

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

ANDRÉIA DI CAMILLA GHIRGHI PIRES SUDANO

**AGENDA GOVERNAMENTAL NO BRASIL:
ANÁLISE DA ATENÇÃO PRESIDENCIAL NA NOVA
REPÚBLICA (1985-2014).**

SÃO CARLOS- SP
2018

ANDRÉIA DI CAMILLA GHIRGHI PIRES SUDANO

AGENDA GOVERNAMENTAL NO BRASIL:
ANÁLISE DA ATENÇÃO PRESIDENCIAL NA NOVA REPÚBLICA (1985-2014).

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella

SÃO CARLOS- SP
2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

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

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Andreia Di Camilla Ghirghi Pires Sudano, realizada em 30/10/2018:

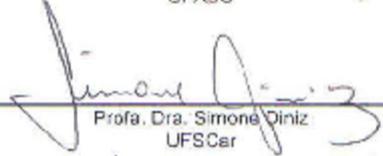


Profa. Dra. Ana Cláudia Nedhardt Capela
UNESP

Profa. Dra. Sandra Cristina Gomes
UFRN



Profa. Dra. Vanessa Elias de Oliveira
UFABC



Profa. Dra. Simone Diniz
UFSCar



Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
UFSCar

A Mateus, Felipe e Alice. Minha família.

AGRADECIMENTOS

Esta tese representa a conclusão de um objetivo moldado há muito tempo. Finalizar esse ciclo só foi possível pela contribuição, direta e indireta, de muitas pessoas. Deixo aqui o registro e o agradecimento singelo a algumas delas.

Primeiramente, gostaria de agradecer a Profa. Dra. Ana Cláudia N. Capella, norte intelectual deste trabalho, que aceitou o desafio de orientar-me pela segunda vez. Obrigada por investir em mim, aceitar minhas limitações e inspirar intelectualmente minha jornada acadêmica.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da secretaria à coordenação, pelo apoio acadêmico. À Profa. Dra. Vera Alves Cepêda, pelo incentivo inicial de ingressar no programa e pelo conhecimento compartilhado.

Às membras da banca de qualificação, Profas. Dras. Celina Souza, Simone Diniz e Vanessa Oliveira pelas valiosas contribuições que ajudaram a consolidar os rumos desta pesquisa.

Aos meus colegas de doutorado Larissa Arruda, Ludolf Waldmann Jr, Ivan Silva, Lucas Costa e Aline Zambello obrigada pelos momentos compartilhados, graças a vocês, eu pude experimentar, ainda que por breves momentos, uma vida de pós-graduanda.

Aos meus colegas do Grupo de Estudos em Teoria de Administração e Políticas Públicas e do Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental, em especial a Alessandra Soares, Felipe Brasil, Guilherme Vergili, Flávia Sanches e Renan Alves. Foi um privilégio compartilhar e aprender com vocês. Pela convivência intelectual, pelas dúvidas no processo de construção da metodologia de codificação, pelas tardes de sábado finalizando artigo para a ANPOCS e por muito mais.

À Universidade Federal de São Carlos, na figura dos Pró-reitores de Extensão: Profa. Dra. Cláudia Martinez, Prof. Dr. Luiz Faria e Prof. Dr. Roberto Ferrari, por compreender a destinação de um tempo de minha jornada laboral para que eu pudesse me dedicar ao doutorado.

Aos meus colegas da Pró-reitoria de extensão, em especial a Diego Moretti e Alberto Ferreira, pelo apoio nesses anos, quando não pude me dedicar integralmente às atividades do Departamento de Administração, Finanças e Contratos (DeAFC). Alberto, que a vida lhe retorne em dobro toda a generosidade que você teve por mim na etapa final, e mais complexa, dessa trajetória. Aos estagiários que atuaram no DeAFC/PROEX e contribuíram com sua competência no período. Meu especial agradecimento a Viviane Motta e Tainah Porsani. Vivi, seu trabalho, no início desta jornada quando tive que me ausentar da

PROEX para realizar as disciplinas, foi essencial. Além disso, obrigada pelo apoio alguns anos depois. Novamente, reforço o desejo para que você tenha muita sorte em sua vida, porque virtude, competência e inteligência é indiscutível que você tem. Tainah, sua tranquilidade, perspicácia e competência foram presentes dados a mim neste ano, desejo a você muito sucesso em sua trajetória profissional.

Às minhas queridas amigas Camila Silveira D'Angelo e Carla Batista, companheiras de "outros carnavais" que, para minha sorte, permaneceram em minha vida e acompanharam-me nesse processo. Obrigada pela presença constante, pelas conversas, risadas e desabafos.

À minha família, meu pais, Maria Ghirghi e João Manuel Pires; meus sogros, Maria Risardi e Gilberto Sudano; minha tia Emília Pires; meus cunhados, Alessandra Miyazato, Eduardo Miyazato, Alexandre Sudano, Sabrina Sudano, Marcos Sudano e Ana Carolina Cordeiro; e minhas lindas sobrinhas Mayara Miyazato, Mirela Miyazato e Lorença Sudano. Obrigada pela alegria que vocês trazem a minha vida, pelo apoio irrestrito nesta jornada e pela ajuda com responsabilidades que eram só minhas, mas que, de forma tão generosa, vocês assumiram em momentos que eu simplesmente não consegui equilibrar a tripla jornada trabalho, estudo e maternidade.

Aos meus filhos, Felipe e Alice, que vieram de mansinho e mudaram minha forma de ver e interagir com o mundo. Felipe, obrigada pelo seu amor incondicional e por ser esse menino tão carinhoso e cheio de vida que enche a minha existência de amor e alegria. À Alice, minha companheira, que vivenciou na minha barriga todas as emoções da reta final de um doutorado.

Por fim, ao meu companheiro Mateus José Sudano, essencial na minha vida por tantas razões e há tanto tempo. Com toda a distância que nossa trajetória nos impôs, você sempre foi a figura mais presente em minha vida. Obrigada meu marido, companheiro, amigo, consultor, psicólogo, cozinheiro e o melhor pai que eu poderia imaginar para meus filhos.

RESUMO

Esta tese investigou a dinâmica da atenção dada por diferentes presidentes brasileiros às políticas públicas a partir da seguinte pergunta: como se direcionou a atenção presidencial para priorizar determinadas questões em suas agendas decisórias legislativas entre 1985 e 2014? O objetivo geral foi compreender, a partir da avaliação comparativa de sua composição e das mudanças ocorridas, os padrões de priorização da atenção presidencial na perspectiva de suas agendas decisórias legislativas. A análise dos dados fundamentou-se na frequência absoluta e relativa das políticas públicas expressas nas proposições legislativas presidenciais, codificadas segundo tipologia do Comparative Agenda Project (CAP). Realizou-se (1) uma análise descritiva, a partir cálculo do tamanho absoluto e relativo das amostras (número de proposições por tipo, presidente, governo e partido político do presidente), bem como de medidas de tendência central e dispersão das frequências relativas de atenção às macropolíticas e às políticas setoriais segundo ano de governo, presidente, governo e partido político (média, erro padrão, assimetria, curtose e desvio padrão); e (2) análises estatísticas das frequências relativas de atenção às macropolíticas e às políticas setoriais, por meio de modelos uni- e multivariados de dados (correlação de Pearson, análise de variância – ANOVA; análise dos componentes principais – PCA – e de discriminante dos quadrados mínimos parciais – PLS-DA), com o auxílio de softwares estatísticos, para compreender diferenças e estabelecer comparações entre os grupos (presidentes, governos e partidos políticos). Nos resultados, discutiu-se o produto oriundo das prioridades presidenciais pela: (A) apresentação do conteúdo salientado por eles em suas agendas decisórias legislativas (composição e atributos); (B) avaliação das mudanças ocorridas (aumento, diminuição ou estabilidade) na atenção presidencial às políticas públicas e; (C) comparação (semelhanças e diferenças) entre as agendas segundo presidente, governo e partido político. Enquanto atributos, observou-se agendas ativistas (alta capacidade), amplas (alta diversidade) e com pouca variação de volatilidade. Como exceção, tem-se a agenda da presidente Dilma Housseff, contida (baixa capacidade) em comparação com as demais. Além disso, constatou-se grande convergência da atenção presidencial para as mesmas questões, que corrobora com a indicação de restrições institucionais, cognitivas e de ideias impostas às agendas decisórias legislativas. Presidentes de diferentes partidos em momentos distintos consolidaram uma atenção similar ao conjunto de políticas que se apresentavam. No entanto, foi possível diagnosticar divergências entre presidentes e mudanças ao longo do período que expressaram as preferências e as contingências as quais foram submetidos cada um. A análise comparativa permitiu discutir as políticas com maior saliência em cada grupo com sugestão das influências que afetaram o processo de seleção e priorização de políticas pelos presidentes expressas em suas agendas decisórias legislativas.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS; AGENDA GOVERNAMENTAL; AGENDA DECISÓRIA LEGISLATIVA.

ABSTRACT

This thesis investigated the dynamics of attention given by different Brazilian presidents to policies based on the following question: how was presidential attention directed to prioritize certain issues in its legislative decisional agenda between 1985 and 2014? The general objective was to understand, from the comparative evaluation of its composition and changes, the patterns of prioritization of presidential attention in the perspective of its legislative decisional agendas. The analysis of the data was based on the absolute and relative frequency of the policies expressed in the presidential legislative proposals, codified according to the typology of the Comparative Agenda Project (CAP). A descriptive analysis was performed, based on the absolute and relative size of the samples (number of propositions by type, president, government and political party of the president), as well as measures of central tendency and dispersion of the relative frequencies of policies (average, standard error, asymmetry, kurtosis and standard deviation); and (2) statistical analyzes of the relative frequencies of attention to policies, using uni- and multivariate data models (Pearson's correlation, analysis of variance- ANOVA, principal component analysis -PCA- and partial least squares-discriminant analysis -PLS-DA), with the aid of statistical software, to understand differences and to establish comparisons between groups (presidents, governments and political parties). In the results, the product from the presidential priorities was discussed by: (A) presentation of the content emphasized by them in their legislative decision-making agendas (composition and attributes); (B) evaluation of changes (increase, decrease or stability) in presidential attention to policies; (C) comparison (similarities and differences) between the agendas by president, government and political party. As attributes, we observed activist agendas (high capacity), broad (high diversity) and with little variation of volatility. As an exception, one has the agenda of President Dilma Housseff, restrained (low capacity) in comparison with the others. In addition, there was a great convergence of presidential attention to the same issues, which corroborates the indication of institutional and cognitive restrictions imposed on legislative decisional agendas. Presidents of different parties at different times consolidated a similar attention to the set of policies that were presented. However, it was possible to diagnose differences between presidents and changes over the period that expressed the preferences and contingencies that were submitted to each one. The comparative analysis made it possible to discuss the policies with greater emphasis in each group, suggesting the influences that affected the selection and prioritization of policies by the presidents expressed in their legislative decisional agendas.

KEY WORDS: POLICY; POLICY AGENDA; LEGISLATIVE DECISIONAL AGENDA.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Categorias da agenda governamental presidencial.	94
Figura 2: Gráfico sobre o tamanho absoluto da agenda decisória presidencial por ano (1985-2014) segundo tipo de proposição.	111
Figura 3: Gráfico de frequência absoluta das proposições por governo entre 1985 e 2014.	112
Figura 4: Saliência das macropolíticas nas agendas decisórias legislativas presidenciais por ano de governo.	125
Figura 5: Gráfico sobre atenção presidencial absoluta sobre macroeconomia segundo ano de governo.	127
Figura 6: Gráfico sobre atenção presidencial absoluta sobre educação e cultura segundo ano de governo.	131
Figura 7: Gráfico sobre atenção presidencial absoluta sobre Justiça e administração interna segundo ano de governo.	137
Figura 8: Gráfico sobre atenção presidencial absoluta sobre governo e administração pública segundo ano de governo.	148
Figura 9: Gráficos sobre atenção relativa a políticas setoriais por ano.	150
Figura 10: Correlação entre macropolíticas presentes nas agendas decisórias legislativas presidenciais entre 1985-2014.	158
Figura 11: Gráficos sobre a distribuição temporal da atenção às macropolíticas por presidente.	163
Figura 12: Índice de importância das macropolíticas para as agendas decisórias legislativas presidenciais (VIP score).	168

Figura 13: Índice de importância das políticas setoriais (15 maiores) para as agendas decisórias legislativas presidenciais (VIP score).	169
Figura 14: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às macropolíticas por presidente.	170
Figura 15: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às macropolíticas por presidente.	170
Figura 16: Índice de importância de macropolíticas na agenda decisória legislativa segundo o partido político do presidente.....	174
Figura 17:Índice de importância das políticas setoriais para as agendas decisórias por partido político (15 maiores).....	177
Figura 18: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às macropolíticas por partido político dos presidentes.....	178
Figura 19: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às políticas setoriais por partido político dos presidentes.	178
Figura 20:Índice de importância das macropolíticas por governo.	180
Figura 21: Índice de importância das políticas setoriais para as agendas decisórias presidenciais por governo (15 maiores).	181

Figura 23: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às políticas setoriais por governo..... 182

Figura 22: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às macropolíticas por governo. 182

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1:Características dos tipos de busca por informações nos sistemas políticos segundo Baumgartner e Jones (2015).	62
Tabela 2:Tipos de agenda legislativa presidencial segundo Cohen (2012).....	77
Tabela 3: Composição da agenda decisória legislativa presidencial por governo segundo tipo de proposição.	113
Tabela 4:Utilização de medidas provisórias por governo.	114
Tabela 5: Capacidade das agendas decisórias por governo.....	115
Tabela 6: Frequência de proposições presidenciais segundo ano de governo.	115
Tabela 7: Atenção presidencial direcionada às macropolíticas segundo tipo de proposição.....	117
Tabela 8: Cálculo de diversidade por macropolítica segundo índice de Shannon. .	118
Tabela 9: Cálculo de diversidade por política setorial segundo índice de Shannon.	119
Tabela 10:Volatilidade das agendas decisórias legislativas presidenciais segundo macropolíticas entre 1985 e 2014.	121
Tabela 11: Volatilidade das agendas decisórias legislativas presidenciais segundo políticas setoriais entre 1985 e 2014.....	121
Tabela 12: Conteúdo das agendas decisórias presidenciais entre 1985 e 2014.....	124
Tabela 13: Comportamento das macropolíticas nas agendas decisórias legislativas presidenciais entre 1985 e 2014.	156
Tabela 14: Correlação entre macropolíticas presentes nas agendas decisórias legislativas presidenciais entre 1985-2014.....	157

Tabela 15: Atenção média presidencial segundo tipos de macropolíticas entre 1985 e 2014.	161
Tabela 16: Macropolíticas com maior atenção na agenda decisória legislativa presidencial entre 1985 e 2014.	162
Tabela 17: Atenção média presidencial segundo partidos e tipos de macropolíticas entre 1985 e 2014.	172
Tabela 18: Macropolíticas com maior atenção na agenda decisória legislativa segundo o partido político do presidente entre 1985 e 2014.	173

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA- AGENDA SETTING.....	24
2.1 A AGENDA GOVERNAMENTAL	28
2.2 KINGDON E A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS	35
2.2.1 O Fluxo dos Problemas: de seu Reconhecimento a sua Definição	38
2.2.2 Da Agenda Governamental à Decisória.....	42
2.3 JONES E BAUMGARTNER: DO EQUILÍBRIO PONTUADO À POLÍTICA DAS INFORMAÇÕES.....	46
2.3.1 A Política da Atenção	50
2.3.2 A Política da Informação.....	57
2.4 AGENDA DECISÓRIA E PRESIDENCIAL.....	68
2.4.1 A Agenda do Executivo segundo o Projeto de Agendas Espanhol	78
2.4.2 Limitações à Agenda Presidencial.....	83
2.4.3 Estudos sobre Agenda Governamental e Presidencial no Brasil.....	84
2.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A TEORIA DE FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL	88
3. METODOLOGIA.....	96
3.1 OBJETIVOS DE PESQUISA.....	97
3.2 DADOS E CODIFICAÇÃO.....	97
3.3 INDICADORES E MODELOS DE ANÁLISE	106
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	110
4.1 ATRIBUTOS DAS AGENDAS DECISÓRIAS LEGISLATIVAS PRESIDENCIAIS.....	110
4.1.1 Capacidade	110
4.1.2 Diversidade.....	116
4.1.3 Volatilidade.....	121
4.2 SALIÊNCIA DAS MACROPOLÍTICAS NAS AGENDAS DECISÓRIAS LEGISLATIVAS PRESIDENCIAIS.....	123
4.2.1 Mudanças na Saliência das Macropolíticas	155
4.2.2 Relações entre as Macropolíticas.....	157
4.3 ANÁLISE COMPARATIVA.....	159
4.3.1 Por Presidente.....	159
4.3.2 Por Partido Político	171
4.3.3 Por Governo	179
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	184
REFERÊNCIAS	192
APÊNDICE A- VARIÁVEIS DEPENDENTES: CÓDIGOS E SUBCÓDIGOS.....	198
APÊNDICE B- VARIÁVEIS INDEPENDENTES E UNIDADE EXPERIMENTAL	204

1. INTRODUÇÃO

O processo de produção de políticas públicas (*policymaking process*) pode ser analisado pela interação entre aspectos institucionais e aspectos de natureza transitória, relacionado às ideias que perpassam os debates sobre as políticas (JONES; BAUMGARTNER, 2005). Neste sentido, a estabilidade e as mudanças nas políticas públicas derivam não somente de aspectos políticos (instituições, preferências e recursos), mas também da natureza fluida do debate em torno das políticas públicas (JONES; BAUMGARTNER, 2005).

Estudos sobre agenda governamental (*policy agenda*) buscam o entendimento do processo de produção de políticas públicas e suas mudanças a partir da análise de como os governos percebem, definem e priorizam os problemas aos quais se defrontam. Entende-se por agenda governamental o conjunto de questões sob as quais agentes governamentais destinam sua atenção em determinado momento (KINGDON, 2003). Uma questão central que se apresenta é como e por que dentre o grande conjunto de questões aos quais se deparam, a atenção dos formuladores de políticas (*policymakers*) se dirige a alguns problemas e não a outros.

