de um plebiscito para uma constituinte específica sobre o tema), saúde, (com mais investimentos e envio de médicos para locais distantes dos grandes centros), mobilidade urbana (com desoneração de impostos, investimentos e controle social) e educação pública (mais recursos para o setor e ampliação do sistema de ensino) (CONFIRA..., 2013).

O primeiro mandato de Dilma foi marcado por dois “ensaios” (o desenvolvimentista e o republicano) que não foram completados (SINGER, 2018). A escola desenvolvimentista, é marcada pela ideia da reindustrialização integral para superar a pobreza e pela participação do Estado no planejamento, coordenação e execução desse processo. O combate à corrupção, central ao “ensaio republicano”, trazia a ideia de manter a esfera pública imune às influências privadas e ao afastamento das práticas ilícitas do Estado, isto acompanhado de mudanças em cargos do primeiro e do segundo escalão. A hipótese levantada pelo autor é que esses dois movimentos da presidente causaram reações contrárias, fazendo formar uma frente oposta aos seus planos (antidesenvolvimentista e antirrepublicana) explicativas do *impeachment*.

Uma dessas reações se deu no seio do PMDB, tendo em Eduardo Cunha um dos principais articuladores do descontentamento na Câmara. O parlamentar obteve centralidade e conseguiu formar um bloco independente no ano de 2014 contando com diversos partidos (PMDB, PP, PROS, PR, PTB, PSC e Solidariedade). Com a ajuda desse bloco, a Câmara

⁴⁵ Parte do PMDB apoiou Lula já no primeiro turno de 2002, mas de maneira extraoficial. O partido entrou no governo em 2004 quando passou a ocupar dois ministérios.

aprovou com larga vantagem uma comissão para apurar desvios na Petrobras, contribuindo para prejudicar a imagem do governo. Cunha conseguiu no início de 2015 tornar-se presidente da Câmara com ajuda dessa base criada e financiada por ele (SINGER, 2018), impingindo derrota ao governo que apoiou o petista paulista Arlindo Chinaglia.

Embora em cenário adverso, Dilma conseguiu a reeleição.

4.2.2 Segundo Mandato

4.2.2.1 2015

Em 2015, Dilma iniciou seu segundo mandato como presidente em uma situação bastante distinta daquela que encontrou ao assumir em 2011. Uma crise política e econômica estava colocada e os descontentamentos contra sua condução do país eram crescentes. As condições econômicas não eram das melhores (0,5% de crescimento do PIB no ano anterior), embora a taxa de desemprego tenha atingido o menor nível da série histórica medida pelo IBGE fechando o ano de 2014 com média de 4,8%⁴⁶.

No dia 1º de janeiro, Dilma discursou por aproximadamente 45 minutos perante o Congresso Nacional durante as solenidades de posse. A seguir faremos análise do conteúdo do seu discurso na **Tabela 5**.

Com os resultados presentes na tabela, apontamos que houve destaque na fala da presidente reeleita para as temáticas ligadas às políticas de **macroeconomia** (15,63%), **governo e administração pública** (14,29%) e **educação** (11,61%). Manteve a tendência do Plano de Governo em dar mais ênfase para as questões econômicas, mas não a de manter “políticas sociais” entre as mais focalizadas (6,70%).

Assim como no Plano, **imigração e refugiados** não teve nenhuma menção, enquanto **agricultura, pecuária e pesca** (0,45%), **território e recursos naturais** (0,89%) e **cultura, esporte e lazer** (0,89%) tiveram pouca atenção.

⁴⁶ Dados disponíveis em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=1&idnoticia=2816&busca=1&t=dezembro-taxa-desocupacao-fica-4-3-fecha-2014-media-8>. Acesso em 13/04/2021.

Tabela 5 – Distribuição das políticas no Discurso de Posse (2015)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	35	15,63%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	11	4,91%
3	Saúde	6	2,68%
4	Agricultura, pecuária e pesca	1	0,45%
5	Trabalho, emprego e previdência	10	4,46%
6	Educação	26	11,61%
7	Meio ambiente	9	4,02%
8	Energia	8	3,57%
9	Imigração e refugiados	0	0%
10	Transportes	14	6,25%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	10	4,46%
13	Políticas sociais	15	6,70%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	6	2,68%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	4	1,79%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	4	1,79%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	5	2,23%
18	Comércio exterior, importações e exportações	9	4,02%
19	Relações internacionais e política externa	15	6,70%
20	Governo e administração pública	32	14,29%
21	Território e recursos naturais	2	0,89%
23	Cultura esporte e lazer	2	0,89%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Lançando um olhar mais detido nas especificidades de cada macropolítica (**Tabela 6**), notamos que dentro de macroeconomia a maior atenção foi com larga vantagem para questões gerais (62,86%), seguidas de inflação, taxas de juros e controle de preço; política monetária, Banco Central e Tesouro Nacional; e imposto, política fiscal e tributária (as três com 8,57%)⁴⁷.

⁴⁷ Exemplos de cada um dos subtópicos: “(...) vamos provar que se pode fazer ajustes na economia (...)” (100); “(...) a inflação permaneceu abaixo do teto da meta e assim vai continuar” (101); “As reservas internacionais estão em patamar histórico, na casa dos US\$ 370 bilhões” (103); “(...) e do imperativo da disciplina fiscal (...)” (107).

Tabela 6 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Discurso de Posse de Dilma)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
100	Geral	22	62,86%	9,82%
101	Inflação, taxas de juros e controle de preços	3	8,57%	1,34%
103	Desemprego	2	5,71%	0,89%
104	Política monetária, Banco Central e Tesouro Nacional	3	8,57%	1,34%
105	Orçamento público e dívida pública	1	2,86%	0,45%
107	Impostos, política fiscal e tributária	3	8,57%	1,34%
108	Política industrial	1	2,86%	0,45%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

O Discurso de Posse reforçou a preocupação com a situação econômica e apontou no sentido de dar atenção a ela em busca do crescimento. Em comparação ao Plano, houve proporcionalmente menor atenção nesta área, tendo sido mais distribuído para questões envolvendo o governo e a administração pública, por exemplo, mais detalhado abaixo na **Tabela 7**.

Tabela 7 – Distribuição das políticas em “governo e administração pública” (Discurso de Posse de Dilma)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
2000	Geral	2	6,25%	0,89%
2002	Burocracia, eficiência e funcionamento da administração pública	2	6,25%	0,89%
2007	Compras públicas, contratos e corrupção na administração pública	15	46,88%	6,70%
2008	Empresas públicas, privatizações e gestão de propriedades do governo	6	18,75%	2,68%
2011	Relações entre Executivo e Legislativo	4	12,50%	1,79%
2012	Eleições, campanhas eleitorais e partidos	3	9,38%	1,34%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Quase metade das menções nessa categoria foram para compras públicas, contratos e corrupção na administração pública (46,88%), seguido de empresas públicas, privatizações e gestão de propriedades do governo (18,75%) e relações entre Executivo e Legislativo (12,50%)⁴⁸. A situação política em que o país se encontrava com graves denúncia envolvendo nomes ligados ao governo e às estatais contribuíram para esses números.

Destaca-se que “geral” não teve uma grande representação aqui, indicando que para essa área houve mais especificações sobre o que fazer ou deixar de fazer, não foram menções abertas e mais abstratas.

Outro documento que contém indicações da atenção presidencial para o ano de 2015 e produzido pouco tempo depois do discurso acima analisado foi a Mensagem ao Congresso Nacional enviada em fevereiro. O documento completo contém 472 páginas, mas como utilizamos apenas a parte introdutória, trabalhamos com 13. Foram 204 recortes textuais apresentados na **Tabela 8**.

Notamos a continuidade da atenção dada às questões envolvendo **macroeconomia** (14,71%), mas o destaque aqui foi para o aumento das menções relacionadas a **relações internacionais e política externa** (10,78%), na segunda posição. Em seguida, todas com aproximadamente 8,5% estão **educação, governo e administração pública e judiciário, justiça, crimes e violência**. Mais uma vez não houve referência à **imigração e refugiados**.

Focando em macroeconomia (**Tabela 9**), novamente as menções foram mais gerais (30%). Política industrial se manteve em bastante evidência como nos textos anteriores (20%), estando mais presente na Mensagem do que políticas de cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente⁴⁹.

⁴⁸ Exemplos: “Nunca as instituições foram tão fortalecidas e respeitadas e nunca se apurou e puniu com tanta transparência a corrupção” (2007); “Temos, assim, que saber apurar e saber punir, sem enfraquecer a Petrobras, nem diminuir a sua importância para o presente e para o futuro (...)” (2008); “Nunca o Brasil viveu um período tão longo sem crises institucionais” (2011).

⁴⁹ Exemplos: “A razão de ser da gestão responsável e consistente da política econômica é estimular o crescimento e dar meios para a execução de políticas que melhoram o bem-estar da população” (100); “O Programa de Sustentação do Investimento (PSI) garantiu, em 2014, R\$ 76,3 bilhões em crédito em condições favoráveis ao investimento produtivo (...)” (108).

Tabela 8 – Distribuição das políticas nas Mensagem ao Congresso (2015)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	30	14,71%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	3	1,47%
3	Saúde	8	3,92%
4	Agricultura, pecuária e pesca	8	3,92%
5	Trabalho, emprego e previdência	12	5,88%
6	Educação	18	8,82%
7	Meio ambiente	5	2,45%
8	Energia	8	3,92%
9	Imigração e refugiados	0	0%
10	Transportes	7	3,43%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	17	8,33%
13	Políticas sociais	8	3,92%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	7	3,43%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	4	1,96%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	2	0,98%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	4	1,96%
18	Comércio exterior, importações e exportações	14	6,86%
19	Relações internacionais e política externa	22	10,78%
20	Governo e administração pública	18	8,82%
21	Território e recursos naturais	6	2,94%
23	Cultura esporte e lazer	3	1,47%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Tabela 9 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Mensagem ao Congresso 2015)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
100	Geral	9	30,00%	4,41%
101	Inflação, taxas de juros, controle de preços	5	16,67%	2,45%
104	Política monetária, Banco Central e Tesouro Nacional	1	3,33%	0,49%
105	Orçamento público e dívida pública	5	16,67%	2,45%
107	Impostos, política fiscal e tributária	4	13,33%	1,96%
108	Política industrial	6	20,00%	2,94%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

No âmbito das realizações e das ações, as mudanças foram mais perceptíveis do que no campo retórico do discurso.

Na tentativa de se afastar das crises que se avizinhava, Dilma cedeu às pressões de grupos que pregavam o receituário neoliberal e nomeou logo após as eleições o economista Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda com o objetivo de colocar em prática o ajuste recessivo. Esse movimento fez afastar o apoio da esquerda e da base lulista, mas recuperou o diálogo com parte dos representantes do capital (SINGER, 2018). A nomeação a afastou daquilo presente na campanha eleitoral e em decorrência disso já começaram as críticas e a acusação de “estelionato eleitoral”⁵⁰. Além disso, novas medidas impopulares foram tomadas, como aquelas voltadas para uma maior austeridade fiscal que incluía cortes orçamentários, novas regras para aposentadoria foram sancionadas, houve reajuste da conta de luz e da gasolina e aumento de impostos (SINGER, 2018).

Ao perceber a mudança no que Kingdon chamou de “humor nacional”, Dilma mostrou entender o cenário que se avizinhava e iniciou um processo de alterar sua agenda para não continuar com a perda de apoio e popularidade, seguindo uma cartilha de ajuste fiscal.

A popularidade da presidente (avaliação “ótimo/bom” do governo) caiu de 42% no fim de 2014 para 13% em março, já sob o efeito das manifestações de maior vulto contra o governo que tiveram início no dia 15 daquele mês. Chegou a 8% em agosto e encerrou o ano em 13% (DATAFOLHA, 2016).

Como já mencionado, em fevereiro de 2015 nas eleições para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, o eleito foi Eduardo Cunha (PMDB/RJ), que encampou pautas conservadoras como o Estatuto da Família⁵¹ – cumpre notar que foi no mesmo ano que a Frente Parlamentar Evangélica conseguiu se formalizar oficialmente, embora a atuação de seus membros em grupo vinha ocorrendo desde anos anteriores. No Senado, Renan Calheiros (PMDB) foi reeleito como presidente, assim o PMDB assumiu a presidência das duas casas legislativas, ganhando mais espaço e poder.

⁵⁰ O termo foi amplamente utilizado para se referir ao distanciamento do que foi implementado no governo em relação ao prometido nas eleições. Foi propalado pela imprensa e pela oposição.

⁵¹ Projeto de Lei 6.583 de 2013 que reconhece a família como sendo formada pela união entre um homem e uma mulher.

Na área econômica, houve queda em alguns índices como o PIB que recuou 3,8% em relação ao ano anterior e a taxa de desemprego que aumentou para 11%. Os dados são do IBGE⁵².

Com relação às investigações iniciadas um ano antes, em 2015 foram diversas as operações contra políticos e empresários (notadamente petistas e empreiteiros, mas não limitado a eles), executadas pela Operação Lava Jato.

Em 29 de outubro de 2015, o PMDB lançou o documento “Uma Ponte para o Futuro”, uma espécie de plataforma política eleitoral extemporânea que serviu de vitrine do que seria um governo chefiado pelo partido (na figura de Temer). Singer (2018) aponta que esse documento continha um programa muito próximo ao dos tucanos e fora inspirado por um ensaio intitulado “O ajuste inevitável” de autoria de economistas próximos ao PSDB, Mansueto Almeida, Marcos Lisboa e Samuel Pessôa. Dentre os tópicos abordados estavam a reforma da previdência com idade mínima para a aposentadoria e desindexação dos benefícios em relação ao salário mínimo, terceirização da mão de obra, flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), abertura comercial, entre outros. Leite e Fonseca (2018) apontam a agenda presente no documento como ultraliberal com ênfase fiscalista, centralidade da iniciativa privada, da competição e da abertura dos mercados nacionais e também reconhecem a similaridade com a agenda peessedebista derrotada consecutivamente nas urnas.

Temer demonstrou seu descontentamento com o governo em carta à presidente vazada à imprensa no início de dezembro, uma semana antes da abertura do processo de impedimento. Alguns analistas apontam que ali houve a sinalização do rompimento entre os dois, mas membros do partido do vice já atuavam com a oposição, mesmo com Dilma ampliando a participação da legenda após a reforma ministerial de outubro (houve redução de ministérios e a participação do PMDB subiu de seis para sete). Na carta, Temer se queixou da aparente desconfiança que a presidente tinha em relação a ele e a seu partido, implicando na diminuição de sua participação nas questões de Estado e tornando-o um “vice decorativo”, em suas palavras. Esse e outros episódios levaram o PMDB a sair oficialmente do governo e entregar os cargos ocupados alguns meses depois.

⁵² Dados disponíveis em:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2014/pib-vol-val_201402caderno.pdf. Acesso em 13/04/2021

4.2.2.2 2016

Como de praxe, no início do ano Dilma enviou ao Congresso nova Mensagem, desta vez com a crise política já mais em evidência e o processo de *impeachment* em andamento. Já analisamos a Mensagem de 2015 acima e agora podemos compará-la com a de 2016.

Tabela 10 – Distribuição das políticas na Mensagem ao Congresso (2016)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	35	33,02%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	0	0%
3	Saúde	8	7,55%
4	Agricultura, pecuária e pesca	4	3,77%
5	Trabalho, emprego e previdência	10	9,43%
6	Educação	6	5,66%
7	Meio ambiente	0	0%
8	Energia	5	4,72%
9	Imigração e refugiados	0	0%
10	Transportes	5	4,72%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	1	0,94%
13	Políticas sociais	4	3,77%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	4	3,77%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	5	4,72%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	0	0%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	2	1,89%
18	Comércio exterior, importações e exportações	6	5,66%
19	Relações internacionais e política externa	0	0%
20	Governo e administração pública	6	5,66%
21	Território e recursos naturais	4	3,77%
23	Cultura esporte e lazer	1	0,94%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Embora **macroeconomia** tenha se mantido como a área com mais menção proporcionalmente (33,02%), ela mais do que dobrou em relação à Mensagem do ano anterior (na ocasião a porcentagem foi de 14,71%). **Trabalho, emprego e previdência** (9,43%) pela

primeira vez ficou em segundo lugar na atenção, mas com valor reduzido se comparado à macroeconomia, em seguida veio **saúde** (7,55%). As demais apareceram com menos de 6%. Antes somente **imigração e refugiados** não havia apresentado nenhuma menção, desta vez foram quatro além deste código (direitos civis, políticos, liberdades e minorias; meio ambiente; defesa, forças armadas, militares e guerra; relações internacionais e política externa). Podemos pensar que com a crise se intensificando e as relações mais estremecidas entre o Executivo e o Legislativo, o governo tenha optado por focar naqueles temas que teriam mais aceitabilidade e popularidade no meio congressual.

Em relação aos subcódigos dentro de macroeconomia (**Tabela 11**), pela primeira vez também houve menções focalizando em uma área específica e deixando o discurso generalista. **Impostos, política fiscal e tributária** teve destaque com 57,17% das ocorrências representando 18,87% no total do documento, sendo considerada, portanto, mais importante que todas as outras a partir da análise do texto⁵³. Com intensas pressões contrárias e o processo em andamento, o cálculo pode ter sido mostrar direcionamentos em quais áreas seriam as próximas ações.