O processo de formação da agenda governamental (*policy agenda-setting*) refere-se a uma etapa pré-decisória pela qual determinados atores e grupos podem influenciar nas questões e alternativas em debate na comunidade política e, conseqüentemente, nas possíveis decisões políticas resultantes desta (COBB; ELDER, 1971;1972). Ao salientar uma questão, um ator político cria incentivos para que esta possa ser considerada no processo político.

A saliência refere-se a importância que um ator governamental atribui a determinada questão (DEARING; ROGERS, 1996; BEYERS, 2008; Laver, 2001 apud WARNTJEN, 2007). Neste sentido, a relevância de um problema ou de uma política é entendida a partir da visibilidade dada a este pelos formuladores de políticas. Segundo Dearing e Rogers (1996), o propósito dos estudos de formação da agenda é mensurar como e por que a saliência a determinadas questões e políticas mudam e, conseqüentemente, o conteúdo da agenda analisada. O controle da saliência e, conseqüentemente, dos problemas e decisões possíveis, é uma

manifestação de poder, pois os formuladores só agem em torno das questões que estão em evidência em sua agenda (DEARING; ROGERS, 1996).

Pela sua complexidade, muitos dos avanços na compreensão dos mecanismos que envolvem o processo de formação da agenda governamental ainda são recentes. O conceito de agenda governamental mostra-se abrangente, dificultando sua análise empírica pelas restrições observadas na forma de mensurar seu conteúdo, ou seja, as questões ou políticas salientadas (DEARING; ROGERS, 1996; SOROKA, 2002); na definição de categorias analíticas de comparação entre agendas em diferentes momentos, com a definição de indicadores e metodologias que permitam a replicabilidade de estudos e mesmo a comparação entre diversas políticas e entre diferentes países; e no desenvolvimento de hipóteses testáveis (COHEN, 2012). Um caminho teórico e metodológico utilizado foi a especificação de tipos de agenda governamental segundo atores governamentais -agenda do legislativo e do executivo (LIGHT, 1999; Jacobs; Shapiro, 1994 apud RUTLEDGE, 2016; CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015) – ou, ainda, segundo categorias de agendas – por exemplo, agenda simbólica e decisória (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER 2015) ou agenda administrativa, retórica e legislativa (COHEN,2012).

A teoria de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003) analisa o processo de formação da agenda governamental a partir da combinação de três fluxos: problemas, soluções e político. Tendo como referência o modelo de processo decisório da lata de lixo (*garbage can model*), de Cohen, March e Olsen (1972), as políticas públicas resultariam de um processo complexo e fluido que depende de como os problemas são reconhecidos e chegam até o governo; as possibilidades de escolhas disponíveis em um determinado período; e as demandas externas (políticas e sociais) que influenciam os formuladores de políticas. Para esta teoria, a agenda governamental consiste em um conjunto de questões que recebem atenção governamental em um determinado período.

Sob uma perspectiva teórica, Kingdon (2003) diferencia a agenda governamental da decisória, sendo esta última um subgrupo da primeira composta pelos temas prontos para serem objetos de ação governamental. Entre uma e outra, há um conjunto de processos e fatores que influenciam o ingresso de questões

neste seletivo e competitivo nicho preparado para deliberação. A agenda decisória mostra-se ainda mais competitiva que a governamental, sendo necessário não somente o reconhecimento e a definição do problema e a disponibilidade de soluções, mas também a presença de aspectos políticos favoráveis e a existência de empreendedores de política em momentos oportunos chamados de “janelas de oportunidade”. As questões presentes na agenda governamental passariam por um processo de competição por espaço na agenda decisória, como um "gargalo" pelo qual os itens devem atravessar, tanto no Poder Executivo quanto no Congresso (KINGDON, 2003). A agenda decisória, assim, é restringida por limites do sistema político (capacidade de processamento de demandas), pelas prioridades dos formuladores de políticas (preferências individuais e partidárias) e pelos limites lógicos relacionados às ideias que compõem a agenda decisória (um conjunto de questões priorizadas podem facilitar ou bloquear a entrada de outras).

Por um aspecto empírico-metodológico de análise por meio da comparação entre agendas governamentais, Cohen (2012) diferenciou três categorias de agendas presidenciais: a agenda retórica, a agenda administrativa e a agenda legislativa. A agenda legislativa é composta pelas questões remetidas ao Congresso para debate e possível deliberação, neste sentido, esta aproxima-se do conceito de agenda decisória apresentado por Kingdon (2003). Segundo este aspecto, ainda, Charqués-Bonafont; Palau e Baumgartner (2015), remetem-se a agenda simbólica (compreendida enquanto resultado das falas oficiais do chefe do executivo por meio de seus discursos) e decisória (proveniente de projetos de lei, leis e decretos-leis emitidos pelos formuladores de políticas). Em comum, esses autores indicam as restrições impostas à agenda legislativa ou decisória quando comparada à agenda governamental, de forma ampla, ou com os outros tipos de agenda governamental.

Cohen (2012) ressalta que potenciais propostas devem competir para assegurar seu lugar na agenda legislativa presidencial. O presidente, assim, hierarquiza as mesmas segundo suas prioridades e as restrições ao quais é submetido. Estas restrições vinculam-se às preocupações representativas (responsividade do presidente perante a opinião pública e seus eleitores), responsabilidades administrativas (continuidade de políticas em andamento, prazos

e procedimentos burocráticos já instituídos) e diferenças partidárias (influência partidárias sobre as prioridades políticas).

Para Chaqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015), a capacidade da agenda governamental é um dos fatores mais relevantes que afetam a habilidade de transformar preferências em resultados políticos, no entanto, há um permanente desequilíbrio entre o conjunto de questões que demandam atenção e o tamanho da agenda. Essa escassez dificulta a implementação das prioridades governamentais. A capacidade da agenda é constrangida por fatores cognitivos (habilidade do formulador de política e das instituições de lidar com a quantidade de informação que recebe em um determinado momento) e institucionais (regras de governo). Além disso, eventos inesperados (como crises e desastres naturais) e o fluxo de novas informações alteram bruscamente o conteúdo da agenda governamental. Ao se considerar seus subtipos, a agenda decisória apresenta capacidade (tamanho) e diversidade (quantidade de políticas tratadas) ainda menor, principalmente devido à influência de aspectos institucionais relacionados ao tipo de governo, às relações entre executivo e legislativo, aos requisitos de proposição de uma legislação (conteúdo, forma, entre outros), a antecipação do presidente quanto ao comportamento do Congresso perante sua demanda, à reação de outros atores com poder de veto, entre outros.

No Brasil, os trabalhos sobre agenda governamental, incorporam os desafios atribuídos aos estudos sobre políticas públicas: grande dispersão temática, diversidade de enquadramentos teórico-metodológicos, com predominância de estudos de caso setoriais (ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2007; MARQUES, 2013; CALMON; COSTA, 2007; CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014) e são recentes, desenvolvendo-se a partir dos anos 2000 (CALMON; COSTA, 2007).

A literatura brasileira sobre agenda governamental trouxe importantes reflexões sobre o ingresso e ascensão de uma questão a esta agenda, utilizando-se de conceitos ou metodologias vinculadas primordialmente à teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) e, de forma mais restrita, à do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) (CALMON; COSTA, 2007; CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014). Estas pesquisas têm como unidade de análise uma questão (*issue*) ou uma política pública, permitindo a compreensão da dinâmica envolvendo um

problema político ao traçar sua trajetória ao longo de um período. Esta perspectiva é definida como “abordagem de questão unitária” (*single-issue approach*) por Jones e Baumgartner (2005) ou como “abordagem de processo” (*process approach*) por Cohen (2012). No entanto, Calmon e Costa (2007) afirmam que a produção acadêmica brasileira não reflete a vasta literatura internacional sobre agenda governamental.

Há poucos avanços na discussão sobre a competição e influência mútua entre as diversas questões que disputam a atenção dos formuladores de políticas, bem como na compreensão da composição da agenda governamental brasileira como um todo, ou seja, como esse “fluxo de ideias” se encaminha como parte de um entendimento dos mecanismos de priorização de problemas pelo governo. Neste caso, os estudos buscariam “identificar agendas e mensurar seus atributos” (COHEN, 2012, p.46), bem como discutir seu comportamento e mudanças ao longo de um período. Esta abordagem é chamada de comparativa (COHEN, 2012) ou da dinâmica das políticas públicas (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015).

De forma tangencial, há debates no Brasil que indicam algumas questões prioritárias em governos específicos. Abrucio (2007), ao discutir a agenda de reformas da administração pública durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, ressalta que esta questão foi subjugada pela prevalência da lógica vinculada a questões econômicas. Fausto (2013a) e Almeida (2004) argumentam que a prioridade política no governo de Luis Inácio Lula da Silva foram as políticas sociais. No entanto, pouco se compreende como essas prioridades foram construídas em comparação com as demais questões endereçadas pelos governos. Estas políticas tiveram o peso indicado na argumentação e nas ações da Presidência da República? Qual o comportamento e relações entre as políticas priorizadas nas proposições destes governantes?

Esse trabalho partiu de uma discussão da agenda governamental a partir de um de seus componentes: a agenda decisória legislativa presidencial. Limitou-se a investigação segundo ator governamental (presidente) e, nesta, a uma categoria da agenda decisória, a legislativa. Buscou-se compreender a dinâmica da atenção presidencial expressa em sua agenda por meio da saliência das questões

encaminhadas para decisão pelo Presidência da República na forma de propostas ou medidas legislativas. Esta restrição no escopo justifica-se pela indicação da literatura da figura do presidente da República como o ator com maior influência sobre a definição da agenda governamental (COBB; ELDER, 1971; KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993; DEARING; ROGERS, 1996; SOROKA, 2002). Além disso, essas análises corroboram com a discussão sobre o poder de agenda do presidente (COHEN, 2012) inclusive no Brasil (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; DINIZ, 2005), ainda que sobre outra perspectiva teórica, a da análise de políticas públicas.

Atribui-se a influência do presidente sobre a definição da agenda governamental às características próprias do Poder Executivo. A Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 76, estabelece que, no Brasil, este Poder é exercido pelo presidente da República, que acumula o exercício das funções de chefe de Estado e de governo em uma única pessoa (LENZA, 2012; BRASIL, 1988). Este tem, também, a prerrogativa de composição de sua equipe de governo, responsável pela condução das políticas públicas; e pelo poder de veto a legislações provenientes do Congresso Nacional. Por fim, o presidente brasileiro tem importantes poderes legislativos. que, em um sistema político fundamentado no multipartidarismo e no governo de coalizão majoritária, permitem não só a proposição de legislações (que dependem do Congresso Nacional para sua efetivação) como a expedição de medidas normativas provisórias imediatas, com força de lei.

Enquanto recorte histórico, este trabalho selecionou todos os governos finalizados no recente período democrático brasileiro, desde o primeiro presidente civil eleito, ainda que indiretamente, Tancredo Neves, cujo governo foi consumado pelo seu vice, o presidente José Sarney, a partir de 1985; até o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, encerrado em 2014. Buscou-se compreender: **como se direcionou a atenção presidencial para priorizar determinadas políticas em suas agendas decisórias legislativas entre 1985 e 2014?** Partiu-se da investigação da dinâmica da atenção presidencial por meio de seu conteúdo para entender a composição, atributos e mudanças ocorridas em suas agendas decisórias legislativas. Testou-se a seguinte *hipótese*: **Houve contingenciamento do conteúdo da atenção presidencial expresso em suas agendas decisórias**

legislativas no período da Nova República Brasileira. Analisou-se um período de 30 anos (1985 a 2014), composto por sete governos de cinco presidentes de quatro partidos políticos diferentes. Estes governaram sob conteúdos programáticos e conjunturas políticas, econômicas e sociais diversas. Entende-se que desta combinação resultariam agendas presidenciais diferenciadas. Quanto maior a proximidade entre elas, maior as contingências impostas à atenção presidencial vinculada à decisão, provenientes de fontes diversas de restrição (institucionais, cognitivos e ideacionais). Neste sentido, não se parte da influência de um determinado fator (preferências dos atores políticos, fatores institucionais, contingências históricas, ou do fluxo de determinada ideia ou informação) sobre as prioridades políticas presidenciais, mas sim, do entendimento do produto resultante destas prioridades expresso por suas agendas decisórias legislativas.

O objetivo geral é compreender, a partir da avaliação comparativa de sua composição e das mudanças ocorridas, os padrões de priorização da atenção presidencial na perspectiva de suas agendas decisórias legislativas.

Desdobram-se os seguintes *objetivos específicos*:

- a) Avaliar a composição e os atributos das agendas decisórias legislativas presidenciais no período da Nova República brasileira (1985 a 2014), para mapear a atenção presidencial segundo as características de suas agendas decisórias legislativas, aferidas pelo conteúdo substantivo das proposições presidenciais;
- b) Compreender o comportamento da atenção presidencial a diferentes políticas ao longo da Nova República brasileira a partir dos destaques, mudanças e variabilidade apresentadas em suas agendas decisórias legislativas;
- c) Determinar padrões de relação entre as políticas presentes nas agendas decisórias legislativas presidenciais, como forma de ampliar a discussão sobre interações entre políticas nas agendas governamentais;
- d) Averiguar a presença de mudanças significativas nas agendas decisórias legislativas de diferentes presidentes, segundo os próprios, seus governos e seus partidos políticos, para debater a relação entre as

preferências individuais e partidárias dos presidentes em relação aos constrangimentos delegados às agendas decisórias legislativas.

Como unidade de análise das agendas decisórias legislativas utilizou-se as proposições legislativas do Poder Executivo; compostas pelas medidas provisórias (MPs), projetos de lei (PLs), projetos de lei complementar (PLPs) e projetos de Emenda Constitucional (PECs) de iniciativa da Presidência; expedidas durante seus governos. Optou-se pela avaliação dos projetos (PLs, PLPs e PECs) e não por leis aprovadas considerando que o processo de formação da agenda governamental refere-se a uma etapa pré-decisória. Estas proposições podem incorporar questões entendidas como importantes pelo presidente, sendo relevantes a este estudo -cujo objeto são as políticas sob sua atenção em determinado momento- mas sob as quais não houve deliberação ou aprovação posterior pelo processo decisório.

Considerou-se como variável dependente desta pesquisa as políticas públicas expressas nas proposições legislativas presidenciais no período de 1985 a 2014. A classificação das políticas ocorreu por meio da tipologia do *Comparative Agenda Project* (CAP), adaptada de Baumgartner e Jones (1993). O CAP refere-se a um grupo de pesquisadores internacionais que investigam tendências no processo de produção de políticas públicas ao longo de um determinado tempo e de forma comparativa entre países a partir da classificação das atividades políticas por meio de um único e universal livro de códigos. Este livro de códigos prevê a categorização das políticas públicas, permitindo a mensuração da frequência de ocorrência em determinados documentos governamentais, de acordo com seu conteúdo. Tem-se, assim, as políticas divididas em 21 categorias e subcategorizadas, no caso, em 237 subcódigos (conforme descrito no apêndice A deste trabalho).

A escolha desta tipologia justifica-se pela intenção do mesmo de ser aplicável a diferentes contextos nacionais, permitindo, assim, sua adaptação e utilização segundo as características próprias do sistema político brasileiro. Cohen (2012), por exemplo, utilizou outra tipologia, Katznelson-Lapinski (2006 apud COHEN, 2012), que, no entanto, foi somente empregada e possui características inerentes ao contexto político norte-americano (COHEN, 2012).

O livro de codificação foi adaptado pelos grupos de pesquisa pertencentes ao CAP, de acordo com as características próprias de cada país, mas sem alterar o cerne da codificação (códigos), permitindo, assim, estudos comparados entre os diversos bancos de dados. No Brasil, essa codificação de documentos governamentais foi iniciada pelo Laboratório de Agenda Governamental (projeto CNPQ nº47414/2014-0), no qual essa pesquisa se insere. Além de considerar o livro universal de códigos do CAP (*master codebook*), utilizou-se como referência os livros de códigos dos grupos de pesquisa situados em Portugal e na Espanha.

A composição da agenda decisória legislativa foi rotulada (variáveis independentes) segundo *período* (ano); *presidente* (presidente em exercício que efetuou a proposição); *governo* (mandato presidencial); e *partido político*, (partido político do presidente em exercício). Foi possível, assim, delimitar a saliência de questões sob atenção segundo as preferências do presidente e por mandato (no período há duas reeleições, dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva). Tem-se, ainda, dados para comparação da ação de presidentes vinculados a partidos diferentes e entre presidentes diferentes de um mesmo partido (caso dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), de acordo com diferentes orientações governativas partidárias.

Ressalta-se que, pelos objetivos propostos, não se avaliou a relação entre as políticas presentes nas agendas e a ideologia partidária. As análises quantitativas realizadas, descritas posteriormente, não permitem avaliar efeitos de enquadramento das proposições (fomento ou restrição de determinada política pública pelos formuladores) pois, conforme indicado por Baumgartner e Jones (2015), essas requerem uma grande contextualização da questão tratada. Também não se ampliou a discussão para outras etapas do processo de produção de políticas (decisão, implementação e avaliação).

A análise dos dados é composta por três partes. A primeira corresponde ao entendimento da composição e dos atributos das agendas decisórias legislativas no período avaliado. Fundamentou-se a investigação nos três componentes indicados por Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015): (1) capacidade (tamanho da agenda); (2) diversidade (variação e dispersão da agenda)

e (3) volatilidade da agenda (perenidade da atenção às políticas). Com base nestes resultados, nas conclusões, classificou-se as agendas de acordo com a tipologia apresentada por Cohen (2012) como ativista ou contida (segundo a capacidade) e ampla ou limitada (segundo a diversidade).

Posteriormente, a análise direciona-se ao comportamento (aumento, diminuição ou estabilidade) da atenção presidencial em cada política, por meio da avaliação da saliência, variância e relações entre políticas no período. Nesta, destacou-se, ainda, as prioridades segundo as questões com maior destaque e os períodos de pico de atenção presidencial sobre cada política. Por fim, investigou-se, de forma ampla, a atenção segundo os presidentes, governos e os partidos políticos no governo, no qual se estabeleceu as prioridades e as variações de atenção para entender as semelhanças e diferenças entre elas.

O primeiro capítulo deste trabalho apresenta uma revisão da literatura sobre *agenda-setting*, partindo da exposição dos tipos de agenda segundo Dearing e Rogers (1996) para, em seguida, aprofundar o debate sobre agenda governamental, decisória e presidencial. Para tanto, inicia-se com os conceitos precursores trazidos por Schattschneider (1975) que, embora não utilize o termo agenda, apresenta a importância do conflito, de sua expansão e a manipulação deste para a definição das alternativas políticas. A partir dos anos de 1970, a discussão sobre agenda origina-se em Cobb e Elder (1971;1972;1976) que ressaltam a relevância dos processos pré-decisórios na determinação das questões e alternativas consideradas pela comunidade política, em um primeiro movimento de definição do campo de conhecimento sobre construção da agenda governamental. Em seguida, envereda-se pelos modelos teóricos que, nas décadas de 1980 e 1990, inovam e consolidam as discussões sobre formação da agenda governamental: o modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003) e do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Expõe-se, ainda, os trabalhos posteriores de Baumgartner e Jones que discutem a “política da atenção” (JONES; BAUMGARTNER, 2005) e a “política da informação” (BAUMGARTNER; JONES, 2015). Por fim, apresenta-se estudos recentes que abordam e comparam agendas segundo a saliência de questões e políticas sob atenção do Poder Executivo (WARNTJEN, 2007; THOMSON 2011; COHEN,2012; CHARQUÉS-BONAFONT, PALAU; BAUMGARTNER, 2015).

Após a discussão teórica, elucida-se a metodologia proposta para o trabalho, com o detalhamento do levantamento de dados, da metodologia de codificação e das análises descritivas e estatísticas realizadas. Calculou-se a frequência absoluta e relativa dos códigos e subcódigos nas proposições legislativas utilizadas como indicadores da atenção presidencial em suas agendas decisórias legislativas. Posteriormente, utilizou-se destes resultados para uma análise descritiva, com o cálculo do tamanho absoluto e relativo das amostras (número de proposições por tipo, presidente, governo e partido político do presidente), bem como a análise de medidas de tendência central e de dispersão das frequências relativas de atenção das políticas (códigos) segundo ano de governo, presidente, governo e partido político (média, erro padrão, assimetria, curtose e desvio padrão). Para as análises estatísticas, utilizou-se modelos uni- e multivariados de dados com o auxílio de softwares estatísticos. Os dados foram submetidos a análise de variância (ANOVA), que permitiu compreender se há diferenças entre os grupos, e de correlação. segundo correlação de Pearson, para verificação de mudanças (aumento, diminuição ou estabilidade) e de relações lineares entre as políticas (códigos e subcódigos). Além disso, realizou-se análise dos componentes principais (PCA) e de discriminante dos quadrados mínimos parciais (PLS-DA) para uma comparação global entre as diferentes agendas decisórias legislativas presidenciais.

Em seguida, são apresentados os resultados, partindo da discussão dos três grandes componentes indicados pela literatura: capacidade, diversidade e volatilidade para uma visão abrangente da composição e dos atributos das agendas decisórias legislativas presidenciais no período. Discutiu-se, também, o comportamento de cada política, as relações entre estas e as mudanças ocorridas no recorte temporal selecionado. Ao final, faz-se uma análise comparativa das agendas decisórias legislativas segundo os presidentes, os partidos políticos no governo e governos.

Como resultados, observou-se similaridade das agendas decisórias legislativas nos três grandes atributos analisados (capacidade, diversidade e volatilidade) entre os presidentes investigados, que puderam ser classificadas - como ativistas e amplas (alta capacidade e diversidade), com exceção da presidente Dilma que apresentou agenda contida em relação às demais.

Foi possível, ainda, definir o comportamento das políticas, indicando períodos de picos de atenção, no qual foi apresentado um resumo das questões tratadas nestes momentos. Identificou-se grande convergência da atenção presidencial para as mesmas questões, que corrobora com a indicação teórica de restrições institucionais, cognitivas e ideacionais impostas à agenda decisória. No entanto, foi possível diagnosticar divergências entre presidentes e mudanças ao longo do período que expressaram as preferências e contingências submetidas a cada presidente. A análise comparativa entre presidentes, governos e partidos políticos permitiu discutir as políticas com maior saliência em cada grupo com sugestão das influências que afetaram o processo de seleção e priorização de políticas pelos presidentes.

2. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA- AGENDA SETTING.

Estudos sobre formação de agenda referem-se ao entendimento da estabilidade e das mudanças sociais, uma vez que analisam a influência destas na construção dos problemas sociais e sua priorização (DEARING; ROGERS, 1996). É por meio do conflito sobre uma questão que esta se torna um problema social. E, entre tantos problemas sociais existentes, busca-se compreender por que é dada atenção (pela mídia, pelo público e pelos formuladores de políticas) a um conjunto de problemas e não a outros.

Dearing e Rogers (1996), ao reconstruir o desenvolvimento das pesquisas nesta área, argumentam que esses processos são melhor entendidos a partir da interação entre três tipos de agenda: midiática (*media agenda*), pública (*public agenda*) e governamental (*policy agenda*). Cada uma possui uma tradição de pesquisa que, segundo os autores, progrediu de forma independente das demais. Isso porque o olhar dado difere segundo cada tradição. Para os estudos de agenda midiática, o foco está em como determinadas questões tornam-se disponíveis ao público em uma democracia por meio da mídia; já para a agenda pública, seria como a opinião pública é formada. E, por fim, para a governamental, a preocupação central são as ações políticas resultantes das questões.

Estudos sobre agenda midiática têm como origem pesquisadores da área de comunicação para entender o processo de ascensão de questões na mídia, que conferem *status* a estas. O ponto de partida é a constatação de que ao avaliar um período de tempo, diferentes meios de comunicação dão visibilidade similar a um mesmo conjunto de questões (MCCOMBS; SHAW, 1972). Os pesquisadores nesta área avaliam o quanto se fala sobre determinado assunto. O número de novas histórias a respeito de uma matéria revela sua saliência. Como indicadores de atenção, utilizam-se da indexação do conteúdo de notícias de meios de comunicação em massa, tais como jornais de circulação nacionais. Estes estudos permitem aferir as mensagens transmitidas pela mídia em determinado momento, inclusive a sua influência sobre a agenda pública.

A agenda pública é a mais abrangente, pois envolve a hierarquia de questões sob atenção da opinião pública em um determinado momento. A

mensuração das questões nesta agenda envolve, em geral, uma pesquisa de opinião pública. Nos Estados Unidos, por exemplo, utilizam-se pesquisas como o *Gallup Pull*¹. Dearing e Rogers (1996) destacam dois tipos de estudos nesta tradição: (1) estudos hierárquicos no qual as questões principais da agenda pública são analisadas em um certo momento ; e (2) estudos longitudinais, que analisam a ascensão e a queda de uma ou poucas questões ao longo do tempo.

Os estudos hierárquicos foram os precursores na tentativa de estabelecer uma relação entre agenda midiática e pública. A partir do trabalho precursor de McCombs e Shaw (1972 apud DEARING; ROGERS, 1996) evidenciou-se uma importante influência da mídia sobre as questões sob atenção da opinião pública. Conforme sintetizado por Cohen (1963 apud DEARING E ROGERS, 1996, p.1): "*The press may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about*". Ao revisar 112 estudos empíricos a respeito, Dearing e Rogers (1996) afirmam que a maioria (60%) concluíram que a posição de uma questão na agenda midiática é um importante termômetro da saliência da questão na agenda pública, com a ressalva, no entanto, que essa relação ocorre sob uma variedade de condicionantes, inclusive o tipo de questão envolvida. Dearing e Rogers (1996) ressaltam, ainda, que os resultados indicam o caráter incremental e gradual no processo pelo qual a agenda midiática influencia a pública sobre determinada questão:

As the cumulative number of media messages about an issue increases over time, the public becomes persuaded that the issue is important. Slowly, the public agenda for an issue build up. Sometime later, it will melt away (DEARING; ROGERS, 1996, p.62).

A agenda governamental busca compreender como determinadas questões tomam a atenção dos decisores governamentais (*decision makers*). Ainda em uma etapa pré-decisória, ascender a esta agenda pode fazer o governo agir, institucionalizando uma resposta sobre uma questão. Alguns pesquisadores da área

¹ O *Gallup Pull* é uma pesquisa de opinião pública realizada regularmente nos Estados Unidos que trata da saliência de questões ao público Norte-americano. Realizada periodicamente, tem-se uma série histórica considerável de dados, que remota aos anos de 1940. Para mais informações, ver JENS, Feeling, T.; JONES, Bryan D.; LARSEN, Heather. **Public Agendas: Annualized Most Important Problems Polling Data, 1939-2001**. Seattle, WA: Central for American Politics and Public Policy, University of Washington, 2001.

de comunicação indicaram a importância desta agenda para compreensão do processo de formação da agenda e de seus resultados², no entanto, esta foi prioritariamente uma questão de pesquisa das áreas de sociologia (em particular, dos estudos sobre movimentos sociais) e cientistas políticos (relacionada às discussões sobre processos decisórios) (DEARING; ROGERS, 1996).

Dearing e Rogers (1996) argumentam que o que difere os estudos sobre formação de agenda para os cientistas políticos é que estes centram sua análise no estudo do poder, ou ainda, no poder das questões (*power of issues*). Quando um ator político salienta determinada questão, cria-se incentivos para que decisores possam responder a tal ou possam levá-la em consideração. De forma similar, os estudos sobre políticas públicas enfatizam a definição e priorização dos problemas públicos na agenda governamental que influencia o processo de formulação de políticas públicas.

Dearing e Rogers (1996) consideram que a saliência de questões é ponto central da teoria de formação da agenda: "*The agenda-setting process is one of social construction through which key individuals interpret clues from the media and from their environment to determine the salience of an issue*" (DEARING; ROGERS, 1996, p.91). Questões aparecem ou desaparecem da agenda e competem entre si por atenção. Pessoas e organizações advogam sobre questões que representam seus interesses.

Para Cobb e Elder (1972 apud DEARING; ROGERS, 1996, p.2, tradução nossa), as questões são: "um conflito entre dois ou mais grupos identificáveis sobre questões procedimentais ou substantivas relacionadas a distribuição de posições e recursos". Assim, estas correspondem a aspectos identificáveis de um determinado problema que captam as atenções do público e dos formuladores de políticas e que irão influenciar o que é entendido enquanto

² Dearing e Rogers (1996, p.72) citam Walter Lippmann, Robert Park, Gabriel Almond, James Davis, James Rosenau e Bernard Cohen, Maxwell McCombs, Donald Shaw, entre outros.

problema público ou como solucioná-lo. Para Dearing e Rogers (1996), ainda, o conflito pode estar na definição desta enquanto problema ou na forma de solucioná-la³.

Para a análise da agenda, parte-se da percepção da saliência de uma ou mais questões presentes na mesma. Entende-se por saliência a importância que um ator político atribui a determinada questão (BEYERS, 2008; Laver, 2001 apud WARNTJEN, 2007, p.1142). Destaca-se, assim, a relevância do problema ou da política, partindo de sua visibilidade dada por um ator governamental. Para Dearing e Rogers (1996, p.8):

Saliency is the degree to which an issue on the agenda is perceived as relatively important. The heart of agenda-setting process is when the saliency of an issue changes on the media agenda, public agenda, or the public policy agenda. The task of the scholar of agenda setting is to measure how the saliency of an issue changes, and why this change occurs.

Na perspectiva da agenda governamental, a saliência relaciona-se a importância de determinada questão nesta e, possivelmente, na agenda decisória. O foco não é se a questão é entendida enquanto positiva ou negativa (enquadramento), mas sim a composição da agenda pela influência de seu conteúdo nas ações dos formuladores de políticas. O controle da saliência, e conseqüentemente dos problemas e decisões possíveis, é uma manifestação de poder, pois os formuladores só agem em torno das questões que estão em evidência na agenda governamental (DEARING; ROGERS, 1996.).

Para Dearing e Rogers (1996), é por meio da agenda governamental que a influência das demais agendas torna-se efetiva⁴ em uma democracia, mas sua complexidade influencia diretamente na compreensão deste processo: "[...] *policy agenda is more complex than either media or public agenda-setting. The public and the mass media are just two types of influence on policy agendas; yet they are*

³ Os autores retomam Baumgartner e Jones (1993) e Nelson (1984 apud DEARING; ROGERS, 1996, p.3) para exemplificar com as questões de abuso infantil e uso de drogas casos em que há um consenso social sobre sua definição enquanto problemas, no entanto, pode-se entendê-las enquanto questões pois há a divergência em torno de como solucionar esses problemas.

⁴ Segundo os autores: "*The policy agenda is of key importance because it represents an outcome of activity and influence on the media agenda and on the public agenda*" (DEARING; ROGERS, 1996, p.72).

important influences" (DEARING; ROGERS, 1996, p.75). A seguir, aprofunda-se a discussão sobre agenda governamental.

2.1 A AGENDA GOVERNAMENTAL

A obra seminal nos estudos sobre agenda governamental remota a década de 1950⁵. Em "*The Semisovereign People*", Schattschneider (1975) argumenta que o sistema político norte-americano pode ser entendido a partir do conflito relacionado a questões de interesse público, neste sentido, não se poderia entender a política antes de se distinguir do que se trata a disputa (SCHATTSCHEIDER, 1975). As sociedades modernas, nesta ótica, contam com um grande número de potenciais conflitos, mas somente alguns tornam-se relevantes: "*Politics deals with the domination and subordination of conflicts. A democratic society is able to survive because it manages conflict by establishing priorities among a multitude of potential conflicts*" (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.64).

A democracia⁶ seria um instrumento para a socialização do conflito, no qual questões deixam de ser embates privados quando os governos, com seus poderes e recursos, passam a responder por esses, provendo a arena para os enfrentamentos, publicizando-os, protegendo seus competidores de retaliações e, por fim, criando agências que possam agir sobre essas questões. A socialização dos conflitos, assim, seria o fator primordial para o entendimento do resultado da política, pois é o propulsor de mudanças nas políticas públicas, uma vez que estas são definidas por meio da exploração, uso ou supressão de conflitos por organizações políticas.

⁵ Sobre o desenvolvimento do paradigma de pesquisa sobre agenda (*agenda-setting*), ver Dearing e Rogers (1996, p.9). Neste, os autores remontam a Lippmann (1922 apud DEARING; ROGERS, 1996, p.9) com os postulados sobre a relação entre as agendas midiáticas e pública. No entanto, considerando a agenda governamental, este trabalho traz Schattschneider (1975) como precursor das discussões sobre a importância das questões sob atenção dos formuladores de políticas para o entendimento do processo de produção de políticas.

⁶ O autor define democracia como "[...] um sistema político competitivo no qual líderes e organizações competitivas definem alternativas sobre políticas públicas de uma maneira que o público possa participar do processo de decisão (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.138, tradução nossa). Sendo assim: "Conflito, competição, organização, liderança e responsabilidade são os ingredientes de uma definição efetiva de democracia" (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.141, tradução nossa).

O processo bem como o resultado da política dependem de quatro dimensões do conflito: seu escopo (quais pessoas se envolvem no conflito, culminando na privatização ou socialização do conflito), visibilidade (o conflito ocorre sobre questões visíveis), intensidade (como o público se envolve com determinada questão) e, por fim, a direção do conflito (sobre sua priorização).

A importância do conflito, de sua expansão e manipulação para a definição das alternativas políticas pode ser entendida enquanto argumento central do autor, influenciando estudos posteriores sobre formação de agenda⁷. Ideias são expostas nas arenas públicas, sofrem modificações e são redesenhadas em prol de sua visibilidade e da ampliação de sua intensidade⁸, segundo o viés de quem participa do processo, sendo esta participação altamente restrita.

Embora nesta obra não se utilize o termo "agenda", Schattschneider (1975) argumenta como conflitos que ganham relevância tornam-se as questões sob atenção das elites políticas. Segundo o autor: "*The definition of the alternative is the supreme instrument of power*" (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.66), citação esta presente em diversos estudos posteriores sobre agenda governamental⁹. No prefácio do referido livro, ainda, David Adamany utiliza-se de uma citação de outra obra do autor que destaca a importância da definição do problema na formulação de políticas: "[...] *it is usually much more difficult to discover the right question than it is to find the answer*" (SCHATTSCHEIDER, 1948 apud ADAMANY, 1975, p. xi).

Schattschneider (1975) mostra-se cético em relação a possibilidade de identificação de mudanças na política no momento em que ocorrem: "*Superficially, they (changes in the modern political scene) can't be seen at all. Change is possible in part because it is often imperceptible, because it is usually done in the name of preserving the status quo.*" (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.125). Uma razão para tal posição, pode ser a própria importância que o autor apresenta para as ideias no

⁷ Cobb e Elder (1971); Dearing e Rogers (1996); Kingdon (2003); Baumgartner e Jones (1993) entre outros autores, citam Schattschneider (1975).

⁸ Segundo o autor: "*Why do some movements succeed and others fail? Why do some ideas gain currency and acceptance and others do not? Why some conflicts become dominant while others attract no support? Dominance is related to intensity and visibility, the capacity to blot out other issues.*" (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.72)

⁹ Ver: Kingdon (2003), Birkland (2007), Baumgartner, Green-Pedersen e Jones (2006).

processo de decisão: "*Why is a Generation the Proper Period of Time for the Study of Politics? (...) Because ideas govern the world*" (SCHATTSCHEIDER, 1948, apud ADAMANY, 1975, p. xxvi). Logo após, Adamany (1975) vai ressaltar que, segundo Schattschneider, a socialização do conflito não é um processo rápido, pois as ideias precisam ser introduzidas na arena pública, onde serão desenhadas e redesenhadas, em busca de persuadir uma maioria que a suporte. O autor traz a importância das ideias para entender a tomada de decisão que produz políticas públicas.