Tabela 11 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Mensagem ao Congresso – 2016)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
100	Geral	8	22,86%	7,55%
101	Inflação, taxas de juros, controle de preços	1	2,86%	0,94%
104	Política monetária, Banco Central e Tesouro Nacional	2	5,71%	1,89%
105	Orçamento público e dívida pública	3	8,57%	2,83%
107	Impostos, política fiscal e tributária	20	57,14%	18,87%
108	Política industrial	1	2,86%	0,94%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

⁵³ Exemplo desse subcódigo na Mensagem: “A CPMF é a ponte entre a necessária urgência do curto prazo e a necessária estabilidade fiscal do médio prazo”.

Antes de terminar o estudo dos indicadores de atenção do período em que Dilma ainda era presidente, falta analisar os indicadores normativos desse interrompido segundo mandato. Como se trata de um conjunto de vários documentos não vamos segmentar por anos e sim pela extensão do tempo em que ela estava no poder, somente diferenciando entre Medidas Provisórias e Decretos.

Desde o início do governo até o dia do seu ocaso, Dilma assinou 59 Medidas Provisórias (43 em 2015; 16 em 2016) e 574 decretos (361 em 2015; 213 em 2016). A **Tabela 12** apresenta a distribuição das MPs em relação aos macrocódigos.

Tabela 12 – Distribuição das políticas nas Medidas Provisórias (2015, 2016)

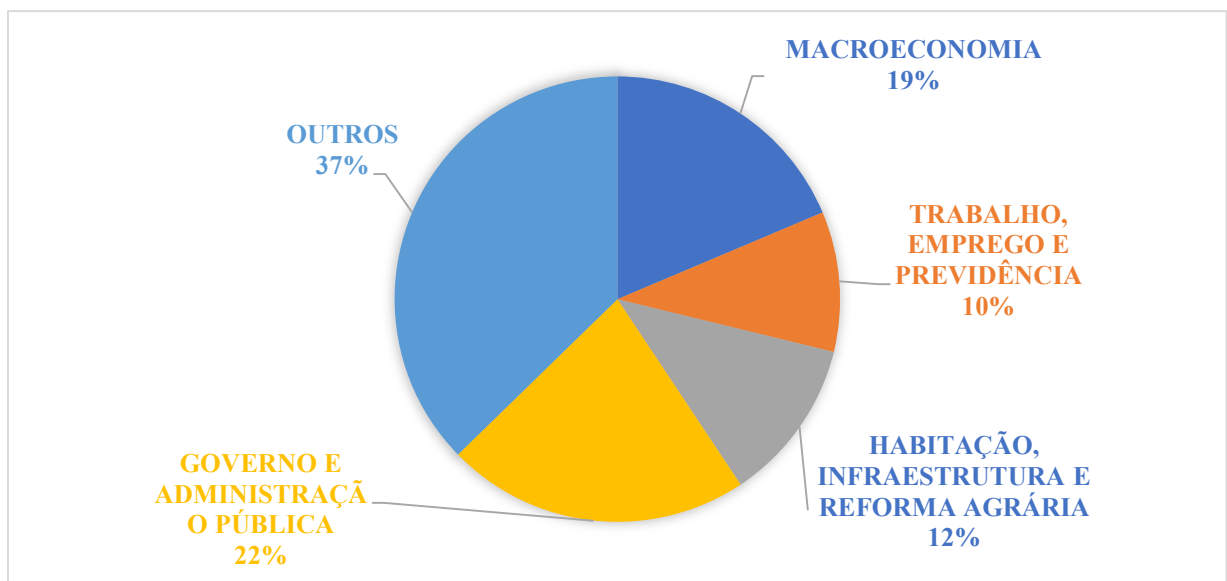
Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	11	18,64%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	0	0,00%
3	Saúde	2	3,39%
4	Agricultura, pecuária e pesca	1	1,69%
5	Trabalho, emprego e previdência	6	10,17%
6	Educação	1	1,69%
7	Meio ambiente	1	1,69%
8	Energia	3	5,08%
10	Transportes	4	6,78%
11	Imigração e refugiados	0	0,00%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	1	1,69%
13	Políticas sociais	1	1,69%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	7	11,86%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	0	0,00%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	2	3,39%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	0	0,00%
18	Comércio exterior, importações e exportações	1	1,69%
19	Relações internacionais e política externa	1	1,69%
20	Governo e administração pública	13	22,03%
21	Território e recursos naturais	0	0,00%
23	Cultura esporte e lazer	4	6,78%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Mantendo a tendência já vista anteriormente, a atenção ficou concentrada em questões ligadas ao código **governo e administração pública** (22,03%) e **macroeconomia** (18,64%),

seguido por **habitação, infraestrutura e reforma agrária** (11,86%) e **trabalho, emprego e previdência** (10,17%). Políticas voltadas para questões sociais e meio ambiente tiveram nenhuma ou pouca atenção como vemos a partir dos códigos 2, 6, 7, 9, 13 e 21. Em torno de 60% das MPs estiveram concentradas em apenas quatro códigos: 1, 5, 14 e 20 (ver **Gráfico 1**). Houve concentração da atenção e diminuição da diversidade, cenário visto em momentos de crise.

Gráfico 1 – Concentração dos códigos nas Medidas Provisórias (Dilma)



Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

A tendência vista nos outros indicadores em que os códigos 1 e 20 se mantiveram nos primeiros lugares em relação à quantidade de menções também pode ser vista nos subcódigos como podemos notar ao focalizar governo e administração pública na **Tabela 13**.

Questões “gerais” continuaram predominando, assim como “compras públicas, contratos e corrupção na administração pública”, neste caso favorecido pelo momento em que essas pautas eram amplamente discutidas.

Tabela 13 – Distribuição das políticas em “governo e administração pública” (Medidas Provisórias - Dilma)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
2000	Geral	6	46,15%	10,17%
2004	Emprego e organização da administração pública	2	15,38%	3,39%
2005	Cargos de confiança, nomeações e exonerações	1	7,69%	1,69%
2007	Compras públicas, contratos e corrupção na administração pública	3	23,08%	5,08%
2008	Empresas públicas, privatizações e gestão de propriedades do governo	1	7,69%	1,69%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Na **Tabela 14** segue a mesma análise para os decretos. Uma mudança em relação aos outros indicadores foi que **habitação, infraestrutura e reforma agrária** figurou como o código com mais ocorrência (18,64%). Como vimos em relação às MPs, esse código já estava entre as três áreas de maior atenção, chegando ao primeiro lugar com os decretos. Também tiveram elevada atenção **governo e administração pública e relações internacionais e política externa**.

Todos as políticas tiveram entradas no banco de dados, contribuindo para isso o número elevado de unidades de análise (574), algumas com uma proporção baixa como nos códigos 2, 6 e 9.

Tabela 14 – Distribuição das políticas nos decretos (2015, 2016)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	30	5,23%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	5	0,87%
3	Saúde	12	2,09%
4	Agricultura, pecuária e pesca	21	3,66%
5	Trabalho, emprego e previdência	13	2,26%
6	Educação	4	0,70%
7	Meio ambiente	8	1,39%
8	Energia	6	1,05%
9	Imigração e refugiados	1	0,17%
10	Transportes	46	8,01%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	6	1,05%
13	Políticas sociais	8	1,39%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	107	18,64%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	11	1,92%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	38	6,62%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	14	2,44%
18	Comércio exterior, importações e exportações	31	5,40%
19	Relações internacionais e política externa	78	13,59%
20	Governo e administração pública	89	15,51%
21	Território e recursos naturais	33	5,75%
23	Cultura esporte e lazer	13	2,26%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Como o código 14 teve mais menções, vejamos mais localizadamente para onde foi essa atenção na **Tabela 15**.

Tabela 15 – Distribuição das políticas em “habitação, infraestrutura e reforma agrária”
(Decretos - Dilma)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1400	Geral	6	5,61%
1405	Infraestrutura rural e reforma agrária	25	23,36%
1499	Outros	76	71,03%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

A maior participação desse código no topo da lista de atenção se dá pela grande presença do subcódigo 1499 (“outros”), mais que o triplo do segundo com mais entradas que foi “infraestrutura rural e reforma agrária”⁵⁴. Em “outros”, como já mencionado, encontram-se ocorrências de uma política/ação específica que não podem ser tipificadas nos outros subcódigos. Neste caso todas se relacionavam a desapropriações, seja por interesse social ou por utilidade pública⁵⁵.

Na comparação de todos os indicadores do período Dilma, conseguimos ver um padrão estabelecido em algumas políticas, como mostra **Tabela 16**, cuja divisão é feita por tipo de agenda. A penúltima coluna representa a agenda presidencial durante o governo em relação às temáticas alvo de atenção em seus discursos ou em seus atos normativos.

Observamos que a diferença dos valores entre os indicadores normativos e não-normativos é grande tendo em vista que os próprios instrumentos possuem características distintas – muito da atenção despendida via decreto, por exemplo, não pode ou não é vantajoso fazer de outro modo e muito do que se fala em discursos não consegue ser transformado em norma. Dessa maneira a diferença foi grande tanto na ordem quanto na intensidade, como mostra o **Quadro 3**, a maior proximidade foi em governo e administração pública.

Quadro 3 – Códigos com mais ocorrências na agenda do governo Dilma (2015-2016)

Não-normativos	Normativos
Macroeconomia (18,73%)	Habitação, infraestrutura e reforma agrária (18,01%)
Governo e administração pública (10,49%)	Governo e administração pública (16,11%)
Educação (9,36%)	Relações internacionais e política externa (12,48%)
Relações internacionais e política externa (6,93%)	Transporte (7,90%)
Trabalho, emprego e previdência (5,99%)	Macroeconomia (6,48%)

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

⁵⁴ Há vários decretos para desapropriação para a reforma agrária como o seguinte: “declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Areia Branca/Futuro, situado no município de Açú, estado do Rio Grande do Norte” (decreto não numerado de 01/04/2016).

⁵⁵ Exemplo: “Declara de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis rurais abrangidos pelo território quilombola Cabral, localizado no Município de Paraty, Estado do Rio de Janeiro” (decreto não numerado de 22 de junho de 2015).

Tabela 16 – Comparação entre a atenção nos indicadores do governo Dilma-II (2015, 2016)

Código	Política	Plano	não-normativo	normativo	Dilma	Diferença em relação ao Plano (em p.p)
1	Macroeconomia	12,74%	18,73%	6,48%	12,08%	-0,66
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	7,16%	2,62%	0,79%	1,63%	-5,53
3	Saúde	3,84%	4,12%	2,21%	3,08%	-0,76
4	Agricultura, pecuária e pesca	2,44%	2,43%	3,48%	3,00%	0,56
5	Trabalho, emprego e previdência	4,01%	5,99%	3,00%	4,37%	+0,36
6	Educação	8,73%	9,36%	0,79%	4,71%	-4,02
7	Meio ambiente	5,41%	2,62%	1,42%	1,97%	-3,44
8	Energia	4,19%	3,93%	1,42%	2,57%	-1,62
9	Imigração e refugiados	0,00%	0,00%	0,16%	0,09%	+0,09
10	Transportes	4,36%	4,87%	7,90%	6,51%	+2,15
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	2,97%	5,24%	1,11%	3,00%	+0,03
13	Políticas sociais	12,39%	5,06%	1,42%	3,08%	-9,31
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	4,71%	3,18%	18,01%	11,23%	+6,52
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	5,41%	2,43%	1,74%	2,06%	-3,35
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	0,70%	1,12%	6,32%	3,94%	-3,24
17	Ciência, tecnologia e comunicações	2,44%	2,06%	2,21%	2,14%	-0,30
18	Comércio exterior, importações e exportações	2,97%	5,43%	5,06%	5,23%	-2,26
19	Relações internacionais e política externa	4,36%	6,93%	12,48%	9,94%	+5,08
20	Governo e administração pública	5,76%	10,49%	16,11%	13,54%	+7,78
21	Território e recursos naturais	1,92%	2,25%	5,21%	3,86%	+1,94
23	Cultura esporte e lazer	3,49%	1,12%	2,69%	1,97%	-1,52

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

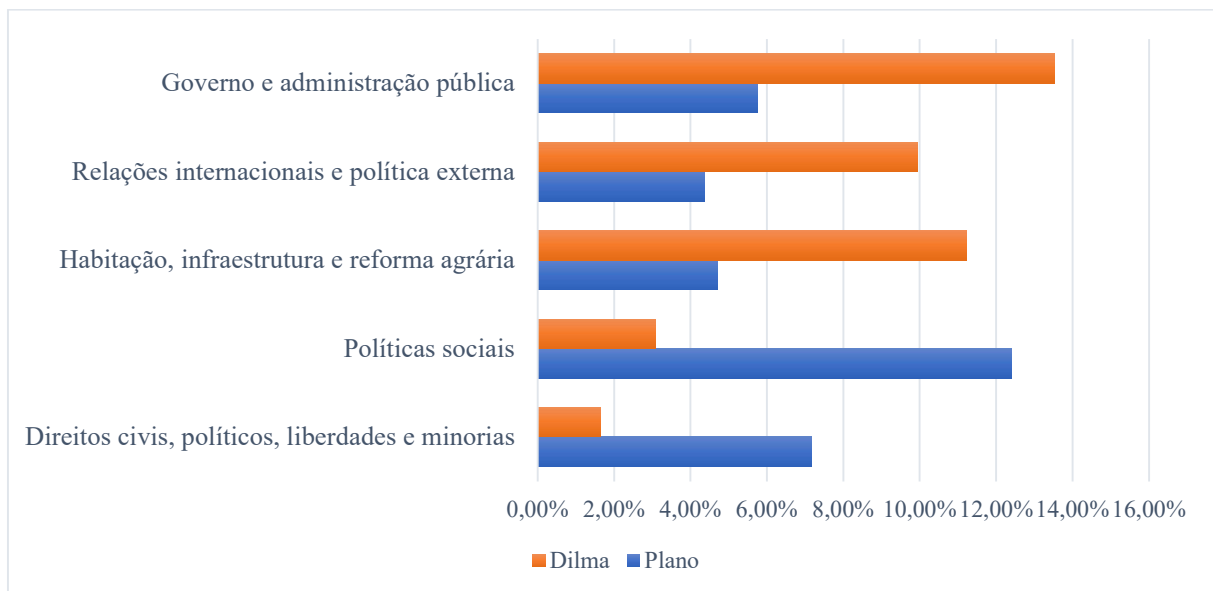
Com isso temos o valor de todo o período Dilma que representa, portanto, sua agenda em forma percentual e proporcional setorialmente definida: **Governo e administração pública** (13,54%), **macroeconomia** (12,08%) e **habitação, infraestrutura e reforma agrária**

(11,23%) e **relações internacionais e política externa** (9,94%) são os destaques, todas com aproximadamente 10% cada (penúltima coluna da **Tabela 16**).

Em comparação com o plano houve certa estabilidade em relação à macroeconomia (-0,66 p.p) e saúde (-0,76 p.p), mas um acréscimo maior em governo e administração pública (+7,78 p.p), habitação, infraestrutura e reforma agrária (+6,52 p.p) e relações internacionais e política externa (+5,58 p.p). Entre os decréscimos, destacam-se políticas sociais (-9,31 p.p) e direitos civis, políticos, liberdades e minorias (-5,53 p.p).

O **Gráfico 2** mostra a variação entre o Plano e o governo Dilma nos códigos em que a diferença são as maiores (mais de cinco pontos percentuais para mais ou para menos).

Gráfico 2 – Maiores variações entre o Plano e o governo Dilma



Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Uma análise possível de ser feita é olhar apenas para a agenda não-normativa e apontar mudanças ao longo do tempo, já que os documentos foram produzidos em momentos distintos. A **Tabela 17** abaixo é uma comparação entres os quatro documentos não normativos. A divulgação dos quatro ocorreu em tempos variados: do Plano à Mensagem de 2015 transcorreu sete meses e desta para a Mensagem 2016, um ano. Embora em proximidade temporal, as situações de sua produção e o público-alvo diferiram, enquanto o Plano foi direcionado a todos os eleitores com foco em trazer votos, o Discurso de Posse foi a todos os cidadãos e as duas

Mensagens foram direcionadas ao Congresso Nacional. O teor do texto é similar, com algumas variações na atenção que podem ser explicadas pelo momento específico, pelo objetivo e pelo público.