Outro aspecto importante para a discussão de agenda governamental é trazido pelos autores Bachrach e Baratz (1963): o da não-decisão. Esta ocorre quando os valores dominantes, as regras aceitas do jogo, a relação de poder existente entre grupos, e os instrumentos de poder, efetivamente previnem que certos pleitos se desenvolvam em questões plenas que clamam por decisões a seu respeito. Segundo os autores, define-se "não-decisão" como: "[...] *the practice of limiting the scope of actual decisionmaking to 'safe' issues by manipulating the dominant community values, myths, and political institutions and procedures*" (BACHRACH; BARATZ, 1970, p.18). A não decisão distingue-se da não aprovação de determinada proposição ou de demandas contrárias apresentadas em debates sobre uma questão. No referido caso, a demanda não chega a ser objeto de deliberação uma vez que contraria poderes expressos, ameaçam interesses ou códigos de valores existentes (BACHRACH; BARATZ, 1963).

Quando tratam da não-decisão, Bachrach e Baratz (1963) fazem alusão a questões latentes, ou seja, questões que, por contrariar poderes e interesses ou códigos de valores, não ganham os espaços de discussão. As questões latentes são passíveis de serem discernidas, bem como sua relação com a mobilização do viés: "*Thus it can be said that the nondecisionmaking process (the impact of the mobilization of bias upon a latent issue), in distinction to a nondecision, is indeed subject to observation and analysis.*" (BACHRACH; BARATZ, 1963, p.641).

Schattschneider (1975) e Bachrach e Baratz (1963; 1970) contrapõem a visão pluralista sobre a ampla possibilidade que uma questão teria de despertar a atenção das elites políticas. Para Dahl (1961), um sistema político democrático não permite o controle de alternativas por um grupo restrito dominante. Schattschneider

(1975) e Bachrach e Baratz (1963;1970) criticam essa perspectiva argumentando que esta desconsideraria as limitações do sistema político norte-americano em agregar questões ao debate político e, conseqüentemente, a existência de uma sub-representação de interesses de grupos menos favorecidos. A arena política é definida por Schattschneider como: "[...] essentially *the politics of small groups...The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper class accent*" (SCHATTSCHEIDER, 1975, p.34-35). A discussão central para ambos os autores está na participação limitada dos cidadãos no sistema político, que reforça os vieses existentes neste sistema seja pelos conflitos expressos (SCHATTSCHEIDER, 1975) como por aqueles suprimidos (BACHRACH; BARATZ, 1963;1970). O escopo da participação e da influência dos cidadãos na definição de alternativas políticas ganha destaque em detrimento a outras perspectivas que analisam a influência de pessoas em posição estratégica nas decisões e como essa influência é exercida.

Schattschneider (1975) e Bachrach e Baratz (1963; 1970) não aludem ao termo *agenda-setting* em seus livros. A primeira utilização deste conceito remota a McCombs e Shaw (1972) e Cobb e Elder (1972)¹⁰, publicados quase simultaneamente. Os primeiros, por meio do "estudo de *Chapel Hill*" (MACCOMBS E SHAW, 1972), analisaram o papel da mídia na campanha presidencial dos Estados Unidos de 1968. As conclusões do estudo, ainda, relacionam esta com a agenda pública (DEARING; ROGERS, 1996).

Cobb e Elder (1971) retomam a discussão trazida por Schattschneider (1975) de como o modelo de representação limita a participação (centrada, especialmente, no momento da seleção dos líderes, ou seja, no processo eleitoral) e, conseqüentemente, o rol de ação do público na definição das questões e alternativas a serem avaliadas no sistema político. Além disso, apresentam como a teoria democrática contemporânea é falha ao tentar entender mudanças no sistema

¹⁰ Ainda que considerados os primeiros por Dearing e Rogers (1996), ressalta-se que, quase simultaneamente, Cobb e Elder (1972) publicam: *Participation in American Politics: The dynamics of Agenda Building*, que traz conceitos similares, não como formação da agenda (*agenda setting*), mas enquanto construção da agenda (*agenda building*).

político a partir das questões insurgentes na sociedade¹¹, o que levaria a compreensão de que a política na democracia seria muito mais estática do que realmente é.

Para Cobb e Elder (1971), há dois aspectos para o que consideram a crise da teoria democrática moderna. O primeiro, o seu caráter prescritivo. Ao contrário da teoria clássica, considerada normativa e irreal, a teoria democrática moderna, com sua análise sistêmica, seria realista, pois racionaliza as condições políticas existentes, mas conservador e distorcida segundo uma ótica elitista. O segundo aspecto seria uma crise de relevância. Ao descrever e explicar as condições existentes, a teoria não proveria um guia para compreender mudanças sociais e a direção da ação política. Os objetivos estariam na manutenção da estabilidade e eficiência do sistema (para produzir uma administração eficiente e políticas coerentes). No entanto, esta não possibilitaria entender períodos de crise, bem como de ação social:

[...] it forces us to view major social conflicts and social movements as aberrations rather than as a normal part of political life [...]. Dramatic innovation, mobilization, and violence are the frequent companions of social change, even in democratic systems [...]. Ironically, in a time when all of these problems loom large and cry out for solutions, our revised theory of democracy offers no guidance (COBB; ELDER, 1971, p.899)

Por fim, o último aspecto seria a crise de orientação de pesquisa ao restringir as perguntas feitas pelos pesquisadores, segundo esse paradigma, para uma gama importante de questões (natureza das elites, seu papel crucial na direção política) mas insuficiente para compreender esse complexo fenômeno:

[...] contemporary political science perspectives do not enable political scientists to cope with or explain how at some particular time a previously dormant issue can be transformed into a highly salient political controversy when the basis of the grievance has existed for some time [...]. (COBB; ELDER, 1971, p.900).

Os autores, assim, apresentam uma perspectiva alternativa que incorpora quatro elementos (COBB; ELDER, 1971). Primeiramente, a distribuição da

¹¹ Segundo os autores: "*Modern theory says little about the prospects for major social innovation within a democratic framework*" (COBB; ELDER, 1971, p.913). Em outro trecho, os autores reforçam essa perspectiva: "*The wheels of democracy grind slowly, but they can be accelerated through popular participation*"(COBB; ELDER, 1971, p.914).

influência e o acesso a qualquer sistema político é inerentemente enviesado e, como consequência, este sistema irá operar em favor de alguns e em detrimento a outros.

O segundo elemento refere-se a como o leque de questões e alternativas que irão ser considerados é restrito, seja pela limitação humana de processamento de informações (fator individual), como pelo caráter inerente de uma organização política de mobilizar o viés dos conflitos, ou seja, de explorar determinados conflitos e suprimir outros (fator organizacional) (Schattschneider, 1948 apud COBB; ELDER, 1971).

Since the existing bias of a political system both reflects and legitimizes the prevailing balance of power among organized groups it follows that the range and type of issues and alternatives considered represent the interests and most salient concerns of previously legitimized political forces (COBB; ELDER, 1971, p.902).

O terceiro indica que a inércia do sistema torna extremamente difícil a mudança de viés que determina quais questões e alternativas são vistas como preocupações legítimas da comunidade política (*polity*).

Por fim, o último elemento afirma que os processos pré-decisionais são os de maior importância na determinação das questões e alternativas consideradas pela comunidade política e escolhas provavelmente feitas por ela: "*What happens in the decision-making councils of the formal institutions of government may do little more than recognize, document, and legalize, if not legitimize, the momentary results of a continuing struggle of forces in society at large*" (COBB; ELDER, 1971, p.903). Aos grupos excluídos caberia a cristalização de seus objetivos em propostas claras de tal forma que pudessem reclamar um lugar legítimo na agenda governamental. A pergunta central seria como uma questão ou demanda se torna ou falha em se tornar o foco de preocupação e interesse em uma comunidade política.

Os autores entendem como agenda governamental o conjunto de controvérsias políticas existentes em uma comunidade política as quais, em algum momento, podem ser objetos de atenção e deliberação pela mesma no âmbito de suas instituições políticas (COBB; ELDER, 1971). Sob esta perspectiva, o processo de construção da agenda governamental vislumbra como as mudanças sociais afetam o sistema político: "[...] *agenda-building perspective serves to broaden the range of recognized influences on the public policy-making process.*" (COBB;

ELDER, 1971, p.912). Neste sentido, um conjunto de forças sociais modelam as questões sob atenção em uma comunidade política em uma perspectiva sistêmica (agenda sistêmica). A relação desta com o conjunto de questões sob atenção dos decisores (agenda institucional) reflete a vitalidade do processo político.

Cobb e Elder (1971), assim, apresentaram dois tipos de agenda: sistêmica e institucional. A agenda sistêmica corresponde ao conjunto geral de controvérsias políticas que podem ser entendidas enquanto legítimas preocupações em uma comunidade política. Seu conceito é similar ao da agenda pública, envolvendo as questões sob atenção da opinião pública. A institucional incorpora itens concretos levados em consideração em determinado processo decisório governamental.

Ao definir as fontes de vieses das agendas institucionais, Cobb e Elder (1971) ressaltam, entre outros, os decisores. Neste sentido, trazem uma citação de Raymond Bauer (1963 apud COBB; ELDER, 1971, p.907) que indica a importância do Congresso e do presidente na definição da agenda institucional: "*Congress, second only to the president, is, rather the major institution for initiating and creating political issues and projecting them into national civic debate*". Segundo os autores: "*The strategic location of these leaders not only assures them of the media visibility when they want to promote a issue, but it also places them in a excellent position to bargain with other decision makers over the content of an institutional agenda*" (COBB e ELDER, 1971, p.907). Isto porque eles têm o controle direto do que irá aparecer na agenda institucional e considerável liberdade para escolher entre as muitas questões que competem por atenção.

Sobre a relação entre agenda pública e governamental, suas conclusões sugerem uma inércia entre a agenda institucional em relação à sistêmica, uma vez que a elite política tende a manter no poder os valores e interesses do grupo político que pertence. A distância entre elas seria um fator para compreender mudanças bruscas ou mesmo descontinuidades no processo político. Se essa distância se amplia demasiadamente, há o comprometimento da estabilidade democrática: "*This arises from the fact that legitimacy, unlike legality, is always conditional and must be earned and sustained if the system is to retain popular confidence and vitality*" (COBB e ELDER, 1971, p.906).

Posteriormente, Cobb, Elder, Ross e Ross (1976) propõem a existência de três modelos distintos para entendimento de como as questões presentes na agenda sistêmica influenciam a agenda institucional. O primeiro, *outside initiative model*, corresponde a mobilização de grupos que não pertencem a elite governamental para expansão de uma questão até que ela ganhe lugar na agenda institucional. No *mobilization model*, a mobilização origina-se no próprio governo, como uma justificativa para ação governamental sobre uma questão que atinge, também, a opinião pública em um mesmo espectro temporal. Por fim, no *inside initiate model*, a questão também provém do governo, no entanto, esta não atinge a opinião pública com a mesma intensidade do modelo anterior, devido a características próprias das questões (em geral, mais técnicas).

2.2 KINGDON E A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

A teoria de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003) tem sido amplamente utilizada para análise de processos pré-decisórios, em especial, o de *agenda setting* (CAPELLA, 2006; ZAHARÍADIS, 2008; 2014; GOTTEMS et al, 2013). Esta fundamenta-se no modelo da lata do lixo (*garbage can model*), de Cohen, March e Olsen (1972), que buscou compreender o processo de decisão em organizações entendidas enquanto anarquias organizadas. Este tipo de organização é definido a partir de três características. A primeira refere-se a *preferências problemáticas*, que consiste na dificuldade de se imputar um conjunto de preferências para a situação de decisão que satisfaça os padrões requeridos por uma teoria da escolha, ou seja, a organização opera na base de uma variedade de preferências inconsistentes e mal definidas: "*It discovers preferences through action more than it acts on basis of preferences*". (COHEN; MARCH; OLSEN; 1972, p.1). Outra característica é a "*tecnologia obscura*" (COHEN; MARCH; OLSEN; 1972), que parte do pressuposto que seus membros desconhecem os processos da organização, sendo que muitos dos procedimentos ocorrem a partir de tentativa e erro ou de resíduos de aprendizados de acidentes ou de experiências passadas. Por fim, caracteriza a anarquia organizada pela *participação fluida*, ou seja, os participantes do processo decisório mudam ao longo do tempo. A atenção e o envolvimento destes em diferentes questões é variável, de acordo com suas motivações.

O modelo da lata do lixo conclui que as escolhas são feitas unicamente quando a combinação mutável de problemas, soluções e participantes (decisores) faz com que a ação possa acontecer. Cada um destes se move de uma oportunidade de escolha para outra de forma fluida. Assim, a natureza da escolha, o tempo que se leva para concretizá-la e os problemas ao qual estas solucionam dependem do entrelaçar de elementos relativamente complicados que incluem: os problemas que têm acesso à organização, as possibilidades de escolhas disponíveis em um determinado período e as demandas externas sob os decisores: "*Problems are worked upon in the context of some choice, but choices are made only when the shifting combinations of problems, solutions, and decision makers happen to make action possible.*" (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p.16).

A agenda governamental sob a perspectiva da teoria de Múltiplos Fluxos é composta a partir de três fluxos (problemas, soluções e político) que, ao se encontrarem (problema reconhecido, solução disponível e condições políticas favoráveis), possibilitam uma oportunidade de mudanças (chamada de "janela de oportunidade") (KINGDON, 2003). Esta teoria espelha-se no modelo da lata do lixo nas definições de seus fluxos e na independência dos mesmos, inclusive, com a desvinculação da solução do problema, culminando, em alguns casos, em situações no qual a solução o precede.

O primeiro fluxo refere-se aos problemas identificados (*problem stream*), que envolve como as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. O segundo fluxo relaciona-se às ideias para a construção de alternativas e soluções (*policy stream*) e como elas são reconhecidas pelas comunidades de especialistas (*policy communities*). O terceiro fluxo refere-se à dimensão política, ou seja, como as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. No fluxo da política (*political stream*), há três elementos que influenciam a agenda governamental: (1) o clima ou humor nacional (*nacional mood*), que corresponde ao compartilhamento disseminado de um conjunto de questões pela opinião pública durante um determinado período de tempo, sendo um solo fértil para determinadas ideias; (2) as forças políticas organizadas, ou seja, os grupos de pressão de apoio ou oposição cuja análise permite aos formuladores avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta; e (3) as mudanças dentro do governo

que introduzem novos membros e ideias que podem viabilizar ou criar restrições a determinadas questões. A junção (*coupling*) destes três fluxos (problemas, soluções e político) cria uma janela de oportunidade (*policy window*) de mudanças na agenda governamental, mas depende-se, ainda, da existência de um indivíduo ou grupo disposto a utilizar de recursos para promover suas ideias e posições (empreendedor de políticas).

Em particular, ressalta-se abaixo os seguintes argumentos de Kingdon (2003): (a) a importância das ideias para o processo de produção de políticas e (b) a diferenciação entre agenda governamental e decisória.

Kingdon (2003), além de apresentar um modelo passível de replicabilidade, avança ao definir e detalhar o processo pelo qual problemas e soluções são definidos, e ainda quais as condições políticas e sociais que influenciam o processo de formação da agenda governamental sob uma ótica argumentativa- compressiva que enfatiza a importância das ideias no processo político. Segundo o autor:

Os cientistas políticos estão acostumados com conceitos tais como poder, influência, pressão e estratégia. Se tentarmos entender as políticas públicas somente por esses conceitos, nós perdemos uma grande oportunidade. O conteúdo das ideias em si, longe de ser meros resquícios de racionalização, são parte integral do processo de decisão em qualquer governo (KINGDON, 2003, p.126, tradução nossa).

Nesta perspectiva, define-se, ainda, os mecanismos pelos quais essas ideias são reconhecidas e passam a ser consideradas na comunidade de especialistas e como estas se convertem em alternativas entre as quais as decisões são tomadas.

Para a teoria de múltiplos fluxos, a formulação de políticas públicas (*public policy making*) pode ser entendida como o conjunto de processos que inclui ao menos: (1) a formação da agenda; (2) a especificação de alternativas das quais as escolhas serão feitas, (3) a escolha feita por uma autoridade entre as alternativas especificadas ; e (4) a implementação da decisão (KINGDON, 2003). Em relação ao primeiro (processo de formação da agenda), o autor diferencia agenda governamental - lista de temas e problemas aos quais os agentes públicos, e pessoas relacionadas a ele, destinam sua atenção em um determinado momento- e

decisória, sendo esta a lista de assuntos dentro da agenda governamental prontos para uma decisão ativa pelos governantes.

A distinção entre agenda e alternativas converte-se em um instrumento analítico importante para compreender que nem todos os temas e problemas sob atenção dos governantes irão ser objeto de ação governamental. Para que isso ocorra, é necessário que outras condições sejam atendidas, vinculadas, principalmente aos fluxos de problemas e político. Discute-se a seguir, de forma mais detalhada, a construção do problema e a influência deste fluxo e do político para que questões sejam direcionadas à agenda decisória.

2.2.1 O Fluxo dos Problemas: de seu Reconhecimento a sua Definição

Conforme descrito anteriormente, o reconhecimento e a definição dos problemas pertencem a um dos três processos¹² pelos quais impulsiona-se ou constrange-se a agenda. Segundo Kingdon (2003), as ideias, por meio da definição de um problema, ingressam e podem mudar os cursos da política.

Getting people to see new problems, or to see old problems in one way rather than another, is a major conceptual and political accomplishment. Once a particular problem comes to capture the attention of important people, some whole classes of approaches come into favor and others fall from grace. (KINGDON, 2003, p.115).