Tabela 17 – Comparação entre a atenção nos indicadores não-normativos do governo Dilma-II (2015, 2016)

Código	Política	Plano	Discurso	Mensagem-15	Mensagem-16
1	Macroeconomia	12,74%	15,63%	14,71%	33,02%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	6,81%	4,91%	1,47%	0%
3	Saúde	3,84%	2,68%	3,92%	7,55%
4	Agricultura, pecuária e pesca	2,44%	0,45%	3,92%	3,77%
5	Trabalho, emprego e previdência	4,01%	4,46%	5,88%	9,43%
6	Educação	8,73%	11,61%	8,82%	5,66%
7	Meio ambiente	5,41%	4,02%	2,45%	0%
8	Energia	4,19%	3,57%	3,92%	4,72%
11	Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%
10	Transportes	4,36%	6,25%	3,43%	4,72%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	2,97%	4,46%	8,33%	0,94%
13	Políticas sociais	12,74%	6,70%	3,92%	3,77%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	4,71%	2,68%	3,43%	3,77%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	5,41%	1,79%	1,96%	4,72%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	0,70%	1,79%	0,98%	0,00%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	2,44%	2,23%	1,96%	1,89%
18	Comércio exterior, importações e exportações	2,97%	4,02%	6,86%	5,66%
19	Relações internacionais e política externa	4,36%	6,70%	10,78%	0%
20	Governo e administração pública	5,76%	14,29%	8,82%	5,66%
21	Território e recursos naturais	1,92%	0,89%	2,94%	3,77%
23	Cultura esporte e lazer	3,49%	0,89%	1,47%	0,94%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Na variação ao longo do tempo das mensagens e discursos, apontamos como destaques macroeconomia (1) que teve um crescimento expressivo e seguiu tendência de alta (de 13% para 33%) e políticas sociais (13) e direitos civis, políticos, liberdades e minorias (2) que, no movimento inverso, caiu (de 12% para 4% e 7% para 0, respectivamente). As outras áreas ou cresceram em ritmos menores (saúde; trabalho, emprego e previdência; comércio exterior, importações e exportações; território e recursos naturais), ou decresceram também com pouca variação (meio ambiente; cultura, esporte e lazer), ou se mantiveram constantes em todo período com variações pontuais (agricultura, pecuária e pesca; energia; transportes; habitação, infraestrutura e reforma agrária; sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno; defesa, forças armadas, militares e guerra; ciência, tecnologia e comunicações), ou variaram com aumentos e decréscimos durante o período (educação; judiciário, justiça, crimes e violência; relações internacionais e política externa; governo e administração público), e apenas uma não teve atenção em nenhuma ocasião (imigração e refugiados). Novamente notamos que com o passar do tempo a diversidade diminuiu, e a porcentagem para os maiores níveis de atenção aumenta, apontando o que já dissemos de que em momentos de crise o governo tende a focar em apenas algumas poucas áreas, aqui mais em macroeconomia, saúde e trabalho, emprego e previdência.

Os dados sugerem que durante as eleições foi importante dialogar com o eleitorado amplo, que se beneficiou ou poderia se beneficiar da melhoria dos índices econômicos e sociais (terceira coluna). Já ao falar diretamente ao Congresso, distante de algumas pautas historicamente ligadas ao partido no governo, é possível apontar uma alteração no discurso no sentido de agregar mais elementos, como pode ser apreendido a partir do aumento das menções a políticas ligadas à agricultura, à segurança pública e ao comércio exterior (quinta e sexta colunas) – levando em conta o grande número de deputados e senadores ligados a estas áreas.

4.3 EVENTOS, ATORES E IDEIAS PRÉ-*IMPEACHMENT*

A participação do PSDB foi fundamental para o desenrolar dos acontecimentos, desde iniciar questionamentos públicos sobre o resultado das eleições e entrar com processo no TSE pedindo cassação do registro da chapa eleita, até elaborar a formulação jurídica, o programa econômico, a ponte com o empresariado e a legitimação perante a classe média do possível governo Temer (SINGER, 2018). Nestes casos, o partido contribuiu para disseminar uma

imagem negativa do governo e positiva da solução que aventava nos meios em que tinha influência. Mesmo assim, a liderança do partido na oposição não foi tão forte, contribuindo para isso o duplo movimento dos tucanos nos bastidores⁵⁶, o que fez perder espaço para outros partidos e até de grupos mobilizados a partir das ruas e das redes.

Não é consenso na literatura sobre qual o acontecimento político mais importante que desencadeou os fatos que levaram à destituição (abertura da janela de oportunidades), possivelmente foi a junção de vários. Há autores que apontam que o consenso do PT em votar a favor da cassação de Eduardo Cunha foi um momento chave – de fato foi após esse episódio que o então presidente da Câmara aceitou o pedido de *impeachment* e sucessivas pautas contra o governo foram produzidas⁵⁷.

A perda do controle da coalizão governista e, conseqüentemente, de sua base no Congresso foi crucial. Sem a possibilidade de fazer maioria, dificilmente as propostas enviadas ao Legislativo pelo governo teriam apoio suficiente para serem aprovadas, ou seja, a governabilidade ficou prejudicada. O presidencialismo de coalizão articulado nos governos FHC e Lula obteve relativo sucesso, ambos os presidentes passaram pelos seus mandatos sem crises institucionais de grande intensidade, os desgastes do modelo apareceram a partir do governo Dilma pela crescente fragmentação partidária observada (AVRITZER, 2016). A dificuldade de articular interesses em um cenário de intensa diversidade ideológica aumenta a probabilidade de instabilidades e de tornar mais complexas as negociações (ABRANCHES, 1988). Dilma tinha em sua coalizão partidos de matizes ideológicos distintos, articular interesses nessas condições tornou-se demasiado custoso.

Avritzer (2016) ainda aponta que a prática de ampla distribuição de cargos somada à desorganização administrativa pode levar à uma situação de corrupção generalizada. A distribuição não se dá somente nos ministérios e secretarias, os cargos com provimentos oriundos da presidência são inúmeros e, ao distribuir cargos para partidos e aliados distantes do seu campo de confiança, é possível que se abra caminho para práticas ilegais envolvendo corrupção.

⁵⁶ Dentro da legenda havia uma divisão entre aqueles que apoiavam a tese do *impeachment* (José Serra como destaque) e aqueles que buscavam a anulação da eleição pelo TSE (ala comandada por Aécio Neves e com participação de Geraldo Alckmin) havendo união só em 2016 quando fecharam posição para apoiar o *impeachment* (SINGER, 2018).

⁵⁷ No dia 03 de dezembro de 2015 Cunha aceitou o 28º pedido de *impeachment* que chegou à sua apreciação, algumas horas depois do PT formar consenso sobre retirar o apoio ao deputado no Conselho de Ética e Decoro parlamentar onde havia processo sobre sua declaração falsa na CPI da Petrobrás – ele mentiu sobre possuir contas no exterior.

Baumgartner e Jones (1993) definem o Congresso como uma instituição com importantes ferramentas para criação de um sistema de *feedback* positivo, manter estabilidade e converter as preferências em resultados políticos. O congresso brasileiro, em contraposição, tornou-se hostil ao governo, com poucas possibilidades para o diálogo. Nesse contexto, a agenda da presidência que necessitava de aprovação parlamentar não conseguiu ser desenvolvida e as pautas do Legislativo, mesmo as que iam contra as vontades do Palácio do Planalto, foram engendradas.

Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado formam um local (*venue*) onde grupos descontentes com o Executivo, ou que não conseguiram dar andamento em suas demandas neste poder, se dirigem em busca de melhores resultados. Com uma Presidência enfraquecida politicamente, o Congresso se tornou porta de entrada para dar vazão às novas ideias e imagens que no momento circulavam na sociedade e nos grupos influentes.

Na comparação da agenda do pleito eleitoral e dos dois anos de Dilma na presidência (ver Tabelas 16 e 17), notamos que houve distanciamento das pautas, ou seja, a agenda governamental foi diferente daquela apresentada para os eleitores nas eleições. Não é possível afirmar se a presidente já sabia que não seria possível realizá-las ou os fatores sociais e políticos que emergiram durante o mandato fizeram esse distanciamento ser verificado. Vale pontuar que o governo sozinho não consegue criar e implementar políticas públicas, para a agenda governamental ser transformada em política é necessário união dos poderes representativos. Embora o presidente seja um ator com grandes poderes e recursos políticos e institucionais, ele não pode agir sozinho.

Antes de falar sobre o processo de *impeachment* de modo mais focalizado, falaremos sobre alguns eventos que levaram à queda do governo, assim como discutir a participação de alguns grupos e instituições importantes para o desenrolar do processo e do descontentamento contra Dilma. Escolhemos os tópicos a seguir pela relevância em que apareceram em nossa pesquisa bibliográfica.

4.3.1 Manifestações e agenda da opinião pública

As manifestações populares demonstram o descontentamento da população e indicam problemas a serem resolvidos pelas instituições públicas⁵⁸. Elas não refletem uma unanimidade,

⁵⁸ Manifestações favoráveis são menos frequentes, mas também podem ser observadas.

mas o tamanho e a intensidade indicam quão forte uma questão chama atenção das pessoas que vão às ruas. Dois períodos de grandes manifestações foram observados entre 2013 e 2015 e impactaram sobremaneira os eventos relatados nesta dissertação.

Em 2013 ocorreram as chamadas “jornadas de junho”, responsáveis por agregar os descontentamentos com as forças políticas até então no poder e revelar novos grupos políticos organizados capazes de mobilizar boa parte da população.

Os elementos causais dessas manifestações ainda são incertos e não há consenso entre os estudiosos sobre quais seriam as motivações daqueles que foram às ruas naquele ano. André Singer (2018) cita que os ecos do julgamento do mensalão (ocorrido no fim de 2012), o aumento das passagens do transporte público, a pressão inflacionária e a crítica da mídia à política econômica eram fatores que compunham o ambiente anterior aos atos, mas que nenhum explica de forma isolada o que ocorreu. Com o efeito das ruas, houve a queda da popularidade do governo, fato utilizado por opositores para enfraquecê-lo ainda mais.

Na análise feita a partir de um banco de dados de protestos em conjunto com indicadores econômicos, Tatagiba e Galvão (2019) mostram que as manifestações antecederam a eclosão da crise econômica; “a curva ascendente dos protestos se deu em um contexto de desemprego em baixa e crescimento econômico positivo, a despeito das oscilações do PIB” (p. 74) e apontam que nelas houve a combinação de polarização política e heterogeneização de atores e reivindicações, sendo que a vertente opositora criou condições para a crise política e, consequentemente, contribuiu para o *impeachment*.

A crise do capitalismo neoliberal iniciada em 2008 (TATAGIBA; GALVÃO, 2019; ANDRADE, 2019) impactou toda a estrutura da sociedade, com efeitos mais graves na população mais pobre, e culminou em descontentamentos generalizados. Os movimentos de rua se intensificaram ao redor do globo, aqui não foi diferente, embora tenham sido adiados pelas ações dos governos petistas (TATAGIBA; GALVÃO, 2019).

Logo após o início dessas manifestações, houve revogação das tarifas do transporte público em diversas capitais e cidades onde foram registrados aumentos – tendo em vista que os primeiros encontros foram convocados pelo Movimento Passe Livre (MPL) por conta do aumento das passagens – o que não foi suficiente para os manifestantes deixarem de se mobilizar, mostrando que esse pode ter sido a motivação inicial, mas não a causa unificadora principal.

Para Singer (2018), as manifestações de 2013 seguiam “tendências de direita” e “viés oposicionista” com grupos que pegaram carona nas manifestações iniciadas com a esquerda (MPL) e iniciaram uma ofensiva contra o PT e o lulismo⁵⁹, “começa ali o crescimento de grupos que iriam desaguar na pré-candidatura direitista de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 2015” (SINGER, 2018, posição 1875). Esse viés de “direita” se contrapõe à tendência observada desde a década de 1970 da esquerda dominar as mobilizações de rua, antes disso a direita havia ido em massa às ruas em 1964 para protestar contra a política de João Goulart (TATAGIBA, 2018).

Dois anos depois dessas grandes manifestações, em 2015, ocorreram as maiores manifestações da direita contra o governo e que pediam a renúncia/*impeachment* da presidente. Tiveram início em março e se mantiveram com mais ou menos frequência durante todo o ano. Nessa ocasião as pautas conservadoras ganharam mais força (AVRITZER, 2016).

Uma discussão de classe pode ser feita analisando os dados de pesquisas sobre os participantes das manifestações. Os interesses que determinada parcela da população representa não são o de toda a sociedade e sim de seu próprio grupo social e, embora diversos segmentos da sociedade estivessem presentes nas mobilizações de rua, a proporção era puxada para os de maior poder aquisitivo de renda e escolaridade, críticos às conquistas das classes populares⁶⁰ (TATAGIBA; GALVÃO, 2019). Não é absurdo supor que as pautas levantadas por eles pudessem impactar negativamente os mais pobres⁶¹. Baumgartner e Jones (1993) reconhecem em seu trabalho que o processo de mobilização que descrevem frequentemente possuem ou conflitos entre elites ou entre interesses da classe média; nenhum desses dois grupos é fechado, há diferentes interesses sustentados em cada uma dessas divisões e vários grupos distintos também. Schatchneider é crítico ao dizer que *"the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent"* (1960, p. 35 *apud* COBB; ELDER, 1971), apontando que mesmo em uma democracia dita pluralista, existe a tendência para uma maior representação de interesses das classes dominantes.

⁵⁹ Mas o autor reconhece que nenhum espectro político dominou do início ao fim as manifestações, segundo ele “as ruas viraram um arco-íris, em que ficaram justapostos desde a extrema esquerda até a extrema direita” (SINGER, 2018, posição 1878). Ponto também levantado por Tatagiba e Galvão (2019) ao dizer que tanto a oposição à direita quanta à esquerda aproveitaram o momento para se posicionarem.

⁶⁰ Em São Paulo no dia 15 de março 76% tinham ensino superior, 41% tinham renda maior do que 10 salários mínimos e 14% eram empresários de acordo com o DataFolha (TATAGIBA, 2018).

⁶¹ Na leitura marxista de Jessé de Souza: “quem quiser se apropriar, por meio de instrumentos de mercado e de Estado, da riqueza e do produto do trabalho alheio tem, antes, de convencer os espoliados de que a dominação que os explora e subordina é para seu próprio bem” (SOUZA, 2016, p. 19).

Ainda sobre a elite, Birkland (2007) alerta para a possibilidade de seus membros apoiarem outros grupos de maneira estritamente interessada, apoiando as suas pautas para cobrar a “dívida” posteriormente. Outra possibilidade que pontuamos é de a elite influenciar os grupos de menor poder a apoiarem suas pautas específicas, mesmo sem se beneficiarem futuramente com elas, para romper monopólios e entendimentos consolidados na política. Como explicar que trabalhadores de baixa ou média renda sejam a favor de reformas como da previdência e de redução dos direitos trabalhistas? O poder de persuasão é tão grande que grupos dominantes conseguem agregar uma imagem positiva que dissemina em todos os estratos, seja a partir da mídia, das redes sociais ou de outros meios de comunicação, apelando para uma narrativa emotiva. Essa emoção se transformou em aversão a um partido e às políticas até então desenvolvidas, “foi o *ódio ao PT*, performado nos confrontos públicos, que permitiu aos manifestantes, a maioria deles sem experiência prévia em protestos, construir-se como coletividades” (TATAGIBA, 2018, p. 123, grifo da autora).

As manifestações podem ser consideradas dentro do “fluxo político” de Kingdon com impacto ou origem no humor nacional (*national mood*), capazes de ventilar novas ideias e pressões aos grupos políticos.

Uma hipótese levantada em Cobb e Elder (1971) diz que quanto maior for a disparidade entre a agenda sistêmica (a que mais se aproxima da agenda da opinião pública) e a agenda governamental, maior será a intensidade e a frequência dos conflitos dentro do sistema político. Argumentam ainda que a legitimidade é sempre condicional (diferente da legalidade que não é), por isso deve sempre ser conquistada sob o risco da confiança popular se perder. Ao perceberem que seus interesses não eram representados em Brasília, a população nas ruas se uniu contra um inimigo (construído) em comum.

Os fatores que levaram ao *impeachment*, como já mencionado, foram variados, mas as manifestações de rua deram um tom específico e foram responsáveis por intensificar os conflitos e mobilizar ainda mais a população. Conforme apontado por Tatagiba (2018, p. 115) “a voz das ruas emprestou legitimidade a atores que buscavam contestar os resultados das urnas e propor, ato contínuo à vitória de Rousseff no segundo turno da eleição presidencial, o seu impedimento”.

Uma forma de se conhecer a agenda da opinião pública é a partir de pesquisas e *surveys*. O instituto de pesquisas Datafolha realiza um levantamento em que mede a opinião dos entrevistados sobre “o principal problema do país”. A **Tabela 15** mostra a média anual para a

pesquisa do instituto no período de 2014 a 2018. Seleccionamos os dados para mostrar somente aquelas categorias que mais apareceram. Em destaque encontram-se as maiores porcentagens em cada ano.

Tabela 15 – Maior problema do país segundo a opinião pública*

Categoria	2014	2015	2016	2017	2018	Média
Saúde	40,00	21,75	22,33	23,67	19,00	25,35
Violência/segurança	17,75	9,00	5,00	8,67	13,00	10,68
Corrupção	11,50	24,50	28,33	18,33	21,00	20,73
Educação	9,75	9,25	7,00	10,00	10,00	9,20
Desemprego	4,50	8,75	15,33	18,00	13,00	11,92
Economia	1,25	4,75	5,67	5,67	4,00	4,27
Inflação	1,50	5,75	2,67	1,00	1,00	2,38
Fome/miséria	2,00	1,50	1,67	1,00	2,00	1,63

Fonte: Elaboração própria a partir de Datafolha (2018).

* Na tabela constam as médias anuais (foram cerca de três pesquisas por ano).

Tanto a metodologia da pesquisa quanto as categorias definidas são distintas das que utilizamos, mas é um indicativo para saber que os entrevistados atribuíram mais à saúde, corrupção, desemprego e segurança os maiores problemas a serem tratados pelos governos. Desses temas, apenas corrupção apareceu com mais frequência nos indicadores analisados nesta pesquisa (subcódigo 2007). Trouxemos a pesquisa para ilustrar o entendimento sobre a atenção/agenda do público, ver a variação ao longo do período que analisamos e demonstrar que ela não estava tão equiparada com a agenda de Dilma e Temer.