Entre uma grande diversidade de questões existentes na sociedade, algumas serão objeto da atenção governamental e um montante ainda menor será objeto de ação. O entendimento enquanto problema depende de como os formuladores de políticas percebem e interpretam esses temas. Assim, mais que uma situação social objetiva, problemas são construções cognitivas, que dependem das ideias e do contexto social e político existentes em um determinado momento.

Certas condições sociais só são definidas enquanto problemas quando se acredita que o governo deve fazer algo a esse respeito. Há, assim, um elemento inerentemente interpretativo, inclusive porque, sob esta definição, incorpora-se perdas e ganhos políticos e identifica-se alguém como responsável por tal argumento: “[...] *the burden of doing something about them [problems] would then*

¹² Conforme já explicitado, os outros dois fluxos referem-se às soluções e à política (KINGDON, 2003).

rest on their own shoulders. Thus, problem definition and struggles over definition turn out to have importante consequences” (KINGDON, 2003, p.110).

Sobre a definição de problemas, Kingdon (2003) enumera três fatores que influenciam na interpretação de uma condição como problema: categorias, comparações e valores. Categorias são entendidas como o primeiro corte analítico de um problema, estruturando a percepção das pessoas a seu respeito e constituem-se como um dos principais motivos de embate sobre sua definição (KINGDON, 2002). Tem-se uma visão conservadora em relação à atuação dos governantes perante novas circunstâncias, no qual mudanças sociais ou novos problemas provocariam o instinto de preservar categorias já existentes pois estas representam interesses já atendidos. Eventualmente, a adequação dessas categorias à realidade torna-se tão fracas que novas emergem. Os atores políticos podem reforçar esse curso, pois o uso de uma nova categoria permite que suas demandas sejam entendidas (KINGDON, 2003).

As comparações podem ser entre problemas (para alocar um assunto em uma categoria ou em outra, os formuladores de políticas ponderam as semelhanças entre questões já consolidadas e aquela que se quer destacar) e entre instâncias governativas, inclusive entre nações, por meio do confronto feito por um governo de sua própria *performance* com a de outros países.

Os valores correspondem a distância entre a concepção observada e a tida como ideal por um ator político. Kingdon (2003) apresenta como exemplo a política de saúde nos Estados Unidos:

One prominent set of arguments in health policy- over whether or not access to medical care is a right (...). If one sees access as a right, the government presumably should guarantee that right. If some people do not have access to medical care, that condition is defined as a problem, and particularly as a problem appropriate for governmental action. On the other hand, if one views medical care as something that might be nice to have, but not as a right, then differences in access are defined as a condition rather than a problem. (KINGDON, 2003 p. 111).

Pode-se evidenciar questões por meio de indicadores, eventos focais (crises e desastres) e pelo *feedback* dos programas governamentais já existentes (KINGDON, 2003).

Indicadores referem-se ao monitoramento sistemático de atividades e eventos feito por órgãos governamentais ou não governamentais. Padrões orçamentários, bem como seus impactos, incluem-se nesta categoria. Segundo o autor, quando há cortes ou reforço do orçamento, estes se convertem facilmente em problemas pois direcionam a atenção dos atores políticos para determinadas questões: "[...] *numbers simply spoke to these people*" (KINGDON, 2003, p.91). Outro exemplo são estudos sobre determinados problemas, sejam por agências governamentais ou provenientes de pesquisas acadêmicas. No entanto, o autor ressalta que os indicadores referem-se à problemas já existentes, no qual uma nova interpretação redefine sua magnitude para acompanhar as mudanças a seu respeito.

Policymakers consider a change in an indicator to be a change in the state of a system: this they define as a problem. The actual change in the indicator, however, gets exaggerated in the body politics, as people believe the change is symbolic of something, larger and find that the new figures do not conform to their previous experiences. Thus indicator change can have exaggerated effects on policy agendas" (KINGDON, 2003, p.93).

Kingdon (2003) também ressalta o caráter interpretativo dos indicadores: "[...] *constructing an indicator and getting others to agree to its worth become major preoccupations of these pressing for policy change*" (KINGDON, 2003, p.93). Ao tornar um problema "contável", faz-se com que este seja melhor reconhecido do que outros que não tenham indicadores numéricos atrelados: "[...] *the data do not speak for themselves. Interpretations of the data transform them from statements of conditions to statements of policy problems*" (KINGDON, 2003, p.94).

Nesta perspectiva, os indicadores não evidenciam automaticamente os problemas para o público. Para tal, é necessário que eventos focalizem a atenção nesses dados, que pode ocorrer por meio de crises, desastres, símbolos ou pela experiência de um formulador de políticas envolvido com a questão. Indicadores e efeitos focais tem, assim, uma mútua importância para a percepção dos problemas.

Crises e desastres influenciam as políticas públicas de forma diferenciada de acordo com o tipo de política. Quanto mais visível uma área de política pública, menor o efeito de crises e desastres sobre ela (KINGDON, 2003). Kingdon (2003) parte da comparação entre as políticas de transporte e saúde para justificar essa distinção. Entende-se que a política de saúde já possui uma visibilidade pública grande em comparação com a política de transportes, sendo

assim, crises e desastres são mais "efetivos" para evidenciar problemas relacionados à política de transportes.

Em relação à experiência pessoal dos formuladores de políticas, sua trajetória ou seus relacionamentos podem trazer questões para atenção.

Por fim, há a emergência e difusão de símbolos. Para um assunto que já está na mente das pessoas, um símbolo pode fazer com que este passe a reter sua atenção. Esses símbolos podem se vincular a um problema, a uma proposta ou a um evento político. No entanto, o autor considera esse fator como de menor influência sobre a definição de problemas, atuando como reforço de outros mecanismos mais expressivos (KINGDON, 2003).

Para todos os eventos focais, Kingdon (2003) considera que se trata de um reforço a um problema que já é percebido, sendo que estes eventos atuam somente como aviso ou para direcionar a atenção dos formuladores de políticas a respeito do problema. Kingdon (2003) traz uma transcrição de uma frase de funcionário do Congresso norte-americano entrevistado que indica a importância desses eventos para canalizar a atenção do governo de forma que este aja sobre determinada situação: "*As I have observed these things over the years, Congress is impotent in face of facts in many cases*" (KINGDON, 2003, p.94).

Por fim, *feedbacks* de programas governamentais, tais como monitoramento, estudos de avaliação, reclamações do público alvo e do retorno de burocratas que acompanham o programa, também são indicadores de atenção. Pode-se interpretar como problemas questões não direcionadas em uma legislação, mas que influenciam o processo de implementação de uma política. Relaciona-se a isso a falta de clareza sobre os objetivos da política, do público alvo, dos custos do programa (que pode culminar no corte de ações e mesmo na reavaliação do programa) e, por fim, consequências inesperadas dos programas.

O orçamento atua como um grande constrangimento para a entrada de questões na agenda. Em tempos de severa restrição orçamentária, programas tidos como dispendiosos ou menos expressivos são deixados de lado. Outros são alavancados, por exemplo: (1) programas regulatórios e de controle de gastos; (2) políticas associadas com economia de recursos; e (3) iniciativas pequenas em determinadas questões (KINGDON, 2003).

Por outro lado, ao discutir por que alguns problemas deixam de receber atenção dos formuladores de políticas, saindo da agenda governamental, Kingdon (2003) indica como causas: (1) a sensação dos formuladores de políticas de que com determinado programa um problema já foi conduzido; (2) o enfraquecimento de uma questão porque a condição tornou-se comum ou foi passageira; (3) falha na tentativa de resolver ou conduzir uma questão; e (4) pela avaliação de que os investimentos (tempo, esforços para mobilização dos atores e recursos financeiros) feitos foram excessivos, sem o devido retorno¹³.

Os fatores apresentados relacionam o comportamento dos atores políticos, fruto de suas categorias, valores e interesses, à definição do problema, inclusive, quando a questão já está na agenda do governo. Não se tem, portanto, uma definição externa do problema, que deve reconhecido e capturado pelo sistema político. Há a construção do mesmo pelos formuladores de políticas.

Uma vez presente na agenda governamental, um problema irá ainda ser formatado, construído e reconstruído até que possa ser objeto da agenda decisória. Para tanto, o processo de difusão das ideias é primordial¹⁴. Por meio deste, ideias são expostas e debatidas, como forma de mantê-las em evidência até que um momento oportuno surja e essas possam ser levadas em consideração pelas instituições políticas. Para o entendimento do resultado da política, assim, desloca-se do tradicional argumento sobre estratégias políticas, poder de influência e dos grupos de pressão para o poder das ideias nas comunidades políticas.

2.2.2 Da Agenda Governamental à Decisória

Embora sozinhos possam estruturar a agenda governamental¹⁵, o reconhecimento e a definição de problemas públicos, em geral, não são suficientes

¹³ Neste último ponto, o autor remete-se a Antony Downs (1972 apud KINGDON, 2003) sobre os custos sociais e financeiros das questões.

¹⁴ O autor traz dois processos pelo qual essa difusão de ideias ocorre: o primeiro, chamado de "soften up", no qual as ideias são divulgadas em diferentes espaços nas comunidades políticas a fim de ganhar visibilidade e aceitação. O segundo "bandwagon" corresponde ao efeito multiplicador da ideia, ou seja, a incorporação de novos adeptos que leva a sua disseminação (KINGDON, 2003).

¹⁵ Como dito anteriormente, as oportunidades de mudança na agenda governamental provêm, para o autor, dos fluxos político (por mudanças na administração ou no "humor nacional" e pela afluência de novos membros no Congresso) e de problemas. Tem-se, assim, dois subtipos de "janela de

para que os mesmos ganhem acesso privilegiado à agenda decisória, nem mesmo quando há soluções disponíveis para abordá-los (fluxo de soluções). Depende-se, ainda, de aspectos políticos (fluxo político) e da ação dos empreendedores de política em momentos oportunos (*policy window*) (KINGDON, 2003).

Para Kingdon (2003), as janelas de oportunidade não são escassas, há oportunidades regulares e previsíveis (renovações programadas de atividades, vinculadas à autorizações para prosseguimento das ações em andamento, ciclos orçamentários, relatórios programados e discursos, tais como o *State of Union*) ou podem ser imprevisíveis, ainda que de forma residual.

A agenda decisória é considerada mais escassa que a governamental, ou seja, tem-se mais questões "prontas" (problema identificado, solução disponível em um ambiente favorável para ação política) disponíveis na agenda governamental do que a agenda decisória pode incorporar. Como resultado, tem-se um processo de competição entre questões, como um "gargalo" pelo qual os itens devem atravessar, tanto no Poder Executivo quanto no Congresso (KINGDON, 2003, p.184), relacionados às características próprias das questões (itens mais ou menos rotineiros) ou do sistema político. Este último caso incorpora as prioridades dos formuladores de políticas (constrangimentos estratégicos); os limites do sistema político (tempo e capacidade de processamento); e os limites lógicos (ao priorizar um conjunto de ideias, excluem-se outras). Segundo o autor:

Os constrangimentos estratégicos consideram que os atores têm um estoque limitado de recursos que são direcionados a questões consideradas de maior importância. Assim: "*Even presidents find they can wear out their welcome, and therefore must save their resources for the subjects they consider highest priority*" (KINGDON, 2003, p.184). Além disso, a priorização evita o que o autor chama de "perigo de sobrecarga" (KINGDON, 2003, p.185, tradução nossa) no qual

oportunidade": *problem window* e *political window* (KINGDON, 2003, p.173-174). Neste sentido: If decision makers become convinced a problem is pressing, they reach into the policy stream for an alternative that can reasonably be seen as a solution. If politicians adopt a given theme for their administration or start casting about for proposals that will serve their reelection or other purposes, they reach into the policy stream for proposals. (KINGDON, 2003, p.173-174). Para Kingdon (2003), assim, os fluxos de problemas e político podem por conta própria estruturar a agenda governamental: "*To return to our distinction between the agenda and the alternatives, the governmental agenda is set in the problem or political streams, and the alternatives are generated in the policy stream. One key coupling is that of a policy alternative to something else.*" (KINGDON, 2003, p.194).

agir sobre muitas e diversas questões pode prejudicar a ação em áreas estratégicas as quais o governo efetivamente esperava atuar. Segundo o autor:

A real perceived problem has a solution available, and there is no political barrier to action. But these subjects queue up for available decision-making time and pressing items crowd the less pressing ones down in the queue. When "bigger" items are not occupying the attention of decision makers, "smaller" items are free to rise in agenda prominence. To rise on the agenda, these "smaller items - [...] - need not change at all in terms of their own properties. The removal of the competition is enough to remove the barrier to their serious consideration." (KINGDON, 2003, p.184).

Os limites lógicos relacionam-se com o conteúdo das políticas, neste sentido, a preocupação com uma questão exclui logicamente a preocupação com outras. Segundo o autor, esses são particularmente reforçados em momentos de restrições orçamentárias, limitando as oportunidades que novas iniciativas sejam consideradas (KINGDON, 2003).

Por fim, a capacidade do sistema político refere-se ao número de itens presentes na agenda governamental que podem ser processados em um determinado momento pelos estrangulamentos institucionais vinculados, em grande parte, ao tempo disponível das pessoas em posições cruciais para a análise e andamento das propostas - por exemplo, servidores do alto escalão da burocracia executiva e ocupantes de comitês específicos do Congresso (KINGDON, 2003). Esta capacidade não é constante e pode se expandir ou contrair. Há situações que influenciam nesta alteração. A expansão pode relacionar-se a períodos de reformas e ao ciclo de vida das administrações. Por exemplo, no início dos mandatos sob a conjuntura de um apoio público confirmado nas eleições: "*The system may absorb more agenda items during an administration's honeymoon period, when many of its resources are at their height, than later in its tenure*" (KINGDON, 2003, p.185). A expansão pode ocorrer, ainda, pelo mecanismo de especialização, que se refere à capacidade de absorção do sistema. Atividades entendidas enquanto "simples ou rotineiras" podem ser consideradas em maior quantidade que questões entendidas como "amplas ou não-rotineiras". Assim, a burocracia ou a legislatura podem atender a um grande conjunto de itens de uma vez segundo suas características rotineiras, não sendo necessário priorizá-las individualmente (KINGDON, 2003). Já atividades mais complexas capturam a atenção dos formuladores, dificultando que outras sejam consideradas. Sob esta perspectiva:

Basically, the system can handle many specific, routine items, but few general, nonroutine items at any given time. The more specific subject, the more it can be parceled out to specialists, which implies that the whole set of specialists is able to handle several problems at once. *More general subjects, however, must funnel up through the bottlenecks in a bureaucracy, or must be transferred from committee to legislative floor, imposing limits on the number of general subjects that can be considered at any point in time. Similarly, the more routine the subject, the more it can be handled by specialists through standard operating procedures, implying that many routine items can be processed at once. The less routine items are bumped up to the bottlenecks, standing in the queue for a secretary or an important congressional committee to handle* (KINGDON, 2003, p.186).

Na discussão sobre as janelas de oportunidade, ainda, o autor descreve a influência entre questões distintas para incorporação destas à agenda decisória. O ingresso de um item na agenda abre caminho para que outras similares o façam por meio do processo denominado pelo autor de "*spillover*" (KINGDON, 2003, p.190). Tem-se uma cadeia de eventos que favorecem novas janelas de oportunidades pois estas abrem precedentes, estabelecendo princípios que podem guiar futuras decisões políticas em arenas similares: "*The first success creates tremendously powerful spillovers effects*" (KINGDON, 2003, p.194). Em resumo, os formuladores de políticas aproveitam momentos oportunos para incorporar na agenda decisória outras questões entendidas enquanto "seguras" (KINGDON, 2003, p.192). Parte deste processo é relacionado à ideia em questão, no qual novos argumentos sobre determinada política são construídos a partir de atributos diferentes. A outra parte vincula-se à política pois tem-se "uma antiga coalizão que bloqueava a mudança derrotada [...]". (KINGDON, 2003, p.191, tradução nossa). Neste sentido, uma nova legislação, chamada de "*principle-establishing legislation*" (KINGDON, 2003, p.192), "[...] altera a coalizão estruturada em torno da política" (KINGDON, 2003, p.192, tradução nossa). Sobre a importância deste processo, o autor argumenta:

Establishing a principle is so important because people become accustomed to the new way of doing things and build new policies into their standard operation procedures. This inertia sets in, and it becomes difficult to divert the system from its direction. (KINGDON, 2003, p.191).

Esta nova coalizão estabelece-se a partir de um conjunto de argumentos que retém uma construção de categorias, por meio de analogias entre diferentes problemas em prol de sua aceitação e ingresso na agenda decisória.

A teoria de múltiplos fluxos é sedimentada no conceito de fluidez, que se reflete no entendimento da construção dos problemas e soluções políticas (em particular) e da formação da agenda governamental (de forma ampla). Refuta-se uma visão em etapas da relação entre problemas, soluções e decisão, como apresentada por uma visão racionalista. Problemas não são fatores a serem identificados no ambiente. A solução não provém da análise cautelosa do problema. Não se tem um processo linear entre a formação da agenda governamental e a definição de alternativas a serem consideradas no processo de decisão. Há um conjunto de processos ocorrendo simultaneamente, marcados pelo fluxo de ideias que circulam e que são constantemente reinterpretadas para, em um momento crítico e segundo alguns condicionantes, encontrarem-se, podendo produzir ou redefinir políticas públicas.

Como resultado, do conjunto de questões que recebem atenção governamental em um determinado período na agenda governamental, somente um subgrupo será direcionado a efetiva ação na agenda decisória. Este movimento depende de processos distintos da definição de problemas e especificação de alternativas, que consideram a capacidade de processamento do sistema político, as prioridades do governo e a competição entre as questões presentes na agenda governamental.