4.3.2 Ofensivas do Judiciário e a Operação Lava Jato

Nas teorias clássicas sobre a tripartição de poderes e o chamado *checks and balances*, o Judiciário é aquele poder que existe para julgar, dirimir dúvidas sobre a aplicabilidade das leis e assegurar o fiel cumprimento das normas e dispositivos constitucionais. As indicações mais atuais o apontam como também sendo uma instituição importante no contexto político para a definição da agenda, com impactos nas políticas públicas (TAYLOR, 2007).

Por ser mais um local institucionalmente legitimado onde os participantes podem buscar soluções e encaminhamento de suas demandas, quando se esgotam as possibilidades em outras arenas ele é acionado. Cada instância e cada órgão tem sua própria competência e instrumentos que lhe são inerentes, a decisão de um juiz de primeira instância terá menos repercussão do que a do plenário do STF, assim como uma decisão liminar pode ter menos impacto do que aquela oriunda de um acórdão ao qual não cabe mais recursos. Nas palavras de Taylor:

(...) o Judiciário pode influenciar os resultados das políticas públicas tanto no momento da deliberação quanto na hora da implementação com uma variedade de possíveis estratégias: sinalizando as fronteiras permitidas para a alteração da política pública, sustentando-a e legitimando-a diante da possível oposição, atrasando uma decisão sobre uma determinada política e, assim, controlando a agenda de deliberação da política pública ou, até mesmo, alterando ou rejeitando a proposta após sua implementação (TAYLOR, 2007, p. 243).

Assim, o Judiciário possui o poder de influenciar antes, durante e depois da elaboração das políticas públicas.

Aqui não nos limitamos a apontar o Judiciário como esse ator institucional importante fora da Presidência e do Congresso, existem outros “operadores do direito”, nos termos de Arantes (2015), que também conquistaram espaços privilegiados de atuação como o Ministério Público, a Defensoria Pública, corporações policiais e outros ligados à esfera do direito.

A ofensiva judiciária que impacta os fatos relatados e estudados aqui teve início em 2012 com o julgamento da Ação Penal 470 (“mensalão”) no STF e a partir de março de 2014 com a Operação Lava Jato, cuja sede foi a Justiça Federal em Curitiba. Ambos os processos feriram a imagem petista, mais fortemente as de Dilma e Lula. Singer (2018) acusa a Lava Jato de ser um elemento decisivo do *impeachment*, inclusive chamando esse movimento das forças judiciárias de “Partido da Justiça” pelo seu caráter partidário e ideológico.

Tanto o mensalão quanto a força-tarefa do Ministério Público em Curitiba, tiveram grande repercussão na mídia. Isso serviu para a ideia de combate à corrupção se disseminar e, como os casos foram sendo mostrados com mais frequência, a opinião pública pode ter sido levada a pensar que essa prática aumentou nos anos de governos petistas. Mostrar algo com mais frequência não significa necessariamente que aquilo não existia antes, mas sim que o interesse para ser visto e mostrado aumentou, alterando assim o modo como o público via a questão. A exposição veio junto com operações, vazamentos de provas, prisões preventivas, julgamentos amplamente divulgados e televisionados e com as agora famosas “delações premiadas” (acordos de colaboração), assumiram, enfim, um caráter de espetáculo (ARANTES,

2015)⁶². Os fatos narrados pela dobradinha Lava Jato-mídia serviram para parte da população acusar Lula e Dilma de participarem de um grande esquema criminoso, por isso precisavam ser punidos e, conseqüentemente, deixar o governo e a política (SINGER, 2018). Criou-se assim o antagonismo ao petismo e àquilo que o partido representava.

Avritzer (2016) considera paradoxal a situação observada porque com o aumento do combate à corrupção pela PF, MP e pela Controladoria Geral da União (CGU) ampliou-se a percepção sobre a incidência dessas práticas ilícitas, culminando na deslegitimação do sistema político de maneira geral.

A Lava Jato gerou diversas controvérsias entre aqueles que a apoiavam e os seus opositores. Alguns apoiavam mesmo reconhecendo os abusos de seus operadores, diziam que era “um mal necessário”, outros faziam vista grossa e não enxergavam nenhum abuso de poder. Houve também os que desde o início apontavam interesses outros que iam além da esfera jurídica e adentravam à esfera política. Não foi incomum durante as eleições de 2014 agentes ligados à operação declararem apoio ao candidato tucano e ofendendo Dilma (SINGER, 2018), um sinal de que eles tinham posicionamentos políticos claros.

Um dos fatos mais controversos da força-tarefa veio em 2016 quando Dilma nomeou o ex-presidente Lula para assumir o cargo de ministro-chefe da Casa Civil. A queda do sigilo e posterior vazamento de um grampo telefônico em que ambos conversavam serviu para incriminá-los perante a opinião pública e o judiciário impedir a nomeação (primeiro por liminar de um Juiz Federal e posteriormente confirmado pelo ministro Gilmar Mendes do STF)⁶³. Atitudes como essas fortaleceram ainda mais as manifestações populares e o descontentamento com o governo, segundo Tatagiba (2018, p. 130) esses atos “evidenciaram a disposição do judiciário brasileiro de agir como ator político interferindo fortemente na natureza da disputa” se valendo de vazamentos ilegais e seletivos em momentos planejados e em prisões preventivas estendidas com o fim de pressionar as colaborações premiadas. Todo esse cenário de protagonismo e abusos só foi possível pela ausência de controle e *accountability* e com o apoio da imprensa hegemônica.

⁶² O caráter de espetáculo trazido pelas operações da PF tem como símbolo os nomes próprios de cada uma de suas ações, o que reflete um efeito simbólico de impactar tanto a opinião pública quanto mobilizar a atenção da mídia (ARANTES, 2015).

⁶³ Em 2019 o site *The Intercept* revelou que Moro e os procuradores do MP atuavam em sintonia a partir de direcionamentos por parte do juiz e criação de estratégias de acusação em conjunto, algo que não deveria ocorrer porque mostra uma preferência pela acusação (para mais detalhes: <https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>).

Embora utilizada politicamente de maneira estratégica, a operação revelou situações bastante comprometedoras para a coalizão governista. Segundo Singer (2018) “o testemunho de [Paulo Roberto] Costa revelou que as diretorias da Petrobras eram loteadas por três partidos que apoiavam os governos Lula e Dilma (PT, PMDB e PP)”. Costa foi o primeiro delator da operação e até 2012 foi diretor de Abastecimento da estatal. Outros achados posteriores também atingiram o governo e seus aliados, formando assim um grupo político que pregava o fim da operação⁶⁴.

Sérgio Moro, na época juiz da 13ª vara da Justiça Federal ganhou os holofotes e virou herói nacional por parte dos seus seguidores e apoiadores. A visibilidade foi tamanha que durante as eleições de 2018 mais de um candidato disse pretender convidá-lo a assumir uma pasta no governo. Em outubro daquele ano foi convidado pelo eleito Jair Bolsonaro (PSL) para a vaga de Ministro da Justiça e Segurança Pública. Moro deixou a magistratura depois de 22 anos para assumir um posto no governo daquele que, sem a Lava Jato e o contexto político do momento, dificilmente teria chegado ao poder por mérito próprio. Para Souza (2016), Moro se tornou um líder carismático que personificou em sua estética e na sua moral os anseios dos que pregavam por uma limpeza no país, era chamado constantemente de herói chegando a ter bonecos infláveis com sua imagem nas ruas, rivalizando com o “pixuleco” que caricaturizava Lula.

Pensando no fluxo de problemas de Kingdon, reconhecemos que os fatos relatados aqui serviram para que o problema da corrupção fosse identificado e disseminado, ganhando centralidade no debate político naquele momento. O Judiciário, o MP e a PF, seriam as instituições que atacariam o problema (a solução seria julgar e prender os corruptos mesmo sem o devido processo legal e mudar o governo).

As ações aqui mencionadas não atingiram apenas o Partido dos Trabalhadores, mas é amplamente reconhecido que os impactos caíram com mais intensidade sobre esse partido, tanto por ser governo naquele momento quanto pelas imagens e narrativas construídas utilizarem as operações como forma de alimentar a oposição.

⁶⁴ Quase sete anos depois, em fevereiro de 2021, a força-tarefa foi encerrada pela PGR após sofrer enfraquecimentos constantes, principalmente após a chegada de Bolsonaro ao poder.

4.3.3 Mídia e redes sociais

Mesmo havendo autores como Kingdon (2014) que não atribuem à mídia papel decisivo para construir e divulgar uma agenda própria ao público, outros com os quais dialogaremos a seguir se afastam da ideia da neutralidade midiática. Vale mencionar que durante o período focalizado nesta pesquisa, a imprensa repercutiu constantemente os escândalos e as operações policiais, além de diálogos e de documentos potencialmente incriminatórios e, durante as manifestações de 2015, ainda falavam com antecedência o dia, o horário e ponto de concentração dos manifestantes em diversas localidades do país. As editorações dos jornais impressos e digitais e a produção dos noticiários televisivos escolhem o que vincular, quanto tempo/espço devem dispor para o argumento principal, o enquadramento, a ordem das falas – pros e contras, ou só uma delas – e das imagens transmitidas, resumindo os fatos e interpretando-os.

Lima (2009) em seu texto, aponta sete teses sobre a mídia no Brasil e suas características próprias⁶⁵. A primeira diz respeito à permeabilidade da mídia em diversas esferas da atividade humana, em particular na política, e aponta que ela tem papel importante na construção da realidade através da representação de elementos que circundam a vida das pessoas. Na segunda, argumenta que a política nacional está intimamente ligada à mídia já que é a partir dela que se dá a visibilidade dos políticos e de suas ações (característica que hoje vai sendo dividida com as redes sociais). A terceira se refere à mídia exercendo funções tradicionalmente atribuídas aos partidos como a construção da agenda pública, a transmissão de informações políticas, a fiscalização do governo, a realização de críticas às políticas públicas e a canalização de demandas da população. A tese de número quatro fala das mudanças que a mídia promoveu nas campanhas eleitorais, aprofundando a essencialidade do *marketing* nas disputas e elevando os valores dispendidos durante os pleitos para essa finalidade. A quinta tese se assemelha à terceira, aqui o autor aponta que a mídia se transformou em importante ator político “pelo poder que emana de sua capacidade única de produzir e distribuir capital simbólico e pela ação direta de seus concessionários e/ou proprietários” (LIMA, 2009, p. 26). A penúltima tese está ligada à peculiaridade da construção desse setor no Brasil que, a partir das leis e normas produzidas, fizeram com que ela se tornasse oligopolizada, possuindo no país mais poder do que em outros

⁶⁵ A definição de mídia utilizada por ele abarca toda a indústria da cultura no que se refere “às emissoras de rádio e de televisão (aberta e paga), aos jornais, revistas e ao cinema, portadores do que se chama de comunicação de massa” (LIMA, 2009, p. 17).

sistemas políticos. Por fim, a sétima tese está relacionada com as características da população brasileira que potencializam esse poder, principalmente pelo alto número de pessoas com baixos níveis de instrução, o que dificulta o acesso à informação por outros meios, mas o próprio autor diz que isso é algo que vem mudando paulatinamente pelas maiores taxas de escolaridades observadas e a redução da dependência da mídia como canal único de informações.

A atenção e o tempo são recursos escassos para qualquer pessoa ou instituição, para a mídia não é diferente, a imprensa vai difundir somente aquilo que passou pelo seu crivo e pelos filtros específicos que possui, a responsabilidade é alta já que o poder de influência que tem pode impactar consideravelmente na opinião pública.

Diversos temas e questões competem entre si para obter atenção da opinião pública e só se transformam verdadeiramente em questões públicas quando ganham visibilidade nos meios de comunicação de massa. Há, assim, na arena midiática, uma disputa incessante entre as várias agendas postas em circulação por diversos atores sociais e políticos, inclusive a própria imprensa que, em momentos excepcionais (como no impeachment dos presidentes Nixon e Collor), pode vir a assumir a posição de ator principal do processo político. Portanto, a visibilidade/invisibilidade dos atores, temas e demandas dependem em larga medida, no regime democrático, do grau de pluralidade externa existente no sistema de mídia ou da pluralidade interna praticada em cada jornal, revista ou emissora de TV e rádio (AZEVEDO, 2006, p. 98).

Podemos fazer um paralelo da participação da mídia no processo de *impeachment* de 2016 e o de 1994. Azevedo (2006) relata que na ocasião do processo contra Fernando Collor, a mídia mobilizou a opinião pública e pautou seu *impeachment* a partir de denúncias ao governo, assim, “a mídia brasileira mimetizou a função clássica do cão-de-guarda (*watchdog*) da teoria liberal do jornalismo assumindo o papel de vigia e fiscalizador do sistema político” (AZEVEDO, 2006, p. 107), situação similar àquela vista entre 2015 e 2016. Essa função de fiscal rende para a imprensa a posição de uma espécie de “quarto poder” (ou poder moderador), reivindicando a si o “papel de intérprete privilegiado da realidade” (ALBUQUERQUE, 2000, p. 31), mas por não ser plural e democrática acaba sendo intérprete de um grupo apenas.

Em Souza (2016), temos uma linha do tempo das primeiras semanas das manifestações e a reação do Jornal Nacional (Rede Globo). No início, o jornal que, segundo o autor foi “uma espécie de porta-voz da reação conservadora extraparlamentar” (p. 89), fazia referência às manifestações com um alto teor negativo, afirmando que se tratava de “tumulto” ou “vandalismo” e reforçando os aspectos da depredação e de prejuízos. Ao longo do tempo o

programa começou a trazer à cena a discussão da PEC 37⁶⁶, algo que não estava muito presente nas ruas até então, iniciando um “conluio entre o aparato jurídico-policial do Estado e a imprensa” (p. 92), instrumentalizando assim as manifestações no sentido de seus interesses e incentivando as pessoas que iam às ruas a levantar essa bandeira. A partir de 17 de junho a linguagem já foi mais branda e exaltava a “expressão democrática” e não era mencionado em destaque a violência ou as depredações como nos dias anteriores, uma clara mudança de “*tone*” (de negativo para positivo). O que havia começado com descontentamento a partir de pautas municipais fora federalizado e articulado para atingir o governo (SOUZA, 2016).

Mas a mídia não é o único mecanismo para agregar e divulgar informações, as redes sociais têm papel importante na construção de narrativas. Indivíduos que atuam politicamente nessa arena falam para as pessoas que compartilham de uma mesma visão e tentam capturar outros que estão apáticos (que não se posicionaram) ou aqueles que podem mudar de ideia, a partir da “expansão do conflito” (nos termos de Baumgartner e Jones).

Diversas mobilizações foram articuladas utilizando os meios virtuais, como exemplo temos nos Estados Unidos o *Occupy Wall Street* em 2013 e o *Black Lives Matter* em 2020 (esta difundida em todo o globo); em países árabes a partir de 2010 começou o que foi chamado de “Primavera Árabe”; e no Brasil as manifestações de 2013 e as de 2015, além de greves como a dos caminhoneiros em 2018. Embora importante para convocarem as pessoas aos protestos, não são utilizadas só para isso, com vídeos, fotos, “memes” e outras formas de comunicação difundem mensagens com teor político e social com alta capacidade de síntese e de compartilhamento. As eleições de 2014 já sentiram esses efeitos, mas nas subsequentes (municipais de 2016 e estaduais e federais de 2018), seu uso foi intensificado, inclusive com o uso de robôs (*bots*) e de notícias falsas. Sua utilização se populariza com o passar dos anos pela maior entrada de indivíduos nesses canais, embora ainda existam aqueles que estejam fora dessa conectividade, restando apenas a mídia televisiva como ferramenta de comunicação.

Ainda pensando no “fluxo de problemas”, tanto a mídia quando atores influentes nas redes sociais serviram para identificar a corrupção e os governos petistas como o problema a ser enfrentado. Forças políticas contribuíram para essas definições e conseqüentemente com o elenco de alternativas para solucioná-los, dentre as alternativas estavam as prisões e o *impeachment*.

⁶⁶ A proposta tinha como finalidade limitar as funções de investigação criminal à Polícia Federal e à Civil, diminuindo a concentração de poder do MP que já iniciava sua ofensiva e protagonismo com a operação Lava Jato.

4.4 O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE DILMA

O argumento levado à público que justificou o impedimento tinha contornos éticos e jurídicos, mas o processo de *impeachment* foi político em diversos aspectos. O poder que aceita o pedido, investiga e julga é o Legislativo, onde estão representados diversos segmentos da população, possuem governistas e oposição e é político em sua essência. Logo após o fim do período Dilma, a nova presidência prontamente reformulou as prioridades e levou à cabo mudanças que não ficaram somente no campo moral com a luta contra a corrupção ou algo assemelhado, mas também com mudanças na área trabalhista, fiscal e macroeconômica. Segundo Pérez-Linán, estudioso do tema na América Latina, o *impeachment* é “uma arma institucional empregada contra presidentes que enfrentam um legislativo beligerante” (2007, p. 9 *apud* LIMONGI, 2017).

A imagem difundida ao grande público foi que o governo Dilma fazia parte de um esquema mais amplo, em que a corrupção e desvios eram recorrentes, dificultando o avanço de pautas consideradas importantes e levando à crise econômica e política. Foi uma imagem que se espalhou e se associou aos movimentos populares de rua, às coberturas midiáticas, à ação das forças jurídicas e policiais e à atuação de políticos e influenciadores.