2.3 JONES E BAUMGARTNER: DO EQUILÍBRIO PONTUADO À POLÍTICA DAS INFORMAÇÕES.

A teoria do equilíbrio pontuado¹⁶ de Baumgartner e Jones (1993) buscou incorporar ao processo político elementos explicativos para sua estabilidade e para os momentos de mudança. Para tanto, os autores recorrem a dois elementos principais: a estrutura das instituições políticas e a definição de questões (*issues*) no processo de formação da agenda governamental.

16 A expressão " equilíbrio pontuado" foi cunhada originalmente na biologia para explicar o desenvolvimento de diferenças entre espécies ou especiação (ELDRIDGE; GOULD, 1972 apud BAUMGARTNER; JONES, 1993; RAUP, 1991 apud BAUMGARTNER; JONES, 1993).

[...] In particular, we took the traditional static notion on policy subsystem, in which specialized interest groups, congressional committees, and federal agencies responsible for implementing policies interact to find an equilibrium of interests, and added a dynamic. The dynamic is an appeal by the disfavored side in a policy subsystem, or those excluded entirely from the arrangement, to broader political process- Congress, the president, political parties, and public opinion. This mobilization could act to destroy or radically alter the prevailing and powerful arrangements among privileged interests. (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.5).

Baumgartner e Jones refutam a análise de problemas e soluções em fluxos separados para o entendimento do processo de decisão, tal como apresentado por Kingdon (2003). Para os autores, estes fazem parte do mesmo processo, o de formação da agenda governamental que, por sua vez, é parte do mesmo processo de formulação de políticas que produz momentos de estabilidade: *“New policies are not continually adopted because many are simply variants on the theme that has been pursued in the past”* (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p.5).

Os autores ressaltam o caráter conservador do sistema político norte-americano, que favorece a manutenção do *status quo*, assim como descrito por Schattschneider (1975). Neste sentido: *“The tight connection between institution and idea provides powerful support for the prevailing distribution of political advantage”* (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p.16). O processo político assume, nesta perspectiva, um caráter incremental, sendo um período de equilíbrio e quase estagnação no qual as políticas públicas são capturadas por um subsistema (*policy community*) que processa as informações e gera as decisões sobre estas questões. A manutenção de questões sob o controle de especialistas e interesses especiais nos subsistemas é que garante a estabilidade por meio dos *“policy monopolies”* (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Quando uma imagem é amplamente aceita por uma comunidade de especialistas, havendo, inclusive, reforços institucionais para manutenção deste entendimento, tem-se um monopólio de política (*policy monopoly*). Ao dar voz a um conjunto de valores e interesses por meio de imagens e retóricas, os monopólios de política limitam o acesso de pessoas externas, evocando suporte ou indiferença à uma questão (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Estes possuem duas características. Primeiramente, uma estrutura institucional responsável por essa questão, inclusive com a delimitação de quem participa do processo político relacionado a ela, e, por fim, uma ideia poderosa associada (*policy image*), que

legítima tal subsistema (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Segundo os autores, são esses monopólios que mantêm a estabilidade do processo político.

Destruir ou alterar um subsistema de interesses requer a mudança na imagem da política que prevalece no mesmo. A definição das questões perpassa pela natureza da alocação de atenção dada aos problemas no sistema político. Novas alternativas, geralmente, influenciam o processo de decisão por meio de novas definições de velhas questões (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Uma “imagem da política” (*policy image*) é “uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p.26, tradução nossa) que afetam o tom da argumentação sobre uma questão, ou seja, os atributos associados à uma ideia. Os especialistas (indivíduos vinculados a grupos de interesse, movimentos sociais, pesquisadores, entre outros) podem retratar uma questão para favorecer ou suprimir determinados atributos ou simplificá-los em prol do seu entendimento por não especialistas. A definição dos problemas, assim como das soluções, relaciona-se com a manipulação da imagem da política pois corresponde a maneira como uma política é entendida e discutida. A partir do seu debate, uma questão pode se expandir, perpassando o subsistema de políticas públicas no qual se encontra. Assim: “*Political struggle, then, involves conflict over the definition of policy images (...) that definition is at the heart of the political battle*” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p.28-29).

Quando uma questão é redefinida ou novas dimensões do debate se tornam salientes, novos atores se sentem qualificados a exercer sua autoridade onde previamente eles se mantinham a parte. Esses novos atores podem insistir em reescrever regras e em mudar a balança de poder que será reforçada por novas estruturas institucionais, assim como agências e instituições dominantes prévias são forçadas a dividir seus poderes com grupos e agências que ganharam nova legitimidade. Assim, um novo entendimento sobre um problema provém da entrada de novos participantes com interesses até então não contemplados e a partir da inserção desta nova imagem em ambientes favoráveis (*policy venue*). A partir disso, pode haver o enfraquecimento do monopólio de política, abrindo caminhos para mudanças: “*A new image may attract new participants, and the multiple venues in the*

American political system constitute multiple opportunities for policy entrepreneurs to advance their case." (BAUMGARTNER; JONES, MORTENSEN, 2014, p.67).

Para Baumgartner e Jones (1993), estas janelas de oportunidade (*policy venues*) não são fixas no sistema político norte-americano, sendo a mudança na imagem geralmente vinculada a uma investida agressiva dos protagonistas excluídos de outras janelas.

Losers can often redefine the basic dimension of conflict to their advantage, thereby attracting previously uninvolved citizens. The issue-definition perspective, then, ties the role of Schattschneider's notion of conflict expansion to the content of the ideas coming into the political system" (BAUGARTNER; JONES, 1993, p.11).

Baumgartner e Jones (1993) refutam a visão cíclica sobre a saliência das questões na agenda, tal como apresentado, por exemplo, por Downs¹⁷ (1972 apud BAUMGARTNER; JONES, 1993), argumentando que durante o período em que uma questão se torna saliente não há somente um momento de pico, mas sim, diversas pontuações, que a mudam por diversas vezes de acordo com sua redefinição e mesmo por mudanças institucionais (SOROKA, 2002). Por isso, a importância da imagem da política para entender mudanças na atenção direcionada a determinada questão.

A mudança da imagem de uma política (*policy image*) tem, assim, um papel crucial na teoria do equilíbrio pontuado: "[...] a alteração entre estabilidade para um momento de mudança relacionado a uma política pública depende do processo pelo qual as questões são definidas para a ação política" (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p.25, tradução nossa). Estas mudanças, por sua vez, passam pelo processo de formação da agenda: *Agenda setting is a process that has the potential of disturbing these partial equilibria in politics* (BAUGARTNER; JONES, 1993, p.20). E este processo não se caracteriza como incremental:

¹⁷ Segundo o conceito do ciclo de atenção das questões de Downs (1972 apud BAUMGARTNER; JONES, 1993), o público, subitamente, passa a dar atenção a um problema e depois, gradualmente, perde o interesse a respeito.

Even a casual observer of the public agenda can easily note that public attention to social problems is anything but incremental. Rather issues have a way of grabbing headlines and dominating the schedules of public officials when they were virtually ignored only weeks or months before. Policy action may or may not follow attention, but when it does, it will not flow incrementally (BAUGARTNER; JONES, 1993, p.10).

No entanto, não basta a redefinição do problema para resultar em mudanças nas políticas, a questão precisa, ainda, atingir o macrossistema político - chamado pelos autores de “*macropolitics*” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p.21). A partir desse momento, a questão deixa de ser um debate somente entre especialistas e interno ao subsistema, para se alçar como um problema político em debate no âmbito do poder Legislativo e da Presidência.

2.3.1 A Política da Atenção

A teoria do Equilíbrio Pontuado fundamenta-se, em grande parte, nos acontecimentos que ocorrem, segundo o fluxo proposto, nos subsistemas de políticas públicas. Inclusive, a questão central apresentada é: “[...] *what happens when new ideas become the prevailing wisdom in a policy community?*” (BAUGARTNER; JONES, 1993, p.11-12).

O entendimento do fluxo deste problema no âmbito macropolítico é desenvolvido de forma mais ampla pelos autores em seus próximos dois livros. Em “*The Politics of Attention*” (JONES; BAUMGARTNER, 2005) o objetivo foi compreender como os governos respondem com políticas públicas as informações recebidas, selecionando qual problema tratar. O foco, assim, deixa de ser o caminho da ideia, para enfatizar o processo de detecção, organização e priorização dos problemas. Duas questões centrais são apresentadas: (1) sob quais condições o processo de informações é abastecido e (2) como é interpretado e priorizado.

Os *inputs* do macrossistema político são denominados genericamente de “informações”. Assim, em vez que “questões” ou “problemas”, os autores discutem as informações que, de forma mais ampla, incorporam, também, outros tipos de elementos cognitivos inseridos no processo político.

As características das informações políticas que se aplicam aos problemas políticos são: incerteza e ambiguidade (JONES; BAUMGARTNER, 2005). Incerteza envolve a probabilidade de estar correto a partir de uma avaliação dos

possíveis ganhos provenientes de uma escolha. A ambiguidade, ou seja, estar sujeito a diferentes interpretações e perspectivas, é parte essencial da política, envolvendo conflitos de interesse e objetivos competitivos e incomensuráveis. As interpretações da informação são atributos ou dimensões dos sinais da informação: “Os sinais podem ser mal interpretados, uma vez que são detectados, por causa da incerteza e de vieses. Não há somente sinais (...) sujeitos a possíveis interpretações diferentes, não auto evidenciáveis (...), mas aqueles que os interpretam podem estar enviesados.” (JONES, BAUMGARTNER, 2005, p.7, tradução nossa). O viés indicado provém de diversas fontes, tais como a expertise profissional do receptor da mensagem, fatores ideológicos, interesses econômicos e posição política; que fazem com que eles deem apoio a determinado resultado ao invés de outro. Neste sentido:

Information has “color”. It raise emotions. Political information has bright colors. The simple concept of “problem” adds color to “signal” or “information about a situation”, and, indeed, much politics involves getting people to see a “situation” as a problem” by adding color. While a situation can be described objectively, a problem is essentially subjective. People translate “situation” into “problems” when they think the situation is relevant to their well-being. The raising of emotion in politics is essential to the prioritization of problems because emotion governs the allocation of attention. As a consequence, the strategic manipulation of emotions in politics in an essential part of the process of detecting and weighting the importance of signals.” (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.12).

A definição e o encaminhamento de soluções dos problemas políticos seriam um dos resultados do processamento da informação nos sistemas democráticos, definido como a coleta, agregação, interpretação e priorização dos sinais do ambiente¹⁸. A partir desta constatação, o processo de *agenda setting* é redefinido pelos autores como aquele no qual a informação é priorizada para ação e a atenção é alocada a alguns problemas ao invés de outros¹⁹. O *processo de priorização dos problemas* corresponde a como os decisores reagem às informações recebidas de múltiplas fontes em um ambiente complexo, dinâmico e multifacetado,

¹⁸ Segundo os autores: “*Systems for problem-solving in advanced democracies involve three aspects of the policymaking process: the supply of information, the prioritization of information, and the selection of alternatives once a problem has been detected*” (JONES, BAUMGARTNER, 2005, 283).

¹⁹ Segundo os autores: “*Agenda setting can be viewed as a process by which a political system processes diverge incoming information streams. Somehow these diverse streams must be attended to, interpreted and prioritized.*” (JONES, BAUMGARTNER, 2005, p.ix).

no qual se encontram. Neste, há a seleção de alguns aspectos para análise e ação: “[...] *information from multiple sources and about diverse issues must be combined and weighted in making a policy choice.*” (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.11). Esta seleção é chamada de “índice de construção do problema”. Além do processo de decisão sobre quais problemas agir a respeito, há a questão de como pesar e combinar as várias fontes de informação que afetam um problema particular, relacionados com a importância e confiabilidade das fontes da informação.

As informações provêm de agências governamentais, análises acadêmicas, mídia, de grupos de interesse, cidadãos, corporações e outras fontes externas ao governo que buscam influenciar o debate. No entanto, para os autores, estas não são usadas eficientemente na política, ao contrário, há forças psicológicas, políticas e institucionais que sustentam os arranjos prevalentes e são resistentes à novas informações.

Mantém-se a visão conservadora do sistema político norte-americano, como apresentado anteriormente (BAUMGARTNER; JONES, 1993), e o caráter ambíguo do processo político, ainda que entendido sob um outro escopo. Ao invés da resposta se direcionar ao caráter *interpretativo* do problema, tem-se a visão de *informações imperfeitas*. Acrescentou-se, assim, um componente importante às *policy images*. Quando as imagens mudam, pontuações podem ocorrer. A mudança de imagem ocorre como parte do processo de informações desproporcionais, no qual os sistemas políticos alternam entre ignorar importantes sinais do ambiente e reagir em demasia a outros: “*Governmental attention, like individual attention, shifts erratically, rarely smoothly. Issues surge onto the public and governmental agendas, just as often rise suddenly to individual consciousness after a period “in the background.”*” (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.276).

Embora ainda admita aspectos interpretativos sob a constituição dos problemas, Jones e Baumgartner utilizam como referência para sua teoria do processamento de informações na política a teoria de racionalidade limitada (*bounded rationality*) de Simon²⁰ (1997). Como pressuposto, tem-se que há limites à

²⁰ Simon (1997) parte de uma crítica ao modelo racional que considera que as escolhas são feitas de maneira objetiva e eficiente, ponderando os custos e benefícios envolvidos, para maximizar a

racionalidade dos atores em um processo decisório vinculados a aspectos não-rationais do comportamento social humano. As escolhas são feitas em processo organizado em estágios sequenciais- reconhecimento do problema, caracterização, listagem das alternativas e escolha- de acordo com as limitações cognitivas individuais e organizacionais dos decisores (capacidade de processamento de informações, limites lógicos dos atores e informações disponíveis).

Outro ponto importante da teoria de racionalidade limitada trazido por Jones e Baumgartner (2005) trata da distinção entre processamento serial e paralelo. Entende-se que uma pessoa somente pode focar sua atenção em uma decisão por vez, neste sentido, as decisões seguem um processo em série. Este conceito é expandido para organizações. Considerando que uma organização possui unidades especializadas que podem tomar decisões em paralelo, tem-se, também, um processamento paralelo de informações. No entanto, grandes organizações, sob determinadas circunstâncias, modificam o processamento de informações do modelo paralelo para o serial pelas limitações individuais dos líderes organizacionais. Os autores relacionam essa mudança ao processo de *agenda-setting*. Há, assim, um “gargalo de atenção”, no qual a atenção, entendida enquanto um recurso escasso, é alocada para determinadas informações em detrimento de outras.

Attention allocation affects the choice of issues, the choice of issues characterization, and the choice of solutions. Attention is a severely constraining factor in politics- a bottleneck through which all matters must squeeze. As a consequence, attention allocation must be disproportionate. (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.208).

utilidade das decisões. Faz-se uma diferenciação entre o comportamento do “homem econômico”, que seleciona a melhor alternativa entre todas as que estão disponíveis para ele após uma análise completa de todas as informações disponíveis no “mundo real” sobre um problema bem definido ao qual ele se depara; e o “homem administrativo”, que busca soluções boas o suficiente para satisfazer a resolução de um problema, segundo seus limites de atenção, selecionando fatores mais relevantes e cruciais da informação disponível em um mundo complexo. Segundo ele: “Administrative theory is peculiarly the theory of intended and bounded rationality- of the behavior of the human beings who satisfice because they have not the wits to maximize” (SIMON, 1947, p.118). Jones e Baumgartner (2005) retomam a perspectiva de Simon (1997) sobre os procedimentos para avaliação das informações em um mundo complexo direcionada a solução de objetivos organizacionais. Segundo os autores: “*For the rest of this book we pursue Simon’s insight, focusing on how policy information is detected, filtered, winnowed, and prioritized, putting the question of supply in abeyance for the present*” (Jones; Baumgartner, 2005, p.10).

Neste sentido, os *policymakers* só conseguem lidar com o volume de informações que recebem do ambiente por meio de alguns processos²¹. Ainda assim, às informações recebidas cabe sua priorização que, sob uma condição ideal, corresponde a avaliação e ponderação dos fluxos de informação por importância para construção de um índice, ou seja, de uma hierarquização dos problemas. Tem-se um processo incremental de decisão. No entanto, os limites cognitivos humanos, dificultam a priorização destas informações de forma organizada, culminando em repostas desproporcionais do sistema político às informações recebidas.

Observa-se que os autores compreendem que a definição do problema efetiva-se fora do sistema político, ao contrário de Kingdon (2003) que argumenta que a construção do problema efetiva-se na interpretação que os formuladores de políticas (*policymakers*) tem sobre uma questão. Para Jones e Baumgartner (2005), o problema já existente no ambiente. Em um determinado momento este captura a atenção dos formuladores no macrossistema político.

Sobre as pontuações, os autores afirmam que há no governo norte-americano uma combinação entre o processo desproporcional (atenção desproporcional a uma determinada questão, seja maior ou menor que o esperado) e um episódico (proveniente da dinâmica organizacional, que responde a um acúmulo dos sinais provenientes do ambiente, antes ignorados). Como consequência, as respostas do governo aos sinais do ambiente indicando problemas potenciais é tanto incremental como altamente pontuado e incerto. A incerteza provém dos erros inerentes a qualquer mensuração de indicadores e ao processo de interpretação, análise e respostas aos sinais.

O sistema político é entendido como ineficiente, no sentido que não consegue processar e responder proporcionalmente à intensidade dos sinais que recebe do ambiente.

²¹ Os processos indicados pelos autores são: atenção seletiva, mimetização, efeito cascata, peneiramento de informações e pelo desgaste oriundo das regras institucionais. Não serão definidos tais processos, pois entende-se que estes aspectos não contribuem com a discussão proposta. Para mais informações ver: Jones e Baumgartner (2005, cap. 6, p.137-170).

Agenda setting must be inefficient in the fundamental sense: we cannot expect a one-to-one correspondence between the intensity of a signal and a governmental response, or even a one-to-one correspondence between the strength of the signal and government attention to the problem (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.206).