Fator importante para apontar as mudanças encontra-se na composição do governo antes e depois. Após a destituição do PT, o governo que se formou sob chefia de Temer (PMDB) tinha como componentes da coalizão partidos que anteriormente situavam-se na oposição (PSDB, DEM, PPS, PV), com destaque para o PSDB que recebeu o segundo maior número de pastas (foram quatro)⁶⁷.

A probabilidade de uma mudança política significativa ocorrer é difícil de prever, mas quando ela se aproxima os agentes se preparam para aproveitar o movimento (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016). Essa ideia pode ser trazida para o caso do *impeachment*, muitos políticos não tinham certeza se a destituição da presidente ocorreria, por isso nem todos falavam abertamente sobre isso ou não afirmavam apoio à plataforma e aos interesses da oposição e do grupo ligado a Temer. Quando o movimento pareceu incontornável, a base de Dilma acelerou sua derrocada, e os indecisos se posicionaram a favor da maré, em um efeito parecido com o

⁶⁷ Até o dia da destituição, o PMDB mantinha quadros no governo Dilma, como o ministério da agricultura com Katia Abreu. Gilberto Kassab do PSD foi a única pessoa que continuou no gabinete (mudando do Ministério das Cidades para Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações). PP e PTB também mantiveram representação no novo gabinete.

bandwagon descrito por Kingdon (2014), nessa situação o cálculo político dos parlamentares foi o de que seria mais vantajoso se aproximar do futuro governo Temer, prestes a iniciar, do que ficar ao lado do governo que se encerrava. É estratégico aos parlamentares se aliarem a presidentes populares porque isso pode garantir retornos eleitorais e a aprovação de suas ideias políticas, assim como se afastarem daqueles que não são bem vistos temendo o *feedback* de seus eleitores.

No fim do ano, em 2 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha aceitou o pedido de abertura do 28º processo que chegou até ele para o impedimento. Logo em seguida foi formada comissão parlamentar especial com 65 deputados, divididos de maneira proporcional à bancada dos partidos com representação na Câmara. O parecer da comissão foi pela admissibilidade, ratificado pelo voto de 38 a favor e 27 contra. Análises retrospectivas mostram que as intenções de Cunha não tinham cunho republicano muito menos estava preocupado com a moralidade pública ou algo do gênero. As investigações se aproximavam dele cada vez mais e suas ações iam mais no sentido de se defender e defender seu grupo político do que agir em prol da sociedade ou de suas pautas ideológicas.

Com Dilma no poder, não seria possível deter a Lava Jato. Livres da presidente, como afirmou Romero Jucá em conversa com Sérgio Machado, seria possível “estancar a sangria”, “traçar um círculo”, distinguindo os já caídos dos que seriam salvos (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017, p. 94).

O governo não sinalizou que poria fim à operação, pelo contrário, apoiou-a, o que fez a governabilidade se reduzir e forças políticas se organizarem para derrubá-lo já que a Lava Jato atacou diretamente o arranjo tradicionalmente em voga (BASTOS, 2017). Dilma aparentemente não seria protagonista do “grande acordo nacional” esperado por muitos.

Em 17 de abril de 2016 o impedimento foi aprovado na Câmara dos Deputados durante sessão transmitida em rede aberta de televisão que durou mais de nove horas⁶⁸. Dilma foi afastada do cargo pelo Senado em 12 de maio de 2016⁶⁹, ocasião em que Michel Temer pôde assumir a presidência de forma interina. O impedimento definitivo da presidente foi em 31 de agosto daquele ano⁷⁰.

⁶⁸ 367 a favor, 137 contra, 7 abstenções e 2 ausências.

⁶⁹ 55 votos favoráveis, 22 contra e 2 ausências.

⁷⁰ 61 votos favoráveis e 20 contra.

Na literatura, há autores que apontam todo o processo como parte de um golpe parlamentar (SINGER, 2018; LEITE; FONSECA, 2018; SOUZA, 2016; BASTOS, 2017) ou jurídico-parlamentar (TATAGIBA; GALVÃO, 2019).

Singer (2018) diz que embora tenha sido um golpe, não foi nos moldes já conhecidos e documentados com a participação direta das Forças Armadas na tomada de poder. Para ele houve uma interrupção de mandato dentro dos limites da lei, um golpe por dentro da Constituição liderado pelo PSDB e PMDB e que embora tenha afetado a democracia não acabou com ela. O argumento que o cientista político utiliza para sustentar essa tese foi de que não houve evidência de crime de responsabilidade a ser imputado a então presidente, exigência necessária de acordo com a Constituição⁷¹. O julgamento pelas “pedaladas fiscais” deu origem ao fato mais controverso no processo: houve aplicação da condenação de maneira retroativa, o que não é convencional nem recomendado em processos jurídicos, segundo o autor

A defesa presidencial argumentaria até o fim que a decisão do TCU [de reprovar as contas do governo de 2014] criminalizava práticas antes aceitas e não seria legal aplicá-las retroativamente, condenando a mandatária por ações que a seu tempo estavam de acordo com a lei (SINGER, 2018, posição 3761).

Ainda segundo Singer (2018), a dificuldade do PSDB em vencer as eleições estimulou o golpismo, indo contra a vontade popular representada nas urnas – Leite e Fonseca (2018) trazem argumento similar a este.

Para Leite e Fonseca (2018), elementos golpistas podem ser apreendidos ainda no documento Uma Ponte para o Futuro, no qual consta a menção para “formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões [citadas no documento] na sociedade e no Congresso Nacional” (p. 117), essa maioria seria uma maioria golpista destoante do desejo majoritário dos brasileiros, propulsora de uma agenda não divulgada de

reforma anti-trabalhista (terceirização irrestrita e derrogação na prática da CLT), congelamento dos gastos sociais por vinte anos (caso da Emenda Constitucional nº 95/2016), tentativa de liquidação da previdência social, desfazimento de um sem-número de direitos sociais e extinção da soberania econômica nacional (LEITE; FONSECA, 2018, p. 119).

⁷¹ Pela Constituição (art. 85) o presidente comete crime de responsabilidade quando atenta contra: a existência da União; o livre exercício dos poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos poderes dos entes federativos; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais (BRASIL, 1988).

4.5 GOVERNO DE MICHEL TEMER (2016-2018)

4.5.1 Antes de 2016

Temer foi eleito vice-presidente em 2010. Antes havia ocupado diversos cargos políticos (deputado federal por São Paulo de 1987 a 1991 e de 1994 a 2010), o imediatamente anterior foi o de presidente da Câmara dos Deputados, posição que já havia ocupado de 1997 a 2001. Também atuou como procurador-geral de São Paulo durante o governo de Franco Montoro (1983-84) e Fleury Filho (1991-92). Presidiu o PMDB de 2001 a 2016.

4.5.2 2016

Após assumir como interino, Temer reformulou os ministérios, diminuindo o número de pastas de 32 para 23 e os nomes/partidos que os compunham. Esse poder discricionário do presidente de nomear e demitir ministros é importante porque são esses atores que encaminham as propostas do Executivo e de sua coalizão governista.

No dia em que começou a governar, discursou para a imprensa e para seus aliados. Na **Tabela 19** consta a análise dessa sua fala.

O texto é menor quando comparado com o discurso de Dilma, mas manteve a tendência de dar maior atenção para a **macroeconomia** (30,30%) e evidenciou a atenção a **trabalho, emprego e previdência** (21,21%). Vale lembrar que foi um momento em que o desemprego estava alto e uma das alternativas mais ventiladas para o equilíbrio fiscal era a reforma da previdência. **Governo e administração pública** também teve alto nível de atenção (21,21%), com várias menções a respeito de reformas e sobre a relação entre Executivo e Legislativo.

Como fizemos com os documentos do período Dilma, olharemos mais de perto para a atenção em macroeconomia a partir dos indicadores utilizados no período Temer (**Tabela 20**).

Tabela 19 – Distribuição das políticas no discurso de Temer (2016)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	20	30,30%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	0	0%
3	Saúde	2	3,03%
4	Agricultura, pecuária e pesca	1	1,52%
5	Trabalho, emprego e previdência	14	21,21%
6	Educação	3	4,55%
7	Meio ambiente	0	0%
8	Energia	0	0%
9	Imigração e refugiados	0	0%
10	Transportes	0	0%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	2	3,03%
13	Políticas sociais	4	6,06%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	1	1,52%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	4	6,06%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	0	0%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	0	0%
18	Comércio exterior, importações e exportações	1	1,52%
19	Relações internacionais e política externa	0	0%
20	Governo e administração pública	14	21,21%
21	Território e recursos naturais	0	0%
23	Cultura esporte e lazer	0	0%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Tabela 20 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (discurso de Temer)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
100	Geral	10	50,00%	15,15%
101	Inflação, taxas de juros, controle de preços	1	5,00%	1,52%
103	Desemprego	2	10,00%	3,03%
104	Política monetária, banco central e tesouro nacional	1	5,00%	1,52%
105	Orçamento público e dívida pública	5	25,00%	7,58%
107	Impostos, política fiscal e tributária	1	5,00%	1,52%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Em poucas situações foram mencionadas políticas específicas, em metade das vezes as menções foram gerais e sem definições programáticas. Quando houve um direcionamento foi em direção ao orçamento e a dívida pública (pouco recorrente no período Dilma)⁷².

Não consta no discurso, mas a nova configuração do poder que se firmou a partir de Temer trouxe propostas em prol da indústria, da agricultura, do setor financeiro e dos cortes orçamentários como

(...) derrubar a participação obrigatória da Petrobras na exploração do pré-sal, congelar o gasto público por duas décadas, aprovar a terceirização de mão de obra para atividades-fim, fazer uma reforma trabalhista anti-CLT, aprovar uma emenda constitucional que limitasse os benefícios da Previdência Social e, se possível, alterar o regime político na direção do parlamentarismo. Temer nomeou um ministério disposto a diminuir o número de atendidos pelo Bolsa Família, reduzir as verbas destinadas à saúde e à educação, às universidades públicas e à agricultura familiar, a abrandar a fiscalização do trabalho escravo, a estancar a demarcação das terras indígenas e o reconhecimento das propriedades quilombolas. O desejo era o de revogar o que fora construído em matéria de democratização da sociedade, reinvenção da política e Estado de bem-estar desde os anos 1980 (SINGER, 2018).

Segundo Kingdon (2014, p. 227) “*when the window opens, it is too late to work up proposals from scratch; proposals must be ready long before that*”. Com isso podemos pensar que a agenda neoliberal proposta e implementada por Temer já existia anteriormente, mas foi com a janela de oportunidades criada após o *impeachment* e seu governo que ela conseguiu ter mais apoio, ser mais considerada e, por fim, executada.

4.5.3 2017

Em fevereiro de 2017 Temer enviou ao Congresso sua primeira Mensagem. O texto introdutório que consideramos para constar no banco de dados foi mais curto em relação aos outros anos, a atenção assim encontra-se mais concentrada como pode ser visto na **Tabela 21**.

⁷² São exemplos: “Para isso, é imprescindível, reconstruirmos os fundamentos da economia brasileira” (100); “De imediato, precisamos também restaurar o equilíbrio das contas públicas (...) (105).

Tabela 21 – Distribuição das políticas da Mensagem ao Congresso do governo Temer (2017)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	10	22,73%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	0	0%
3	Saúde	0	0%
4	Agricultura, pecuária e pesca	0	0%
5	Trabalho, emprego e previdência	5	11,36%
6	Educação	3	6,82%
7	Meio ambiente	0	0%
8	Energia	1	2,27%
9	Imigração e refugiados	0	0%
10	Transportes	0	0%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	4	9,09%
13	Políticas sociais	5	11,36%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	1	2,27%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	0	0%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	0	0%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	0	0%
18	Comércio exterior, importações e exportações	0	0%
19	Relações internacionais e política externa	0	0%
20	Governo e administração pública	14	31,82%
21	Território e recursos naturais	1	2,27%
23	Cultura esporte e lazer	0	0%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Até aqui este foi o único documento em que macroeconomia não figura como área mais mencionada, foi a segunda (22,73%). Na primeira Mensagem de Temer, **governo e administração pública** foi alvo de maior atenção (31,82%), aqui estão presentes as menções sobre relações entre os poderes e os entes federativos, burocracia e funcionamento da administração pública, empregos e serviços públicos, licitações, corrupção, contratos, privatização etc. Em seguida vieram **trabalho, emprego e previdência** (11,36%) e **políticas sociais** (11,36%).

Como foi a mais mencionada, olharemos mais de perto o código governo e administração pública (**Tabela 22**) e depois macroeconomia (**Tabela 23**).

Tabela 22 – Distribuição das políticas em “governo e administração pública” (Mensagem ao Congresso – 2017)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
2000	Geral	7	50,00%	15,91%
2001	Relações intragovernamentais e federalismo	2	14,29%	4,55%
2002	Burocracia, eficiência e funcionamento da administração pública	1	7,14%	2,27%
2005	Cargos de confiança, nomeações e exonerações	1	7,14%	2,27%
2007	Compras públicas, contratos e corrupção na administração pública	1	7,14%	2,27%
2099	Outros	2	14,29%	4,55%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

A especificação “geral” é muito comum nesses tipos de documentos que revelam a agenda retórica e aqui não foi diferente. Quando houve mais especificações, estas foram em **relações intragovernamentais e federalismo** (14,29%) e **outros** (14,29%)⁷³.

Tabela 23 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Mensagem ao Congresso – 2017)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
100	Geral	4	40,00%	9,09%
101	Inflação, taxas de juros, controle de preços	1	10,00%	2,27%
103	Desemprego	1	10,00%	2,27%
105	Orçamento público e dívida pública	3	30,00%	6,82%
107	Impostos, política fiscal e tributária	1	10,00%	2,27%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

⁷³ Exemplos: “Ninguém, absolutamente ninguém, individualmente, tem as melhores receitas para as reformas que precisamos realizar. Mas nós, governo, Parlamento e sociedade, juntos, vamos encontrá-las” (2000); “Obra coletiva que envolve, necessariamente, União, Estados e Municípios. Estamos fortalecendo o espírito federativo. Políticas que atendam aos anseios dos brasileiros demandam, na diversidade que é nossa marca, a convergência de propósitos e de ações dos entes federados. Somos todos agentes públicos a serviço do cidadão” (2001); “E uma crise política, que ecoa no clamor por padrões éticos mais elevados e rigorosos na vida pública” (2009).

Como em outras situações, alguns elementos dentro de macroeconomia nessas Mensagens possuem um nível de atenção maior que outras áreas de políticas. Questões envolvendo, orçamento público e dívida pública ganharam maior destaque do que saúde, meio ambiente e cultura⁷⁴.

Em 2017 Temer obteve uma importante vitória política. O candidato apoiado pelo governo na disputa pela Câmara dos Deputados venceu as eleições em primeiro turno (recebeu 293 votos, 188 a mais que o segundo colocado). Rodrigo Maia e Michel Temer formaram uma dupla que permitiu diversas pautas avançarem. O presidente da Câmara possui diversas prerrogativas regimentais tais como definir a pauta de votação e realizar articulações com os líderes partidários. A Câmara possui um poder altamente centralizado nessas duas instâncias (presidência e Colégio de Líderes) que em conjunto controlam o processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Com essa dobradinha Maia-Temer, diversas propostas conseguiram se concretizar como a PEC 55 (chamada de “PEC do teto de gastos”), a reforma trabalhista, a liberação da terceirização para atividades-fim e a reforma do Ensino Médio. Não conseguiram aprovar a reforma da previdência, congelada por conta de intensos desgastes e, já no fim do mandato, uma intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. Em sua participação no Fórum de Investimentos Brasil 2017, Maia sintetizou suas prioridades ao dizer que a agenda da Casa estaria em sintonia com a de Temer e teria como foco o mercado e o setor privado (AGOSTINE; MENDONÇA, 2017).

4.5.4 2018

Na Mensagem de 2018 (**Tabela 24**), última do governo Temer, **macroeconomia** manteve-se como alvo principal da atenção (16,13%), retornando à tendência anterior, seguido por **comércio exterior, importações e exportações** (12,90%), **trabalho, emprego e previdência** (11,29%) e **educação** (11,29%). Seis das macropolíticas não foram mencionadas

⁷⁴ Exemplos: “Uma crise econômica, de origem essencialmente fiscal, que se traduziu em expressiva retração de nosso Produto Interno Bruto nos últimos dois anos” (100); “Com o teto de gastos públicos, imunizamos o Brasil contra o populismo fiscal. O teto é medida de bom senso, que vem de constatação singela: não podemos gastar mais do que nossa capacidade de pagar” (105)

uma única vez, demonstrando que a atenção, escassa por definição, estava concentrada em algumas áreas em detrimento de outras.

Tabela 24 – Distribuição das políticas da Mensagem ao Congresso do governo Temer (2018)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	10	16,13%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	0	0,00%
3	Saúde	3	4,84%
4	Agricultura, pecuária e pesca	1	1,61%
5	Trabalho, emprego e previdência	7	11,29%
6	Educação	7	11,29%
7	Meio ambiente	2	3,23%
8	Energia	1	1,61%
9	Imigração e refugiados	0	0,00%
10	Transportes	3	4,84%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	5	8,06%
13	Políticas sociais	2	3,23%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	2	3,23%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	0	0,00%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	0	0,00%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	0	0,00%
18	Comércio exterior, importações e exportações	8	12,90%
19	Relações internacionais e política externa	4	6,45%
20	Governo e administração pública	6	9,68%
21	Território e recursos naturais	1	1,61%
23	Cultura esporte e lazer	0	0,00%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Tabela 25 – Distribuição das políticas em “macroeconomia” (Mensagem ao Congresso – 2018)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
100	Geral	4	40,00%	6,45%
101	Inflação, taxas de juros, controle de preços	2	20,00%	3,23%
103	Desemprego	2	20,00%	3,23%
107	Impostos, política fiscal e tributária	1	10,00%	1,61%
108	Política industrial	1	10,00%	1,61%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Em macroeconomia as menções para aspectos gerais se mantiveram (40%)⁷⁵. A relação da atenção para outras políticas dentro de macroeconomia encontra-se na **Tabela 25**.

Agora lançamos o olhar sobre os documentos normativos produzidos durante o governo Temer. O Executivo no período produziu 144 Medidas Provisórias (40 em 2016, 51 em 2017 e 53 em 2018) e 921 Decretos (186 em 2016, 333 em 2017 e 402 em 2018). A **Tabela 26** apresenta a distribuição das MPs em relação ao macrocódigos.

Tabela 26 – Distribuição das políticas das Medidas Provisórias (2016-2018)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	21	14,58%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	2	1,39%
3	Saúde	4	2,78%
4	Agricultura, pecuária e pesca	3	2,08%
5	Trabalho, emprego e previdência	6	4,17%
6	Educação	5	3,47%
7	Meio ambiente	4	2,78%
8	Energia	6	4,17%
9	Imigração e refugiados	2	1,39%
10	Transportes	6	4,17%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	7	4,86%
13	Políticas sociais	0	0,00%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	12	8,33%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	2	1,39%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	9	6,25%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	3	2,08%
18	Comércio exterior, importações e exportações	7	4,86%
19	Relações internacionais e política externa	1	0,69%
20	Governo e administração pública	31	21,53%
21	Território e recursos naturais	5	3,47%
23	Cultura esporte e lazer	8	5,56%

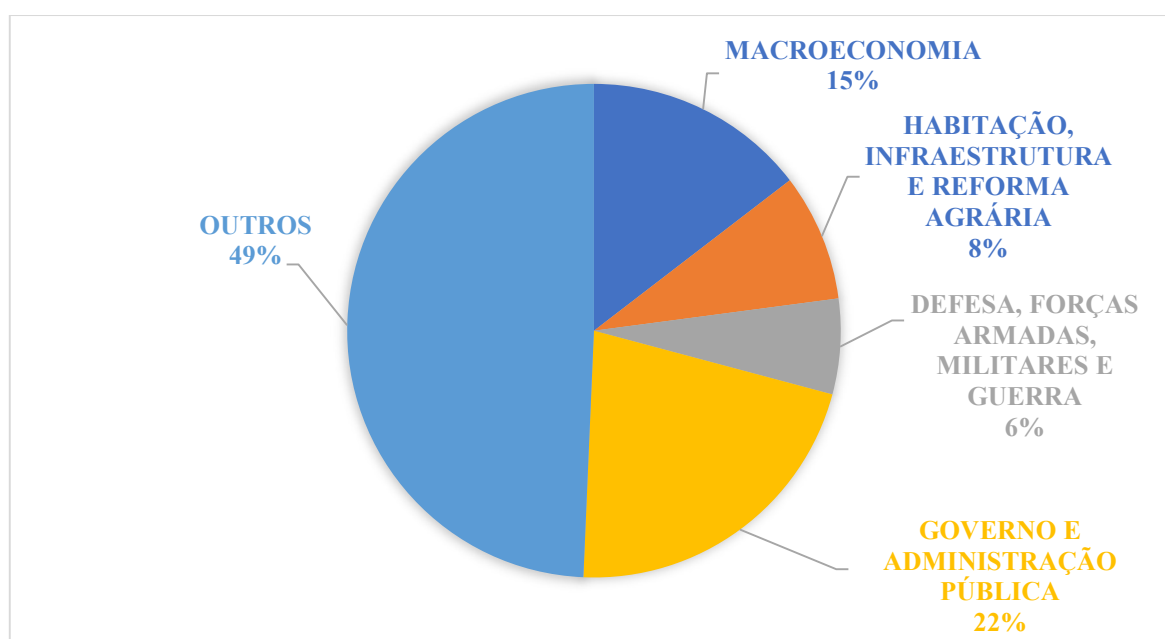
Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

⁷⁵ Exemplos: “(...) tenho a grata satisfação de constatar: unidos, superamos a crise. Devolvemos rumo ao Brasil. Com base em muito diálogo, colocamos o País de volta nos trilhos do desenvolvimento (...)” (100).

A atenção ficou concentrada em questões ligadas ao código **governo e administração pública** (21,53%) e **macroeconomia** (14,58%), seguido por **habitação, infraestrutura e reforma agrária** (8,33%) e **defesa, forças armadas, militares e guerra** (6,25%). Este último pela primeira vez apareceu dentre as políticas mais mencionadas, no Plano foi a que recebeu o segundo menor nível de ocorrências e em todo o governo Dilma esteve dentre as de menor atenção. Políticas voltadas para questões sociais e meio ambiente tiveram nenhuma ou pouca atenção como vemos a partir dos códigos 2, 6, 7, 9, 13 e 21. Em torno de 50% das MPs estiveram concentradas em apenas quatro códigos: 1, 14, 16 e 20 (ver **Gráfico 3**). Assim como visto com as MPs do governo Dilma, houve concentração da atenção e diminuição da diversidade.

Destaca-se uma maior atenção para questões ligadas à área militar (código 16), que antes não havia aparecido com altos índices percentuais.

Gráfico 3 – Concentração dos códigos nas Medidas Provisórias (Temer)



Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Abaixo focalizamos os subcódigos de governo e administração pública.

Tabela 27 – Distribuição das políticas em “governo e administração pública” (Medidas Provisórias - Temer)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
2000	Geral	6	19,35%	4,17%
2001	Relações intragovernamentais e federalismo	2	6,45%	1,39%
2003	Correios	1	3,23%	0,69%
2004	Emprego e organização da administração pública	7	22,58%	4,86%
2005	Cargos de confiança, nomeações e exonerações	5	16,13%	3,47%
2006	Condecorações, premiações e honra ao mérito e casa da moeda	3	9,68%	2,08%
2007	Compras públicas, contratos e corrupção na administração pública	1	3,23%	0,69%
2008	Empresas públicas, privatizações e gestão de propriedades do Governo	4	12,90%	2,78%
2012	Eleições, campanhas eleitorais e partidos	1	3,23%	0,69%
2014	Capital Federal	1	3,23%	0,69%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

O subcódigo **emprego e organização da administração pública** (22,58%) obteve a maior quantidade de MPs editadas, próximo de **geral** (19,35%), seguido por **cargos de confiança, nomeações e exonerações** (16,13%). Depreende-se que houve então uma maior iniciativa para alterar a estrutura da administração pública e o funcionalismo no que compete ao governo.

Abaixo segue a mesma análise para os decretos, iniciando na **Tabela 28** com a distribuição em relação às categorias de políticas públicas.

A maior parte dos decretos publicados no governo Temer (23,56%) foram voltados para **governo e administração pública**, como forma de continuar influenciando na área administrativa e de pessoal. Em seguida temos **relações internacionais e política externa** (14,01%) e **defesa, forças armadas, militares e guerra** (8,25%). Pela primeira vez, **imigração e refugiados** conseguiu uma maior quantidade de entradas, mas ainda pouco representativo do

total (0,54%), sendo a que apresenta a menor porcentagem, todas as outras tiveram mais que um por cento. Embora com os três maiores níveis de atenção se concentrando em 45,06% do total, todos os códigos apareceram de maneira mais distribuída, fazendo com que a gama de assuntos tratados tenha sido mais diversificada do que em Dilma ou em relação a outros indicadores.

Tabela 28 – Distribuição das políticas dos Decretos do Governo Temer (2016-2018)

Código	Política	Entradas	Porcentagem
1	Macroeconomia	69	7,49%
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	15	1,63%
3	Saúde	14	1,52%
4	Agricultura, pecuária e pesca	17	1,85%
5	Trabalho, emprego e previdência	22	2,39%
6	Educação	27	2,93%
7	Meio ambiente	21	2,28%
8	Energia	39	4,23%
9	Imigração e refugiados	5	0,54%
10	Transportes	28	3,04%
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	23	2,50%
13	Políticas sociais	25	2,71%
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	26	2,82%
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	26	2,82%
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	76	8,25%
17	Ciência, tecnologia e comunicações	43	4,67%
18	Comércio exterior, importações e exportações	51	5,54%
19	Relações internacionais e política externa	129	14,01%
20	Governo e administração pública	217	23,56%
21	Território e recursos naturais	25	2,71%
23	Cultura esporte e lazer	23	2,50%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Como o código 20 teve mais menções, vejamos mais localizadamente para onde foi essa atenção na **Tabela 29**. Novamente notamos que a distribuição das políticas dentro do código 20 está mais diluída, embora três subcódigos apresentem mais de 10% de atenção no total, e concentradas nas áreas em que sinalizam mudanças na estrutura administrativa.

Tabela 29 – Distribuição das políticas em “Governo e administração pública” (Decretos - Temer)

Código	Política	Entradas	Porcentagem	Porcentagem em relação ao total
2000	Geral	22	10,14%	2,39%
2001	Relações intragovernamentais e federalismo	6	2,76%	0,65%
2002	Burocracia, eficiência e funcionamento da administração pública	14	6,45%	1,52%
2004	Emprego e organização da administração pública	65	29,95%	7,06%
2005	Cargos de confiança, nomeações e exonerações	52	23,96%	5,65%
2006	Condecorações, premiações e honra ao mérito e casa da moeda	14	6,45%	1,52%
2007	Compras públicas, contratos e corrupção na administração pública	3	1,38%	0,33%
2008	Empresas públicas, privatizações e gestão de propriedades do governo	27	12,44%	2,93%
2009	Administração fiscal	4	1,84%	0,43%
2030	Feriados e pontos facultativos	9	4,15%	0,98%
2099	Outros	1	0,46%	0,11%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Na comparação de todos os indicadores do período Temer, conseguimos ver um padrão estabelecido em algumas políticas, como mostra **Tabela 30**, cuja divisão é feita por tipo de agenda. A penúltima coluna representa a agenda da Presidência durante o governo Temer em relação às temáticas alvo de atenção em seus discursos ou atos.

Tabela 30 – Comparação entre a atenção nos indicadores do governo Temer (2016, 2017 e 2018)

Código	Política	Plano	não-normativo	normativo	Temer	Diferença em relação ao Plano (em p.p)
1	Macroeconomia	12,74%	23,26%	8,45%	10,51%	-2,23
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	7,16%	0,00%	1,60%	1,37%	-5,78
3	Saúde	3,84%	2,91%	1,69%	1,86%	-1,98
4	Agricultura, pecuária e pesca	2,44%	1,16%	1,88%	1,78%	-0,66
5	Trabalho, emprego e previdência	4,01%	15,12%	2,63%	4,37%	+0,35
6	Educação	8,73%	7,56%	3,00%	3,64%	-5,09
7	Meio ambiente	5,41%	1,16%	2,35%	2,18%	-3,23
8	Energia	4,19%	1,16%	4,23%	3,80%	-0,39
9	Imigração e refugiados	0,00%	0,00%	0,66%	0,57%	+0,57
10	Transportes	4,36%	1,74%	3,19%	2,99%	-1,37
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	2,97%	6,40%	2,82%	3,31%	+0,35
13	Políticas sociais	12,39%	6,40%	2,35%	2,91%	-9,48
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	4,71%	2,33%	3,57%	3,40%	-1,32
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	5,41%	2,33%	2,63%	2,59%	-2,82
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	0,70%	0,00%	7,98%	6,87%	+6,17
17	Ciência, tecnologia e comunicações	2,44%	0,00%	4,32%	3,72%	+1,28
18	Comércio exterior, importações e exportações	2,97%	5,23%	5,45%	5,42%	+2,45
19	Relações internacionais e política externa	4,36%	2,33%	12,21%	10,83%	+6,47
20	Governo e administração pública	5,76%	19,77%	23,29%	22,80%	+17,04
21	Território e recursos naturais	1,92%	1,16%	2,82%	2,59%	+0,67
23	Cultura esporte e lazer	3,49%	0,00%	2,91%	2,51%	-0,98

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Como no governo Dilma, observamos que há diferença entre os valores dos indicadores normativos e não-normativos (pelas características distintas de cada documento e pelo momento de sua produção). Dessa maneira a diferença foi grande tanto na ordem quanto na intensidade como mostra o **Quadro 4**. Uma sequência muito similar com Dilma, com a exceção

de que nos não-normativos não apareceu o código 14 como o que recebeu mais entradas e em Temer vemos um aumento na atenção às questões ligadas aos militares nos documentos normativos.

Quadro 4 – Códigos com mais ocorrências na agenda do governo Temer (2016-2018)

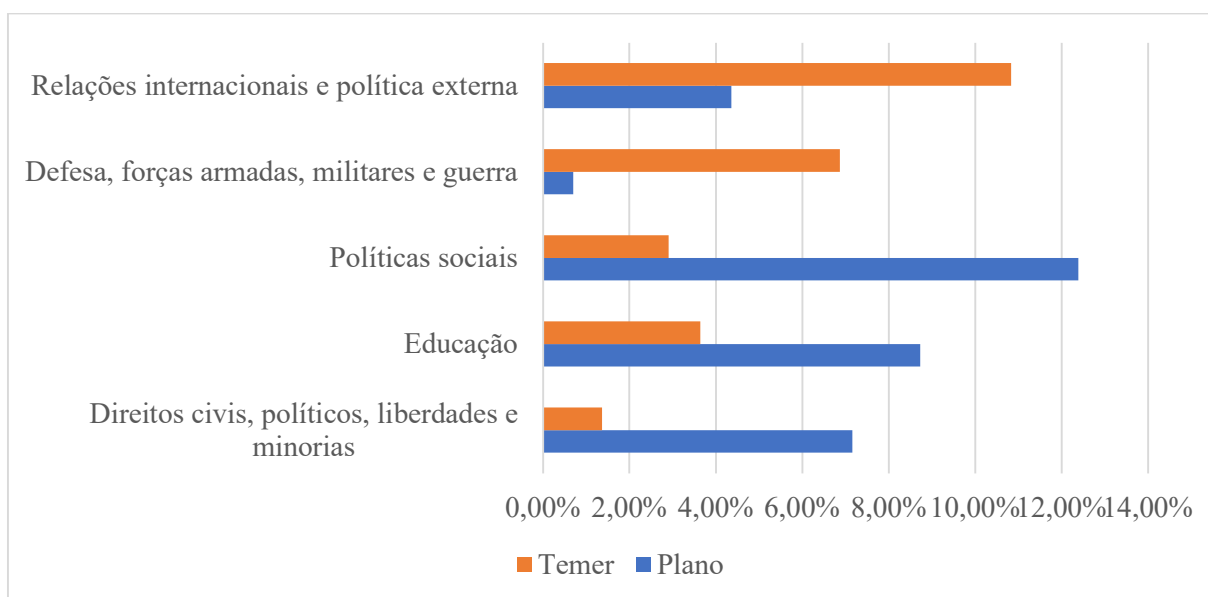
Não-normativos	Normativos
Macroeconomia (22,26%)	Governo e administração pública (23,29%)
Governo e administração pública (19,77%)	Relações internacionais e política externa (12,21%)
Trabalho, emprego e previdência (15,12%)	Macroeconomia (8,45%)
Educação (7,56%)	Defesa, forças armadas, militares e guerra (7,98%)

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Com isso temos o valor de todo o período Temer que representa, portanto, sua agenda em forma percentual e proporcional. **Governo e administração pública (22,80%), relações internacionais e política externa (10,83%) e macroeconomia (10,51%)** são os destaques, todas com aproximadamente 10% cada. Ordem parecida também com o governo Dilma⁷⁶.

Em comparação com o Plano houve certa estabilidade em relação a alguns códigos e diferença em outros (quanto mais próxima a última coluna se encontra de zero, mais proximidade proporcional). Os destaques da variação foram para governo e administração pública (+17,04 p.p.) e relações internacionais e política externa (+6,47 p.p.) e defesa, forças armadas, militares e guerra (+6,17 p.p.), nos aumentos. Já nas quedas destacamos políticas sociais que recebeu uma atenção menor na ordem de 9,48 p.p., direitos civis, políticos, liberdades e minorias (código 2) e educação (código 5) tiveram ambos pouco mais de 5 p.p. de variação negativa. O gráfico a seguir mostra a comparação entre o Plano e o governo Temer nos códigos em que a diferença são as maiores (mais de cinco pontos percentuais para mais ou para menos).

⁷⁶ Em Dilma a ordem foi: Governo e administração pública (13,54%), macroeconomia (12,08%), habitação, infraestrutura e reforma agrária (11,23%) e relações internacionais e política externa (9,94%) como consta na Tabela 16.