Essa ineficiência é intrínseca e por isso: “[...] deve ser gerenciada e entendida” (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.276, tradução nossa), uma vez que os governos são “sistemas adaptativos complexos” (JONES; BAUMGARTNER, 2005):

A complex adaptive system is one that interacts dynamically with its environment by processing and responding to information and adjusting to external changes in its environment in way that are often not proportional to the changes in the environment (in technical terms, nonlinear) and involve whole series of variables changing together such that it is hard to isolate the effect of a single one of them (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.8).

Traz-se, então, a discussão de como os problemas existentes no ambiente são traduzidos em respostas governamentais, ou, dito de outra forma, se “a atenção dos *policymakers* corresponde a intensidade do problema (...)” (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.212, tradução nossa). Por meio do estudo da atenção alocada pelo governo norte-americano a três problemas, economia, pobreza e crime, Jones e Baumgartner (2005) argumentam não haver padrões entre a entendida severidade do problema e a resposta governamental dada (políticas macroeconômicas, sociais e de justiça). O mecanismo para acesso a agenda governamental e seu tratamento (políticas públicas) diferiu nos três casos²²,

²² Neste sentido, os autores argumentam: “*In different issue areas we see different pattern that characterizes all policy areas. A general model of policymaking will not emerge from the study of any single policy area*” (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.226). Em relação à economia, os autores concluíram que, no período pós guerra (após 1948), o Congresso evidenciou grande sensibilidade ao estado da economia. Assim, no período analisado, as condições econômicas objetivas, mediada pela atenção do público e da mídia, geraram atenção dos congressistas. As condições econômicas objetivas também culminam na produção de leis sobre a questão, que passaram pelo crivo tanto da percepção dos cidadãos quanto pelos efeitos de *agenda setting*, ao se estipular audiências públicas sobre o tema. A ideologia dos legisladores também possui um papel no modelo, mas indicou-se não haver evidências que as posições ideológicas dos cidadãos tenham influência tanto no acesso de questões econômicas à agenda quanto na produção de leis. Já para a questão da criminalidade, eles indicaram a impossibilidade de construção de um modelo satisfatório de alocação de atenção e de produção de leis. Nesta impossibilidade, os autores recorreram a uma análise externa aos dados, ou seja, uma narrativa, relacionada ao tipo de questão tratada: As desordens urbanas, na década de 1960 teriam focalizado a atenção no problema (criminalidade) com a respectiva resposta governamental proporcional: a criação de leis a este respeito. Quando a atenção declinou, a questão permaneceu na agenda governamental direcionada pelos interesses de profissionais da área sob escrutínio de públicos especializados (grupos de direitos humanos vinculados à vítimas, por exemplo), bem como da estratégia do partido republicano sobre criminalidade, sendo estas as forças que direcionaram a agenda até os anos de 1990. A dinâmica da questão, assim, continuou a operar nos grupos

demonstrando a ineficiência na alocação da atenção coletiva a problemas públicos. As razões indicadas para a ineficiência na alocação de atenção a problemas públicos envolvem:

- a) *Processo de informação desproporcional*, ou seja, a incapacidade do sistema político em balancear a intensidade da atenção coletiva com a seriedade que os problemas demandam.
- b) *Gargalo da agenda*, relacionado ao limite de problemas aos quais os decisores podem dar atenção em determinado momento;
- c) *O processo de "issue intrusion"*, que corresponde a uma nova priorização quando uma questão ingressa na agenda governamental, destituindo a questão destacada anteriormente;
- d) *"Issue crowding"*, quando a capacidade de resposta para uma questão sob pressão pública é limitada por haver muitas questões competindo por espaço na agenda governamental e;
- e) *A capacidade do governo em tratar problemas*, que pode se expandir ou contrair ao longo de um período. Este ponto é objeto de discussão dos autores em seu trabalho mais recente.

Em suma, concluiu-se que o processo político é “confuso, ineficiente e custoso” (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.288, tradução nossa) porque depende do entendimento dos elementos que constituem as informações (problemas e soluções). Estas informações são apresentadas em volume maior que as restrições cognitivas (individuais e organizacionais) dos governos podem assimilar, bem como de forma desordenada, tornando o processo de detecção dos sinais do ambiente, interpretação e ação governamental ineficiente sob os padrões considerados (relação entre entendimento do tamanho dos problemas com a esperada ação governamental).

de interesse. Por fim, a pobreza é apresentada como a arena mais complexa, que envolveu a menor atenção dos americanos sobre as questões analisadas. Tem-se grupos de interesse mais difusos e menos eficientes em relacionar os problemas com seus interesses. As políticas sociais tiveram um efeito inverso na agenda no qual a atenção e o orçamento para estas questões ampliaram-se em momentos nos quais os índices de pobreza diminuíram nos Estados Unidos; e o interesse dos governantes diminuiu quando os índices deixaram de apresentar melhoras ou até mesmo pioraram. Ainda, esse processo foi acompanhado com desinteresse pelo público e pela mídia. Os autores chamam, neste caso, de "relação perversa entre problema e resposta" (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.224). Uma justificativa apresentada é a ideologia dominante no Congresso: "Liberals are interested in promoting social welfare; conservatives are not. Ideology trumps problem severity in this case" (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.225).

2.3.2 A Política da Informação

Em seu mais recente trabalho, Baumgartner e Jones (2015) continuam analisando o comportamento das forças macropolíticas ao confrontar-se com as mudanças nos fluxos de informação, mas o objeto de estudo são os mecanismos de busca de informação²³ (que inclui a detecção de problemas, de soluções ou sobre o próprio processo político) e suas implicações para o governo. O foco deixa de ser o processo pelo qual se aloca a atenção. Direciona-se o debate à complexidade da informação e como esta se vincula com a expansão e a contração da agenda governamental: *"We must pay far more attention to the internal dynamics of government in order to understand its functions and reactions to changing social conditions."* (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.203).

Como argumento central tem-se o chamado *paradoxo da procura* (*paradox of search*) (BAUMGARTNER; JONES, 2015) que concebe que quanto mais eficientes são os mecanismos de detecção de problemas em um governo, maior sua ação, com uma maior interferência em diversas questões sociais resultante da expansão da agenda governamental: *"The paradox of search arises because search is tightly linked to finding, and finding is connected to action"*(BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.13). Neste sentido:

[...] it is impossible to understand the evolution, growth, and development of the institutions of American government over the long haul without simultaneously paying attention to the agenda of government: the portfolio of issues with which it deals. Changes in the size and composition of this portfolio have transformed the institutions of government and affected the mobilization of interest groups and social movements outside of government. And as the institutions have changed, so also has their receptiveness of the new issues. (BAUMGARTNER; JONES; 2015, p.122).

²³ As informações, neste contexto, podem assumir a forma de estatísticas que evidenciam situações, informações qualitativas sobre a severidade de um problema ou sobre a efetividade de uma solução, histórias pessoais que motivam profissionais ou que mobilizam a o público, indicadores de emergência de situações. E relacionam-se com: (1) a severidade do problema; (2) a viabilidade ou custo de uma solução e (3) os planos dos agentes públicos que discorram sobre um compromisso com uma questão ou que sinalizem a outros atores que uma ação a respeito de um tópico é mais ou menos provável.

Os processos de busca de informação institucionalizados²⁴ do governo norte-americano, bem como sua influência para compreender os períodos de expansão da agenda governamental, perpassam pelo entendimento dos mecanismos de detecção de problemas que os governos empregam, sejam eles conscientes²⁵ ou não; de priorização das questões que competem entre si; e as soluções desenhadas para tais problemas. A busca por problemas é considerada como a parte ativa do processo de informação: "(...) *information processing requires attention, and explicit search procedures provide for regular attention to potential problems*" (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.14). Neste sentido:

[...] agenda-setting stage is viewed somewhat similar to a filter that influences the probability of government action. When a situation comes to be viewed collectively as a problem, the probability of government taking action moves from nil to some positive probability. Crossing this barrier is facilitated when government sets up explicit organization mechanisms for detecting and defining problems. If these systems are effective, then they detect problems. If they detect problems, then the probability of government action is increased. The more areas in which such mechanisms exist, the broader the policy agenda space within which action may occur" (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.12).

Observa-se novamente o entendimento dos autores da construção do problema como externa ao sistema político, cabendo ao processo de *agenda setting* a prerrogativa de captar esse problema, pelos mecanismos de busca institucionalizados, para posterior processamento no macrossistema político. Quanto mais áreas com mecanismos de busca, maior o espaço na agenda no qual ações podem ocorrer. O ingresso de novas questões e de antigas questões redefinidas no sistema político se dá por meio de argumentação e do fluxo de informação:

Governmental officials take new information, new claims, new evidence, and new ways of thinking about old problems, and they react. They argue about it, ignore it, deny it, assert it, discount it, discredit it, claim it is not important, or assert it is fundamental to the public debate". (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p. 122).

²⁴ Os processos de busca de informação no âmbito do Poder Legislativo compreendem as audiências públicas provenientes dos comitês legislativos, além destes, considera outras realizadas por agências de inteligência, tais como a NSA (National Security Agency) e outras no âmbito das agências executivas, por exemplo, institutos de estatística governamentais (JONES; BAUMGARTNER, 2005).

²⁵ Os autores demonstraram que os mecanismos de busca dentro dos comitês legislativos desenvolveram-se tanto como um processo de informações consciente quanto como consequência das mudanças nas coalizões eleitorais do Congresso (JONES; BAUMGARTNER, 2005).

Embora apresentado com outro objetivo, o mais recente livro destes autores (BAUMGARTNER; JONES, 2015) consolida alguns conceitos de forma mais contundente que em seu trabalho anterior (JONES; BAUMGARTNER 2005). Exemplos disso são os tipos de política e de informação existentes nas instituições políticas, que fundamentam a discussão sobre os tipos de busca de informação nos sistemas políticos, o impacto do processo de informação desproporcional na agenda e sua relação com a ação governamental.

Sobre a tipificação de problemas, Baumgartner e Jones (2015) distinguem-os em duas categorias: (1) problemas aplicados (“*engineering problems*”), considerados problemas “simples”, nos quais entende-se bem o problema e a maneira de prover uma solução a este. Um exemplo dado são questões vinculadas à política de transportes no que concerne a manutenção de rodovias.

Já os (2) problemas complexos (“*complex problems*”) referem-se àqueles que não se entende a sua natureza e, menos ainda, as soluções que seriam efetivas para tratá-los. Nestes casos, soluções implementadas podem fazer o problema ficar ainda maior. Como exemplos são apresentados o aquecimento global, o crescimento econômico, a segurança nacional e a pobreza (BAUMGARTNER; JONES, 2015). Neste sentido, o governo responde ao fluxo de informações que recebe, tendo que enfrentar, inclusive, problemas aos quais não existem soluções (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.40). Governos tentam da melhor forma que conseguem controlar o funil de informações ao instituir regulamentos e procedimentos que priorizem as partes mais importantes de notícias, canalizando ao topo com agências especializadas. Mas os governos nunca obtêm sucesso completo no controle de suas próprias agendas devido à complexidade do mundo e sua imprevisibilidade, e pelas disputas inerentes entre atores políticos que buscam que suas políticas sejam adotadas,. Novas informações, esporadicamente, mas de forma repetida, direcionam a atenção a outras questões.

Explora-se, ainda, a contradição entre as informações necessárias para a seleção do problema (focada na diversidade, abertas, e com a ausência de preconceções) e aquelas esperadas ou necessárias para as agências governamentais escolherem uma solução (clara, restrita à hierarquia, especializada

e disciplinadora) (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.41). Estes tipos operariam em espaços diferentes. As vinculadas à problemas surgem quando se tenta definir e priorizar os sinais que podem indicar dificuldades no ambiente. Após um problema ser determinado, atuam aquelas direcionadas à solução a partir da organização pública que será responsável pelo enfrentamento do problema. Em suma, diferentes aspectos da informação têm relevância em diferentes partes do processo de decisão e, conseqüentemente, levam a comportamentos diferentes quanto a busca pela informação.

A informação vinculada à definição dos problemas é chamada de informação entrópica (*entropic information*) e caracteriza-se pela diversidade e por um espaço de busca complexo, incerto e multidimensional. A esse tipo de informação vincula-se um processo de busca entrópica (*entropic search*) segundo o qual são necessários mecanismos de aquisição de informação que devem contemplar uma ampla gama de dados para garantir que problemas mais relevantes, e diferentes entendimentos destes, não sejam omitidos. Um receptor tem mais informações quando a mensagem contém uma variedade de tópicos que são produzidos por múltiplas fontes não redundantes (BAUMGARTNER; JONES, 2015). Para problemas complexos, um gama maior de informações provém um contexto melhor para decisão que uma discussão restrita e focada. Parte-se dos questionamentos sobre quais problemas (ou potenciais soluções) podem ser relevantes para a organização e de sua exploração. No entanto, a diversidade é inversamente proporcional a facilidade de se chegar a uma decisão.

Para determinar qual solução cabe a um determinado problema, depende-se de especialistas. Tem-se, assim, a informação relacionada à solução ("*information as expertise*"). Um aspecto ressaltado neste processo (atribuição do problema a *experts* para indicar uma possível solução ao mesmo) é o controle, ou seja, a delimitação da jurisdição responsável pela questão, subjugada a hierarquia organizacional, com a exclusão de informações que não se aplicam a situação tal como é classificada: "*Control is necessary because provides a mechanism for assigning problems to agencies and for shifting problems priorities*" (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.42).

Às informações como *expertise*, tem-se a busca pela *expertise* (*expertise search*) que parte do entendimento do problema ou solução e seus potenciais impactos. Quanto maior a *expertise* e mais recursos investidos, maior a probabilidade de se achar uma solução efetiva a partir da supressão de atributos das questões, reduzindo a variância das dimensões dos problemas. No entanto, isso somente ocorre para problemas no qual se tem um amplo entendimento a respeito (problemas aplicados) pois esse espaço de busca é retratado como simples e unidimensional, ainda que incerto (característica própria do sistema político). Para problemas complexos, uma maior *expertise* e controle não levariam a melhores resultados (BAUMGARTNER; JONES, 2015).

Tem-se, assim, uma visão em etapas, no qual a informação recebida inicialmente como um problema move-se para o espaço da solução, no entanto, caso esse deslocamento ocorra antes de se definir exatamente a natureza do problema, pode-se criar outros problemas. A tarefa de entender um problema pode se estender a tal ponto que nada seja feito a respeito, assim, para Baumgartner e Jones (2015), os governos rotineiramente agem simultaneamente nos espaços de problema e nos de solução, sendo uma característica de organizações que lidam com problemas complexos. A própria estrutura organizacional responsável por conectar problema e solução apropriadamente pode interferir na descoberta do problema, na sua definição e priorização.

Os governos precisam dos dois tipos de informação: entrópica, mais relevante na busca de problemas; e *expert*, mais relevante na busca de soluções. E esses dois tipos de informação são encorajados em diferentes formas organizacionais. Apresenta-se na tabela 1 um resumo dos atributos definidos para cada tipo de busca de informação segundo Baumgartner e Jones (2015).

Tabela 1: Características dos tipos de busca por informações nos sistemas políticos segundo Baumgartner e Jones (2015).

Busca entrópica (entropic search)	Busca pela expertise (expert search)
Problemas pouco definidos e complexos.	Problemas aplicados e bem definidos.
Informações provenientes de fontes diversas e, muitas vezes redundantes.	Atenção concentrada em um único problema.
Confusão sobre a responsabilização e sobreposição de limites jurisdicionais.	Fronteiras jurisdicionais bem estabelecidas.
Busca incorporar diferentes pontos de vista que permitiriam um melhor entendimento de um problema complexo.	Busca por reduzir os atributos de uma questão.
Vinculados a definição de problemas.	Vinculados à produção de soluções

Fonte: elaboração própria, segundo Baumgartner e Jones (2015).

Baumgartner e Jones (2015) discutem, ainda, como efeito negativo dos mecanismos de busca por informações dos governos o "viés de confirmação" (*confirmation bias*)²⁶, relacionado à racionalidade limitada dos agentes públicos. Este corresponde a tendência de um indivíduo ou organização de restringir sua busca por evidências que deem suporte a noções pré-concebidas: "[...] *we are hardwired to find what we are looking for [...]. In effect, by putting people in charge of finding problems, we make it more likely that they will do so regardless of the evidences*" (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p. 13). O viés de confirmação, neste sentido, restringe a eficiência dos mecanismos de busca a informações no caso, relacionado aos problemas públicos.

²⁶ O conceito de *confirmation bias* provém de estudiosos de psicologia decisória. Na ciência política, Lodge e Taber (2012 apud BAUMGARTNER; JONES, 2015, p. 13) afirmam que os cidadãos buscam por informações que confirmem suas crenças precedentes sobre política, assim como tendem a refutar informações que conflitem com tais crenças.

Even when information is available and convincing, political leaders frequently deny its relevance [...]

One obvious reason is that powerful economic interests make money from the existing system, and pay well to keep it that way. But it is unlikely that the system is that crass. More likely are psychological and ideological sources. Denial is part of what psychologists call the confirmation bias: the human tendency to search for information that supports a preferred point of view. (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.196).

Em uma sociedade onde as informações são cada vez mais abundantes e instantâneas, esse conceito traz um ponto de reflexão sobre a natureza deste mecanismo em relação à *agenda-setting*. No entanto, para além de um mecanismo de ineficiência na busca por informações perfeitas, como trazido por Baumgartner e Jones (2015), pode-se compreendê-lo como algo inerente à agenda, pois, vincula "interesse com observação" (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.13). Tem-se, também, a incorporação das ideias às ações dos agentes públicos, em especial dos formuladores de políticas. Neste sentido, a agenda expressa, sob uma perspectiva de Stone (2002), os problemas públicos assimilados, e posteriormente manifestados, na perspectiva dos formuladores de políticas, seja consciente ou inconscientemente, vinculada aos seus interesses mas, também, as suas crenças e valores.