Gráfico 4 – Maiores variações entre o Plano e o governo Temer

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

4.6 COMPARAÇÃO ENTRE A AGENDA DOS DOIS GOVERNOS

Para esta pesquisa trabalhamos com 3001 dados dos indicadores: Plano de Governo (2014), Discursos de Posse (2015 e 2016), Mensagens ao Congresso (2015, 2016, 2017 e 2018), Medidas Provisórias e Decretos (2015, 2016, 2017 e 2018). Nesta seção fizemos uma comparação entre os dois governos e entre ambos e o Plano de Governo.

Anteriormente fizemos uma análise mais específica de cada documento em relação ao momento em que foi publicado e a situação política e social em que foram produzidos. Aqui trabalhamos com o conjunto dos dados sistematizados referentes a cada mandato (**Tabela 31**).

Em relação ao Plano de Governo, cerca de metade da atenção (46,78%) foi direcionada para o conjunto das cinco políticas mais mencionadas: macroeconomia; políticas sociais; educação; direitos civis, políticos e minoria; governo e administração pública.

Durante o governo Dilma (2015-2016) esse mesmo valor aproximado (46,79%) foi para quatro: governo e administração pública; macroeconomia; habitação, infraestrutura e reforma agrária; e relações internacionais e política externa. E em Temer 44,14% se referem somente a três: Governo e administração pública; relações internacionais e política externa; e macroeconomia.

Tabela 31 – Comparativo entre o Plano de Governo e os governos Dilma e Temer

Código	Política	Plano	Dilma	Temer	Variação entre governos (em p.p)
1	Macroeconomia	12,74%	12,08%	10,51%	-1,57
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	6,81%	1,63%	1,37%	-0,25
3	Saúde	3,84%	3,08%	1,86%	-1,23
4	Agricultura, pecuária e pesca	2,44%	3,00%	1,78%	-1,22
5	Trabalho, emprego e previdência	4,01%	4,37%	4,37%	0,00
6	Educação	8,73%	4,71%	3,64%	-1,08
7	Meio ambiente	5,41%	1,97%	2,18%	+0,21
8	Energia	4,19%	2,57%	3,80%	+1,23
9	Imigração e refugiados	0%	0,09%	0,57%	+0,48
10	Transportes	4,36%	6,51%	2,99%	-3,52
12	Judiciário, justiça, crimes e violência	2,97%	3,00%	3,31%	+0,32
13	Políticas sociais	12,74%	3,08%	2,91%	-0,17
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária	4,71%	11,23%	3,40%	-7,83
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	5,41%	2,06%	2,59%	+0,53
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra	0,70%	3,94%	6,87%	+2,93
17	Ciência, tecnologia e comunicações	2,44%	2,14%	3,72%	+1,58
18	Comércio exterior, importações e exportações	2,97%	5,23%	5,42%	+0,19
19	Relações internacionais e política externa	4,36%	9,94%	10,83%	+0,89
20	Governo e administração pública	5,76%	13,54%	22,80%	+9,26
21	Território e recursos naturais	1,92%	3,86%	2,59%	-1,27%
23	Cultura esporte e lazer	3,49%	1,97%	2,51%	+0,54%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Houve a manutenção da prioridade para questões ligadas à governo e administração pública e macroeconomia, sempre essas duas políticas aparecendo como maior alvo de atenção, mudando pouco de um indicador para outro. Como vemos no agregado, essas políticas sempre estiveram com uma porcentagem alta. O código 20 aumentou gradativamente sua participação, visto que os dois ocupantes do Executivo reconheciam que precisavam olhar com atenção para essa área, cada um por seus motivos.

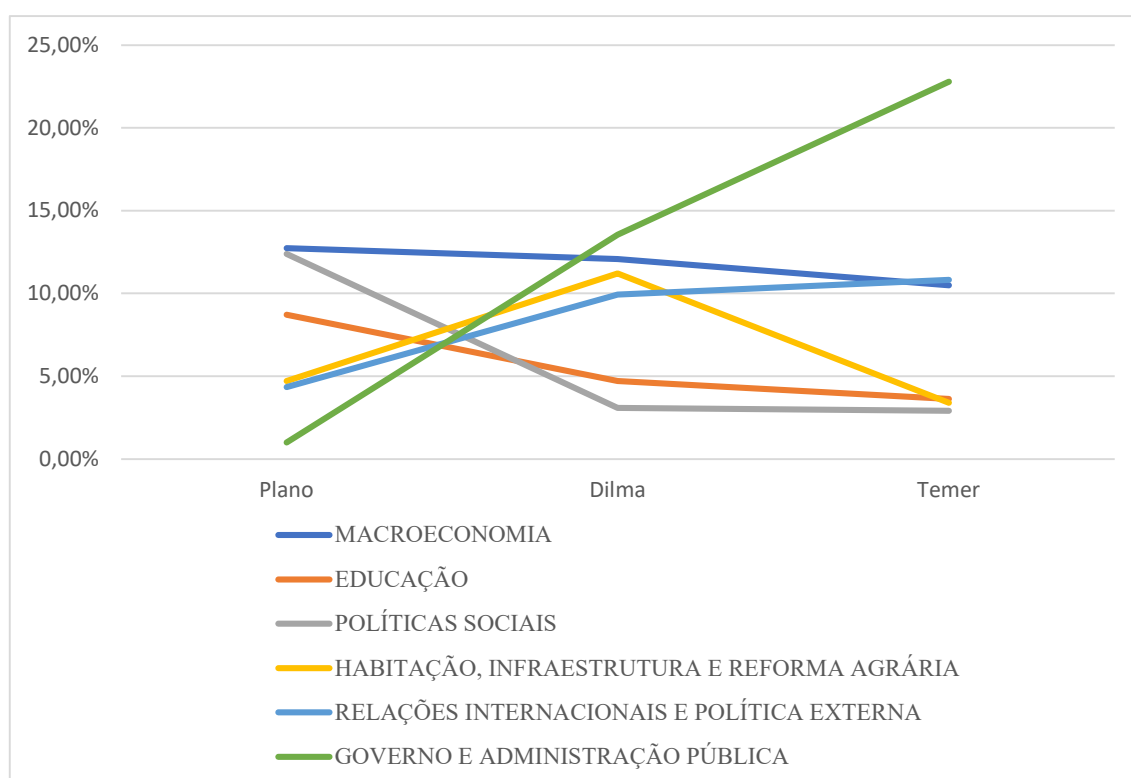
Aumentos também podem ser vistos em trabalho, emprego e previdência; imigração e refugiados; judiciário, justiça, crimes e violência; defesa, forças armadas, militares e guerra; e comércio exterior, importações e exportações.

Houve uma queda no interesse em políticas sociais e aquelas ligadas à direitos civis, políticos e minoria, saúde, educação e meio ambiente quando temos como parâmetro o Plano.

As demais tiveram uma variação própria ou com aumento em Dilma e queda em Temer, ou o contrário.

No **Gráfico 5** constam dados das seis políticas que mais estiveram presentes no Plano e nos dois governos para a visualização da dinâmica própria de cada uma delas.

Gráfico 5 – Variação do percentual de atenção em políticas públicas selecionadas ao longo do tempo*



Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.
* Foram selecionados os três maiores percentuais de atenção em cada um dos momentos analisados.

Embora com maior concentração em algumas áreas, tanto Dilma quanto Temer direcionaram atenção a quase todas aquelas políticas trabalhadas a partir dos macrocódigos.

Chaqués-Bonafont *et al* (2015) ao analisarem a agenda governamental da Espanha no período democrático chegaram à conclusão de que em momentos de crises econômicas a diversidade da agenda tende a se reduzir, sendo que todas as áreas, com exceção das ligadas à economia, sofrem redução na atenção. Para a análise que fizemos aqui essa conclusão se mantém em partes. Houve sim a redução da diversidade e aumento da atenção a questões ligadas à macroeconomia e trabalho com foco na questão fiscal e econômica. A especificidade brasileira nesse caso foi que a crise econômica não veio sozinha, estava ligada à uma crise política e institucional que também demandou uma atenção para essa área (código “governo e administração pública”).

Como fizemos em outras situações, também colocamos foco em um dos macrocódigos para observar a variação dentro de uma área específica ao longo dos governos. Escolhemos macroeconomia como pode ser visto na **Tabela 32**.

Tabela 32 – Comparativo entre o Plano de Governo e os governos Dilma e Temer na área macroeconômica

Código	Política	Plano	Dilma	Temer
100	Geral	53,42%	28,37%	20,00%
101	Inflação, taxas de juros, controle de preços	6,85%	6,38%	4,62%
103	Desemprego	1,37%	1,42%	4,62%
104	Política monetária, Banco Central e Tesouro Nacional	0,00%	5,67%	5,38%
105	Orçamento público e dívida pública	9,59%	18,44%	42,31%
107	Impostos, política fiscal e tributária	4,11%	28,37%	15,38%
108	Política industrial	23,29%	11,35%	7,69%
110	Controle e estabilização de preços	0,00%	0,00%	0,00%
199	Outros	1,37%	0,00%	0,00%

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados do Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental.

Diferente da análise feita somente considerando os discursos, quando agregamos os valores referentes às MPs e Decretos notamos que, embora com uma grande representação de temas “gerais” (código 100), também tivemos números significativos em outros códigos como **orçamento público e dívida pública**, atenção que só aumentou ao longo dos anos, saindo de cerca de 9% no Plano para mais de 40% no governo Temer. Este governo tinha como pauta o

controle das despesas governamentais e de contração nos gastos (inclusive aprovando a PEC do teto de gastos). Outro valor mais alto foi em **política industrial**, mas com redução de governo a outro e destes em relação com o Plano, a leitura que se faz é que houve o dispêndio de grande atenção para a área durante a eleição e durante o tempo isso foi se esvaindo, deixando de ser prioridade (de fato as crises econômica e política dominaram o momento e esta não foi a política escolhida para solucioná-la). Outro destaque está em **impostos, política fiscal e tributária** que apareceu com 4% no Plano, teve um pico de 28,37% em Dilma e caiu para 15,38% em Temer, mantendo-se com valor alto em todo o período, mas nada que tenha sido apontado nas eleições como algo a ser alvo de muita atenção. Em todos os três momentos (eleição, governo Dilma e governo Temer) houve aproximação percentual na atenção para **inflação, taxas de juros, controle de preço**.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas eleições de 2014, Dilma e Temer chegaram ao poder pelo voto popular com uma plataforma, a princípio, única e sinalizada a partir do Plano de Governo apresentado aos eleitores. Em 2016 Dilma sofreu um *impeachment*, abrindo espaço para um novo entendimento sobre “o que fazer” e “como fazer” adentrar à Presidência da República.

Para estas considerações finais respondemos às perguntas elencadas no início desta dissertação, embora esse esforço já tenha sido feito ao longo do texto, restando aqui pequenos comentários a título de conclusão.

A agenda da chapa eleita em 2014 durante os anos que abarcam os governos Dilma e Temer sofreu alterações ano após ano (de 2015 a 2018)?

A resposta é afirmativa, seja em relação aos resultados quantitativos como nos qualitativos. Em relação ao banco de dados criado e as análises que puderam ser empreendidas no capítulo anterior, notamos que houve variação de intensidade ano após ano em todas as áreas setoriais, mas com uma tendência de manter em alto nível de atenção aquelas políticas ligadas à macroeconomia e governo e administração (códigos 1 e 20, respectivamente) durante os dois governos. Relacionando os mandatos com o Plano de Governo as mudanças mais perceptíveis são em relação às políticas sociais. Durante a eleição houve um enfoque nessa área, enquanto durante os governos essa atenção diminuiu (diferença de 10 p.p entre o Plano e Temer).

Além disso, a atenção não se alterou somente em relação ao tamanho, mas também em relação a qualidade da mesma. Com isso queremos dizer que a orientação e as ideias a respeito do que fazer e como fazer se alterou. Com a análise quantitativa, por exemplo, notamos a atenção à macroeconomia, mas com as análises qualitativas percebemos que houve mudança de orientação política.

Qual impacto do impeachment na agenda governamental brasileira do período?

O impedimento de Dilma alterou sobremaneira a política brasileira. Na agenda ele teve o papel de alterar a lista de prioridades mantidas pelo Executivo, poder que mais produz *policies* no Brasil. Além de mudar as prioridades temáticas, com o aumento da atenção para as questões

militares e diminuição das ligadas à habitação e reforma agrária, também o fez com as políticas substantivas editadas e implementadas. Em “trabalho, emprego e previdência”, por exemplo, foi possível notar uma maior ênfase para questões de cunho fiscalista, embora o nível de atenção tenha se mantido igual. Essas mudanças já tentavam adentrar o sistema político em outros momentos, mas foi com o *impeachment* que conseguiu se estabelecer, muito marcado pela ausência da participação eleitoral e da articulação de grupos e movimentos da direita conservadora, assim como os ligados ao capital financeiro. Com esse novo arranjo, muitos subsistemas também viram sua sustentação ficar frágil, recebendo diversos novos participantes e, conseqüentemente, novas ideias e imagens, seja a partir das movimentações na sociedade ou das novas nomeações e indicações políticas para os diversos cargos que compõem a administração pública federal (essa pode ser a explicação para o sempre alto nível de atenção em “governo e administração pública”).

A agenda desses presidentes é quão discrepante daquilo elencado como prioridade no momento eleitoral? Podemos dizer que os dois presidentes mantiveram proximidade ou distanciamento no decorrer de seus governos e destes com o programa estabelecido anteriormente?

A resposta para estas duas perguntas é similar e é variável quando analisamos a **Tabela 31** e o **Gráfico 5**. As maiores flutuações foram nos códigos 2 (direitos civis, políticos, liberdades e minorias), 6 (educação), 7 (meio ambiente) e 13 (políticas sociais) em relação às quedas de atenção; e nos códigos 16 (defesa, forças armadas, militares e guerra), 19 (relações internacionais e política externa) e 20 (governo e administração pública) nos acréscimos. Os demais tiveram variações menores ou muito particulares (aumento em Dilma e queda em Temer, ou vice-versa). Para cada área setorial de política pública um olhar mais aprofundado e específico precisa ser realizado. De maneira geral notamos que o Plano trouxe uma maior preocupação para as temáticas sociais, de direitos civis e da prestação de serviços públicos, o que mudou após a eleição com aumento em “governo e administração pública” (20) e as relacionadas com diplomacia e comércio externo (18 e 19).

Na **Tabela 31**, última coluna, também vemos a variação de um governo para outro. As entradas em algumas políticas variaram pouco como nos códigos 2 (direitos civis, políticos, liberdades e minorias), 5 (trabalho, emprego e previdência), 7 (meio ambiente), 12 (judiciário,

justiça, crimes e violência), 13 (políticas sociais), 15 (sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno) e 18 (comércio exterior, importações e exportações). E variaram mais em 14 (habitação, infraestrutura e reforma agrária) e 20 (governo e administração pública).

Conclui-se assim que as agendas são distintas entre si e entre cada uma delas e o Plano de Governo quando analisamos quantitativamente, com variações específicas para cada política.

Quais os fatores ligados ao ambiente político e social responsáveis por novas ideias surgirem e o impeachment ser realizado?

Uma outra maneira de fazer essa pergunta seria questionar sobre o conceito do fluxo político e de janela de oportunidade de Kingdon no caso concreto estudado nesta dissertação. Como apontamos no capítulo anterior, as manifestações de 2013 e 2015, a agenda e as ações da mídia, as operações judiciais anticorrupção, a ampliação da percepção pública a respeito da corrupção generalizada na administração pública, as crises política e econômica, o crescimento da direita conservadora e neoliberal no Brasil e no mundo tiveram influência na disseminação de novas ideias que influenciaram no *impeachment*. Nenhum deles responde por si só e todos contribuíram e caracterizaram um momento propício para novas políticas públicas serem engendradas.

Quais os atores e instituições que atuaram politicamente para o estado de coisas ser definido da maneira como foi?

Assim como na resposta anterior, nesta encontramos diversos atores atuando em conjunto, são eles a mídia hegemônica, membros do judiciário e do MP, membros do Congresso Nacional (principalmente o presidente da Câmara), alguns partidos políticos em maior destaque (PT, PSDB e PMDB), organizações da sociedade civil, organizações empresariais e outras celebridades e produtores de conteúdo na internet e a própria presidência e vice-presidência da República. Aqui não estudamos a influência de atores, países e organismos internacionais que podem ter influenciado, até mesmo pela ausência de muitos estudos sobre o tema, podendo ser inclusive uma agenda de pesquisa para próximos esforços científicos.

O que mudou nas políticas públicas depois do impeachment?

Houve uma maior concentração na atenção para algumas áreas, como macroeconomia e governo e administração pública já que as políticas que tendiam a dar respostas à crise econômica e política se encontram nesses códigos. Outras áreas também foram alvo de atenção, mas proporcionalmente não houve muita diferença quantitativa, as mudanças foram mais na qualidade, ou seja, no que efetivamente estava sendo feito (política substantiva).

Para finalizar, importante ressaltar que não foi o foco desta pesquisa analisar políticas específicas, focamos no quadro mais amplo e por isso algumas mudanças mais pontuais e circunstanciais escaparam de nossas análises. Também não foi o objetivo definir uma valoração das políticas como sendo “positivas”, “negativas” ou “neutra” em relação a criação, alteração ou retirada de direitos, mas pode ser que um espaço tenha sido aberto para que isso seja feito utilizando os dados aqui apresentados ou o banco de dados criado que conta com inúmeras informações importantes para se reconhecer a produção de política pública no período analisado.

O período relatado e estudado aqui tem múltiplos aspectos e seus impactos são vastos, buscamos fornecer material para ajudar nas análises de conjuntura e de produção de políticas públicas, com ênfase nos processos de direcionamento de atenção para questões em momentos específicos.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AGOSTINE, C. MENDONÇA, R. Agenda da Câmara é a do mercado, sustenta Rodrigo Maia. **Valor Econômico**. Mai. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/05/30/agenda-da-camara-e-a-do-mercado-sustenta-rodrigo-maia-1.ghtml>
- ALBUQUERQUE, A. de. Um outro “Quarto Poder”: imprensa e compromisso político no Brasil. **Contracampo**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 23-57, 2000.
- ANDRADE, D. P. Neoliberalismo: Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos Estudos CEBRAP**, online, v. 38, n. 1, 2019, p. 109-135.
- ARANTES, R. B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal em Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos**, Tlalpan, n. 49, p. 28-47, 2015.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, online, v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- _____. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos CEBRAP**, online, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018.
- AZEVEDO, F. A. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 88-113, abr/mai. 2006.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do Poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1979.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, online, v. 21, n. 2, p. 1-63, 2017.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B. D.; MORTENSEN, P. B. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, M. (org.). **Theories of the policy process**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014. p. 59-103.

BEVAN, S. Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. *In*: BAUMGARTNER, F. R.; BREUNING, C.; GROSSMAN, E. (org.). **Comparative Policy Agenda: Theory, Tools, Data**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BIRKLAND, T. A. Agenda setting in public policy. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (org.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: Passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

_____. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 setembro 2020.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 11 setembro 2020.

CAIRNEY, P.; ZAHARIADIS, N. Multiple streams analysis: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. *In*: ZAHARIADIS, N. (org.) **Handbook of public policy agenda-setting**. Edward Elgar, 2016. p. 87-105.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

_____. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 239-257, jul./dez., 2015.

_____. Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. **O&S**, Salvador, v. 23, n. 79, p. 675-691, out./dez. 2016.

CHAQUÉS-BONAFONT, L.; PALAU, A. M.; BAUMGARTNER, F. R. **Agenda Dynamics in Spain**. Hampshire/New York: Paurgrave e Macmilian, 2015.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**.v. 33, n. 4, nov. 1971.

CONFIRA os cinco “pactos em favor do Brasil” definidos por Dilma. **Folha de São Paulo**. Jun. 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1300899-confira-os-cinco-pactos-em-favor-do-brasil-definidos-por-dilma.shtml>. Acesso em: 11 set. 2020.

COHEN, N. Policy entrepreneurs and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (org.) **Handbook of public policy agenda-setting**. Edward Elgar, 2016. p. 180-199.

DATAFOLHA. Aprovação da presidente Dilma Rousseff (PO813694). Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/07/01/avaliacao-dilma.pdf>. jun. 2013. Acesso em: 11 de setembro 2020.

_____. Avaliação da presidente Dilma Rousseff (PO813859). Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf>. Abr. 2016. Acesso em: 11 setembro 2020.

_____. Avaliação do presidente Michel Temer (PO813956). Disponível em <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/04/16/6daa046c8426b5973edadda13b72e38f.pdf>. f. Abr. 2018. Acesso em: 11 de setembro 2020.

_____. Avaliação do presidente Michel Temer (PO813983). Disponível em <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/01/03/4ad661bf31d5880195877403e2f4769at.pdf>. Dez. 2018b. Acesso em: 09 de fevereiro 2020.

DILMA tem aprovação recorde, mas Lula é favorito para 2014. **Folha de São Paulo**, abr. 2012, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/04/1079625-dilma-tem-aprovacao-recorde-mas-lula-e-favorito-para-2014.shtml>. Acesso em: 11 de setembro 2020.

FARIA, C. A. P. de; Idéias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FROIO, C.; BEVAN, S.; JENNINGS, W. Party Mandates and the politics of attention: Party platforms, public priorities and the policy agenda in Britain. **Party Politics**, v. 23, n. 6, p. 692-703, 2016.

GREEN-PEDERSEN, C.; PRINCEN, S. Punctuated equilibrium theory. In: ZAHARIADIS, N. (org.) **Handbook of public policy agenda-setting**. Edward Elgar, 2016. p. 69-86.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **The Politics of Attention: How government prioritizes problems**. Chicago/Londres: The University of Chicago Press, 2005.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. C. P. da. Nadando contra a maré: impactos do golpe parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas. **Agenda Política**, São Carlos, v. 6, n. 2, p. 116-133, 2018.

LIMA, V. A. de. Revisitando as sete teses sobre mídia e política no Brasil. **Comunicação e Sociedade**, v. 30, n. 51, p. 13-37, jan./jun. 2009.

LIMONGI, F. Impedindo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, edição especial, p. 5-13, jun. 2017.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos CEBRAP**, online, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017.

MULLER, P.; SUREL, Y. O que é uma política pública? *In: _____*. **A Análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. p. 10-29

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.

MANIN, B. A democracia do público reconsiderada. **Novos Estudos**, n. 97, p. 115-127, 2013.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. *In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (org.)*. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013, p. 23-46.

ROGERS, E. M.; DEARING, J. W. Agenda-setting research: where as it been, where is it going? *In: ANDERSON, J. A.* **Communication Yearbook 11**. New York: Routledge, 1988.

RUTLEDGE, P. E. **Agenda setting and presidential power in the United States**. Dissertation (Doctorate of philosophy degree in Political Science) – Eberly College of Arts and Sciences, West Virginia. Morgantown, p. 170. 2009.

SABATIER, P. A. The need for better theories. *In: SABATIER, P. A.* **Theories of the policy process**. 2 ed. New York: Routledge, 2007.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework. *In: SABATIER, P. A.* **Theories of the policy process**. 2 ed. New York: Routledge, 2007.

SINGER, A. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das letras, 2018. Edição Kindle.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. Public policy as a concept and a field (or fields) of study. *In: The public policy theory primer*. Boulder: Westview Press, 2009. p. 1-25.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, N.; CARAM, B. Congresso eleito é o mais conservador desde 1964, afirma Diap. **Portão do Estado de São Paulo (Estadão)**. Out. 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>. Acesso em: 11 de setembro de 2020.

SOUZA, J. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

STONE, D. **Policy paradox**: The art of political decision making. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

SUDANO, C. G. P. **Agenda governamental no Brasil: análise da atenção presidencial na Nova República (1985-2014)**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

TATAGIBA, L. Entre as ruas e as instituições: os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. **Lusotopie**. n. 17, p. 112-135, 2018.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2001-2016). **Opinião pública**. Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, 2019.

TAYLOR, M. M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**. São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio Introductorio. In: VILLANUEVA, L. F. A. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. DF, México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p. 10-30.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and multiple streams. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M (org.). **Theories of the Policy Process**. 3 ed. Boulder: Westview Press, 2014.

ANEXO 1 – LIVRO DE CÓDIGOS

01 – MACROECONOMIA

- 100 – Geral
- 101 – Inflação, taxas de juros, controle de preços
- 103 – Desemprego
- 104 – Política monetária, Banco Central e tesouro nacional
- 105 – Orçamento público e dívida pública
- 107 – Impostos, política fiscal e tributária
- 108 – Política industrial
- 110 – Controle e estabilização de preços
- 199 – Outros

02 – DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS, LIBERDADES E MINORIAS

- 200 – Geral
- 201 – Discriminação por questões étnico-raciais
- 202 – Discriminação por gênero ou orientação sexual (misoginia e homofobia)
- 204 – Discriminação etária
- 205 – Discriminação contra pessoas com deficiências
- 206 – Direito ao voto, participação e representação política
- 207 – Liberdades individuais e religião
- 208 – Privacidade e acesso à informação
- 209 – Atividades contra o Estado
- 299 – Outros

03 – SAÚDE

- 300 – Geral
- 301 – Sistema nacional de Saúde e o SUS
- 302 – Planos de saúde, sistemas privados e alternativos de saúde
- 304 – Cuidados primários e atenção básica
- 321 – Indústria farmacêutica, medicamentos e laboratórios
- 322 – Estruturas, hospitais, clínicas
- 323 – Fraudes, abusos e exercício ilegal
- 325 – Carreiras profissionais e formação

- 331 – Prevenção, campanhas e promoção
- 332 – Saúde infantil, gravidez e pré-natal
- 333 – Saúde mental
- 334 – Tratamentos, cirurgias, atendimentos, doenças e reabilitação
- 335 – Regulamentação de farmácias, compra e consumo de medicamentos
- 341 – Tabagismo
- 342 – Alcoolismo e toxicodependência
- 398 – Pesquisa e desenvolvimento
- 399 – Outros

04 – AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA

- 400 – Geral
- 401 – Comércio agrícola e pecuário
- 402 – Subsídios, seguros, e créditos da agricultura
- 403 – Segurança alimentar, controle alimentar e regulações
- 404 – Promoção e divulgação de programas agrícolas
- 405 – Controle de doenças animais
- 408 – Pesca e caça
- 498 – Pesquisa e desenvolvimento agrícola
- 499 – Outros

05 – TRABALHO, EMPREGO E PREVIDÊNCIA

- 500 – Geral
- 501 – Condições de trabalho, segurança e proteção do trabalhador
- 502 – Formação e desenvolvimento profissional
- 503 – Benefícios e previdência
- 504 – Sindicatos e associações trabalhistas
- 505 – Regulação trabalhista, leis e direitos
- 506 – Emprego de jovens
- 529 – Trabalho de imigrantes
- 599 – Outros

06 – EDUCAÇÃO

- 600 – Geral
- 601 – Educação superior
- 602 – Ensino básico, fundamental e médio
- 603 – Educação especial, inclusão
- 604 – Ensino profissional
- 607 – Promoção da qualidade, estrutura e ações
- 698 – Pesquisa e desenvolvimento
- 699 – Outros

07 – MEIO AMBIENTE

- 700 – Geral
- 701 – Tratamento e distribuição de água potável
- 703 – Resíduos sólidos
- 704 – Tratamentos e danos químicos e tóxicos
- 705 – Poluição do ar, visual e sonora e temperatura
- 707 – Reciclagem
- 708 – Ambiente interno
- 709 – Proteção de espécies, fauna, flora e florestas
- 711 – Conservação do solo, mar, rios, praias e costas
- 798 – Pesquisa e desenvolvimento
- 799 – Outros

08 – ENERGIA

- 800 – Geral
- 801 – Energia nuclear
- 802 – Eletricidade e hidroelétricas
- 803 – Gás e petróleo
- 805 – Minas, carvão e termoelétricas
- 806 – Etanol, energias renováveis e alternativas
- 807 – Controle e eficiência energética
- 898 – Pesquisa e desenvolvimento
- 899 – Outros

09 – IMIGRAÇÃO E REFUGIADOS

- 900 – Geral

10 – TRANSPORTES

- 1000 – Geral

- 1001 – Transportes Públicos
- 1002 – Carros, trânsito, construção e manutenção de ruas e estradas
- 1003 – Aeroportos e tráfego aéreo
- 1005 – Transporte e ferroviário de cargas
- 1007 – Transporte marítimo e fluvial
- 1098 – Pesquisa e desenvolvimento
- 1099 – Outros

12 – JUDICIÁRIO, JUSTIÇA, CRIMES E VIOLÊNCIA

- 1200 – Geral
- 1201 – Polícia, agências e instituições - Lei e crimes
- 1202 – Crime organizado, milícias e facções
- 1203 – Drogas – Tráfico, produção e combate
- 1204 – Instituições e estruturas do poder judiciário
- 1205 – Prisão e sistema prisional
- 1206 – Criminalidade juvenil, justiça restaurativa
- 1207 – Abuso infantil, pedofilia e pornografia infantil
- 1208 – Violência doméstica e familiar
- 1210 – Revisões de código civil e penal
- 1211 – Crime comum, violência e prevenção
- 1227 – Terrorismo
- 1299 – Outros

13 – POLÍTICA SOCIAL

- 1300 – Geral
- 1301 – Assistência alimentar
- 1302 – Combate à pobreza, assistências financeiras e renda
- 1303 – Políticas sociais de assistência para idosos
- 1304 – Políticas sociais de assistência para pessoas com deficiências
- 1305 – Serviços sociais de caridade, voluntariado
- 1308 – Políticas sociais para famílias e infância
- 1399 – Outros

**14 – HABITAÇÃO,
INFRAESTRUTURA E REFORMA
AGRÁRIA**

- 1400 – Geral
- 1401 – Habitação urbana
- 1403 – Reabilitação urbana, economia urbana
- 1404 – Política de habitação rural
- 1405 – Infraestrutura rural e reforma agrária
- 1406 – Políticas de habitação social
- 1407 – Habitação de veteranos
- 1408 – Habitação de idosos
- 1409 – Sem teto, moradores de rua urbanos
- 1499 – Outros

**15 – SISTEMA BANCÁRIO,
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E
COMÉRCIO INTERNO**

- 1500 – Geral
- 1501 – Sistema bancário e regulação financeira
- 1502 – Mercado financeiro e bolsa de valores
- 1504 – Crédito financeiro, financiamentos e consumo
- 1505 – Seguros bancários, financeiros e ao crédito
- 1507 – Falência, recuperação judicial, quebra financeira
- 1520 – Monopólios, fusões e assuntos antitruste
- 1521 – Pequena e microempresa
- 1522 – Propriedade intelectual
- 1523 – Ressarcimentos por desastres naturais
- 1524 – Turismo
- 1525 – Direitos do consumidor
- 1526 – Esporte, jogos de azar, loteria, mega-sena e apostas
- 1599 – Outros

**16 – DEFESA, FORÇAS ARMADAS,
MILITARES E GUERRA**

- 1600 – Geral
- 1602 – Alianças, acordos de defesa e fronteiras
- 1603 – Inteligência e espionagem
- 1604 – Funcionamento e organização das forças armadas e capacidades militares
- 1606 – Venda de armas internacionais e ajuda militar internacional
- 1608 – Recursos humanos, carreiras e trabalho militar
- 1610 – Compras de material militar, armas e suplementos bélicos
- 1611 – Instalações e estruturas físicas militares
- 1612 – Reserva militar
- 1614 – Resíduos bélicos e militares
- 1615 – Colaborações entre setores de defesa – civil, militar e forças armadas
- 1616 – Emprego civil em unidades militares
- 1617 – Contratos de defesa sem armamento
- 1619 – Guerra e operações de guerra
- 1620 – Denúncias de abusos contra as forças armadas
- 1698 – Pesquisa e desenvolvimento sobre assuntos militares e bélicos
- 1699 – Outros

**17 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA E
COMUNICAÇÕES**

- 1700 – Geral
- 1701 – Missões espaciais e pesquisa espacial
- 1704 – Satélites
- 1705 – Cooperação científica
- 1706 – Telefonia e internet
- 1707 – Rádio, TV, jornais e mídias
- 1708 – Meteorologia e tempo
- 1709 – Indústria e segurança informática
- 1798 – Pesquisa e desenvolvimento sobre comunicação, mídias e telefonia
- 1799 – Outros

**18 – COMÉRCIO EXTERIOR,
IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES**

1800 – Geral
 1802 – Acordos e disputas no comércio exterior
 1803 – Exportação, regulação e incentivos comerciais de venda internacional
 1804 – Investimento privado internacional
 1806 – Competitividade internacional, resultados da balança comercial
 1807 – Importações, regulações e incentivos comerciais de compra internacional
 1808 – Câmbio e sistema cambial
 1899 – Outros

19 – RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA

1900 – Geral
 1901 – Relações e cooperação em política internacional
 1902 – Atuação internacional sobre questões climáticas e ambientais
 1905 – Países em desenvolvimento
 1906 – Organizações financeiras e econômicas internacionais
 1910 – Europa e União Europeia
 1921 – Países e regiões específicas
 1925 – Direitos humanos de âmbito internacional
 1926 – Organizações internacionais não financeiras
 1927 – Terrorismo internacional
 1929 – Diplomacia e embaixadas e passaportes
 1999 – Outros

20 – GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2000 – Geral
 2001 – Relações intragovernamentais e federalismo
 2002 – Burocracia, eficiência e funcionamento da administração pública
 2003 – Correios
 2004 – Emprego e organização da administração pública

2005 – Cargos de confiança, nomeações e exonerações
 2006 – Condecorações, premiações, honra ao mérito e casa da moeda
 2007 – Compras públicas, contratos e corrupção na administração pública
 2008 – Empresas públicas, privatizações e gestão de propriedades do governo
 2009 – Administração fiscal
 2010 – Impeachment e escândalos do Poder Executivo
 2011 – Relações entre Executivo e Legislativo
 2012 – Eleições, campanhas eleitorais e partidos
 2013 – Censo demográfico
 2014 – Capital Federal
 2015 – Avaliação e reclamação contra a administração pública e serviços públicos
 2030 – Feriados e pontos facultativos
 2099 – Outros

21 – TERRITÓRIO E RECURSOS NATURAIS

2100 – Geral
 2101 – Parques públicos e reservas de preservação
 2102 – Populações tradicionais brasileiras - indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, caiçaras
 2103 – Extração e comércio de recursos naturais
 2104 – Recursos hídricos
 2105 – Territórios anexos e perdidos
 2199 – Outros

23 – CULTURA, ESPORTE E LAZER

2300 – Geral