O viés de confirmação traz uma perspectiva inconsciente de restrição da agenda governamental por parte dos formuladores de políticas, mas Baumgartner e Jones (2015) também trazem o aspecto deliberado de restrição. Ao constranger o número de situações investigadas, o governo pode limitar uma possível ação na referida área. Os governos, assim, podem ter atitudes diferentes em relação a estas diversas fontes de informação: podem ser receptivos, subsidiá-las, legitimá-las e rotinizá-las ou restringi-las, controlá-las e censurá-las. Retomando o paradoxo da busca, os mecanismos de busca podem levar a uma expansão demasiada da ação governamental, mas a “não ação” pode ter consequências tão severas quanto:

Under such a regime, real problems can fester and grow, providing fodder for a larger policy reaction in the future. The solution surely is a heightened ability to refuse to act *after* explicit consideration of the issue when action is not wanted. That is difficult in a world where not action can have consequences worse than acting. Moreover, many analysts continue to rate the “productivity” of Congress and the “success” of the president based on how many laws (or big laws) they get passed. Passing laws that address problems too little and too late, or problems that are not understood, surely should not be counted as productive or useful. (BAUMGARTNER, JONES, 2015, p.196).

Tem-se como implicações que: (1) restringe-se o viés de confirmação ao ampliar a diversidade das informações no processo de busca (que podem incluir visões discordantes sobre uma questão no processo de decisão), no entanto, (2) a diversidade leva a um menor controle do processo, que é entendido como primordial para elaborar uma solução viável a um problema (BAUMGARTNER; JONES, 2015). Configura-se um *trade-off* entre informações e controle. Para evitar ou minimizar problemas de controle e de sobreposição de ações pelas agências governamentais, líderes governamentais tendem a restringir informações a partir da supressão de atributos das questões: “*That is, either policy makers ignore, fail to appreciate, or actively deny aspects of a complex problem that can cause difficulties*” (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.117). A “dinâmica de supressão de atributos” (BAUMGARTNER; JONES, 2015) leva a uma “acumulação de erros” (Jones; Baumgartner, 2005 apud BAUMGARTNER; JONES, 2015) e, como consequência, tem-se períodos de manutenção das ações como elas são e períodos de ajuste massivo dos objetivos de várias agências governamentais. Volta-se, assim, ao conceito central dos autores de período de estabilidade e de pontuações que podem levar a mudanças.

Ao relacionar a dinâmica da informação e o tamanho do governo norte-americano, os autores concluem que, ao lidar com problemas cada vez mais complexos e, conseqüentemente, com um número maior de informações, o governo norte-americano engajou-se em uma ampla gama de políticas públicas. Para atuar nestas áreas, criou-se novas agências, programas e níveis hierárquicos na burocracia que, por sua vez, produziram novas informações, introduzindo mais questões na agenda governamental e, por consequência, ampliando ainda mais as atividades do governo. Esse processo é denominado de *feedback* organizacional (BAUMGARTNER; JONES, 2015).

Measures of the size of government can underestimate its scope. A single federal law, regulation, or court decision may impose burdens on all entities within a class of economic actors, and the impact is greater where the action moves into a previously unregulated area. As a consequence, the agenda-setting process, in which political actors begin to see a social or economic condition as a problem ripe for government action has consequences of greater import than even larger action later in time. The reason is the path-dependence nature of politics-once government has intruded in a novel economic or social arena, it is unlikely to retreat from that arena (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.118).

A partir da análise das questões que perpassaram a agenda governamental norte-americana, os autores concluem que nas décadas de 1960 e 1970 houve uma grande expansão das atividades, tanto em quantidade quanto em intensidade²⁷, com a institucionalização de várias questões na agenda governamental. Chamou-se este período de “*the Great New-Issue Expansion*”²⁸ (BAUMGARTNER; JONES, 2015). Neste momento, houve um aumento das questões, ou seja, um conjunto de condições existentes previamente passam a ser vistas como problemas aos quais o governo deve responder. Influiu-se a agenda governamental e recursos governamentais foram mobilizados para que algo fosse feito a respeito. Para os autores, a transposição de “condições” em “problemas” proveu de mobilização social e de avanços tecnológicos²⁹.

Esse período de expansão levou ao aumento de programas e agências administrativas e também ampliou a habilidade do governo em detectar e definir problemas no ambiente político, levando a melhores processos informacionais, no sentido de atender a múltiplos atributos de problemas complexos. Culminou, também, em um conjunto maior de leis e regulações³⁰. A diversidade de informações está relacionada a diversidade da agenda pública (número de diferentes questões

²⁷ Os autores consideram como intensidade das atividades governamentais o número de questões políticas (*policy issues*) que os governos trataram em determinado período, ou seja, os subtópicos do livro de códigos do *Policy Agenda Project*. Diferencia-se estes dois aspectos do crescimento do governo em “*thickening*”, fazer mais das mesmas tarefas, e “*broadening*”, assumir novas tarefas. (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.117), conforme explicitado posteriormente neste trabalho.

²⁸ Segundo os autores: “*Since the end of Second World War, the intrusion of scores of “new” issues has transformed the agenda of American politics. What we term “new issues” are those not previously seriously addresses by government. These issues did not enter incremental, however; rather, in a period of two decades these new issues transformed the political space. John Kingdon (1995) noted that a social condition such as cancer, pollution, or the breakup of a traditional family does not become political issue until political actors demand that government do something about it. But the result as James Q. Wilson (1979, 41) noted in the midst of the Great New-Issue Expansion, is that “(o)nce politics was about only a few things, now it is about nearly everything”. Perhaps a major reason for the living off the incorporation of new issues into the political sphere is that politics invaded so many aspects of life that there were no “new issues” left. That does not mean, however, that agenda politics is dead. In a meaningful sense, agenda setting has moved from a process by which conditions become political issues to one in which a new aspect of the issue becomes salient*” (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.120-121).

²⁹ Segundo os autores: “Os avanços tecnológicos permitiriam que se fizesse algo a respeito das condições que antes eram aceitas como inevitáveis” (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.121).

³⁰ Os autores também concluem que esse período acirrou a moderna tensão entre liberais e conservadores, alterando o padrão de conflito entre os partidos, bem como sua polarização. Para mais detalhes sobre essa questão, ver Baumgartner e Jones (2015, p.122-137).

sendo discutidas), a diversidade do debate (número de diferentes aspectos de uma questão em discussão) e a diversidade de autoridade (grau no qual diversas jurisdições compartilham uma questão).

Esta expansão não foi contínua, tendo se estabilizado a partir do final dos anos de 1970, inclusive com posteriores períodos de pequeno declínio, mas, ainda, distante dos índices dos anos de 1950. O surgimento de novas questões após a década de 1970 restringiu-se drasticamente. Sendo que a expansão e contração da agenda relacionaram-se mais a incorporação de novos aspectos de problemas já existentes que ao surgimento de novos problemas³¹: “(...) *agenda setting* has moved from a process by which conditions become political issues to one in which a new aspects of the issue becomes saliente(...). Many new problems are not really new issues; they are only new to the government” (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p. 121).

Em relação à expansão e à contração da agenda, Baumgartner e Jones (2005) diferenciam o aumento de questões tratadas (“*broadening*”) e o aumento de programas em áreas que o governo já atua (“*thickening*”). O processo de “*broadening*” gera um novo panorama político pela ascensão de uma nova questão na política o que, geralmente, leva a mudanças institucionais e políticas. Uma vez que novas instituições são criadas ou revistas e, uma vez que movimentos sociais e grupos de interesse são mobilizados em torno de uma questão, as condições para mantê-la em lugar de destaque podem perdurar anos. (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.139). Este é o cerne do processo de *agenda setting*: “*The politics of agenda setting is so important because it determines the broadening of government. The question “Why doesn’t the government do something?” is always a plea to broaden the scope of government.*” (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.139).

Ressalta-se a importância da reorganização de problemas e de seu tratamento com o crescimento das ações governamentais, em detrimento a outros fatores trazidos pela literatura tais como: (a) filosofia e plataforma do partido político majoritário; (b) resposta a crises econômicas e internacionais; (c) em função de

³¹ Algumas exceções são apresentadas, por exemplo, políticas de telecomunicações e questões tecnológicas que trouxeram novos problemas de privacidade.

grupos de interesse e do processo eleitoral; e (d) de preferências³² dos líderes políticos (BAUMGARTNER; JONES, 2015).

Sobre a dinâmica das questões, os autores afirmam que estas tornaram-se mais complexas, seja porque a sociedade tornou-se mais complexa, mas também devido ao processo de *feedback* organizacional, com problemas e soluções mais diversos, uma vez que o governo atua sobre eles: *“Any issue adressed by government incorporates seeds of is own complexity”* (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.194). Assim, a incorporação de complexidade leva a ampliação da agenda e a subsequente expansão de políticas públicas, pois tem-se mais atores, agências e comitês motivados a produzirem mais informações. Simplificação e controle levam a contração da agenda. Complexidade leva a desordem e a confusão, dificultando a tradução de informações em *outputs* políticos. Simplificação leva à censura de atributos e ao encolhimento do problema: *“Any attempt at control, hierarchy, and accountability invariably requires the supression of atributes of complex problems”* (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.200).

Simplifica-se o problema para torná-lo administrável, ou seja, para facilitar a construção de uma solução e o processo de decisão. Ao invés da discussão sobre os limites de cognição vinculados a quantas questões um indivíduo pode processar (JONES; BAUMGARTNER, 2005), o argumento move-se para a inabilidade de um indivíduo e da organização em lidar com os múltiplos aspectos de um problema complexo. A supressão de atributos, assim, pode ter um caráter estratégico, mas pode se relacionar com restrições cognitivas e organizacionais.

No entanto, essa complexidade é não só inerente, mas como importante para o sistema político:

³² Os autores ressaltam que não é um questionamento da importância das ideologias e das preferências na política mas, muitas vezes, as preferências são ativadas por meio da identificação de problemas. Neste sentido: *“Preferences are indeed important, as they bias the search process and lead to predetermined solutions. But this observation leads to a different understanding of how politics works than the traditional approach of politics as a struggle to impose differing political preferences and philosophies”* (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.191).

[...] overlapping, ambiguous, conflicting, and redundant systems provide more venues within which policy is debated, and, as a consequence, offer a richer supply of information relevant to policy choices. (...) Any system with multiple independent sources of power creates competition. This competition creates more information, as each independent actor within and around government seeks to use arguments and evidence to bring public attention to one or another social problem or possible solution. This potential competition among policy venues provided a central part of the story [...] (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p.202).

Em resumo, a argumentação parte do entendimento que a habilidade de se considerar múltiplas fontes de informação é fundamental ao processo político (BAUMGARTNER; JONES, 2015, p.206), no entanto, é necessário entender a natureza dos problemas que o governo enfrenta para a avaliação da ação (ou da não-ação) que o governo deve adotar. Tem-se, assim, uma disputa entre diversidade de informação e controle.

Destaca-se a tensão entre dois tipos de busca: a vinculada a *expertise* e a uma implementação controlada, de um lado, e a vinculada ao processo de descoberta dos problemas, marcada pela desordem e confusão. A dinâmica organizacional do governo, assim, encontraria-se entre uma busca censurada, confinada e incompleta versus uma anarquia organizada (BAUMGARTNER; JONES, 2015).

2.4 AGENDA DECISÓRIA E PRESIDENCIAL

Como descrito anteriormente, Kingdon (2003) distingue a agenda governamental da agenda decisória, sendo esta última uma lista de assuntos dentro da agenda governamental preparada para uma ação ativa dos formuladores de políticas. O autor, assim, diferencia os processos envolvidos na formação de cada agenda.

Tem-se, ainda, análises que segmentam a agenda governamental e decisória em agendas especializadas³³ segundo os atores governamentais responsáveis, diferenciando a agenda do legislativo e do executivo (CHAQUÉS-

³³ Kingdon (2003) já se referia a agendas especializadas: (...) the list [of subjects of agenda] varies from one part of government to another. The president and his closest advisers, for instance, have as their agenda the 'biggest' items (...). Then there are more specialized agendas (...) (KINGDON, 2003, p.3). O autor ainda apresenta a influência de diferentes atores do governo na formação da agenda governamental, o presidente, o Congresso e burocratas (servidores públicos), no entanto, não se aprofunda na discussão sobre agendas especializadas.

BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015) ou, considerando o modelo de governo, a presidencial (LIGHT, 1999).

Estudos sobre agenda presidencial desenvolveram-se de forma mais expressivas vinculados à ciência política norte-americana, a partir de discussões sobre o poder presidencial (Neustadt, 1990 apud RUTLEDGE, 2016; LIGHT, 1999) e da relação entre o Executivo e o Legislativo (Peterson, 1990 apud COHEN, 2012; LIGHT, 1999; Felt, 1994 apud RUTLEDGE, 2016). Há, ainda, estudos relacionando a agenda presidencial com a agenda pública, em relação à responsividade (Jacobs e Shapiro, 1994 apud RUTLEDGE, 2016; Larsen-Price e Rutledge, 2013 apud RUTLEDGE, 2016) e à influência das questões sob atenção do presidente sobre a opinião pública (Cohen, 1995 apud RUTLEDGE, 2016; Hill, 1998 apud RUTLEDGE, 2016; Edwards, 2003 apud RUTLEDGE, 2016). Há, também, discussões sobre a relação entre agenda presidencial e midiática³⁴ (Bennett, 1990 apud RUTLEDGE, 2016; Edwards e Wood, 1999 apud RUTLEDGE, 2016).

Rutledge (2016) argumenta que mesmo os mais céticos pesquisadores sobre a centralidade da figura presidencial no processo de produção de políticas públicas reconhecem a importância do presidente na definição da agenda governamental.

Kingdon (2003) afirma que nenhum outro ator político tem maior poder de definir a agenda governamental que o presidente, ainda que não a controle, pois, além de outros participantes do processo político, há muitos eventos fora do controle presidencial que influenciam esta agenda. Há quatro razões indicadas pelo autor para essa proeminência no sistema político norte-americano. A primeira refere-se a um conjunto de recursos institucionais da Presidência - poder de veto a legislações e a prerrogativa de contratar e demitir agentes públicos que atuam em posições estratégicas nas políticas públicas, que tendem a ser responsivos com as concepções do presidente sobre determinadas questões. A segunda fonte de

³⁴ Para uma revisão mais ampla sobre outras vertentes de análise da agenda presidencial, ver Rutledge (2016).

recurso é denominada de "organizacional" (KINGDON, 2003) e refere-se ao caráter unitário do Poder Executivo em relação ao processo decisório³⁵. Neste sentido:

The literature on the presidency and the bureaucratic politics appropriately cautions us not to overestimate the president's ability to command the executive branch. Nonetheless, there remain times in the executive branch when bureaucratic conflict is resolved after a fashion, once the president makes clear his concept of the appropriate policy agenda, his conception is likely to carry the day (KINGDON, 2003, p.24-25).

Vinculada a este, tem-se o terceiro recurso que se refere ao poder de captar a atenção pública, que pode se tornar uma fonte de pressão a outros agentes públicos para adoção da agenda do presidente. Há, ainda, segundo o autor, o elemento partidário relacionado à habilidade do presidente em dominar a agenda. Em um período de governo dividido, os ocupantes de comitês do Congresso estariam menos compelidos a propor suas próprias agendas do que quando a Presidência é ocupada pelo seu próprio partido. Com a ressalva que esses dois últimos atributos dependem da popularidade do presidente, tanto no público em geral, como entre partidários e outras elites representativas distritais (KINGDON, 2003). Por fim, o impacto do presidente na agenda governamental dependeria do seu comprometimento com determinadas questões, expresso em meios formais como discursos ou outros fóruns públicos³⁶.

No entanto, para Kingdon (2003), esse poder do presidente sobre a agenda governamental não se estende à agenda decisória: "*The president may be able to dominate and even determinate the policy agenda, but is unable to dominate the alternatives that are seriously considered, and is unable to determine the final outcome*" (KINGDON, 2003, p.23-24).

³⁵ Contrapõe-se, assim, o caráter coletivo do poder legislativo, com múltiplos atores e demandas: "*In contrast, Congress operates with 535 members and 535 agendas, each with some claim on the institution.*" (KINGDON, 2003, p.25).

³⁶ Kingdon (2003) também ressalta a importância dos oficiais em posição proeminente nas políticas públicas nomeados pelo presidente da República. Esta importância se mostra mais forte para a formulação das alternativas que na formação da agenda governamental. Mesmo quando não originam as ideias, estes têm papel fundamental para elevar uma questão em seu Ministério e mesmo fora dele. No entanto, há limitações, uma vez que, no caso de desacordo, em geral, é a orientação do presidente que rege a agenda de seus nomeados. O nomeado acha prudente seguir no caminho do presidente, que o nomeou ao cargo, e o presidente considera politicamente vergonhoso ser retratado por estar em guerra com seus nomeados (KINGDON, 2003). Assim, mais do que questões diversas, a agenda do presidente, em geral, reflete às questões destacadas por seus nomeados.

Dearing e Rogers (1996) também ressaltam o poder de agenda do presidente, no caso norte-americano:

[...] the U.S. president can put an issue on the national agenda just by giving a talk about it. If the president does not do so, the issue is hampered in its likelihood for getting on the agenda. The U.S. president is the political system's thermostat, capable of heating up or cooling down the politics of any single issue or of entire platter of issues (Bosso, 1987 apud DEARING; ROGERS, 1996, p.75).

Baumgartner e Jones (1993) reafirmam a relevância do presidente para a formação da agenda governamental: “[...] *no single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of a greater number of other actors than the president*” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p.241). No entanto, seus trabalhos balizam-se por outros trajetos institucionais, principalmente vinculados ao Poder Legislativo, com a análise empírica, por exemplo, de audiências públicas do Congresso norte-americano.

Embora destaquem a figura do presidente, os autores apresentados acima centralizam seus trabalhos na discussão sobre agenda governamental, sendo o presidente um ator envolvido no processo de formação desta agenda (DEARING; ROGERS, 1996; KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993, 2015). Todos estes autores avaliam o contexto político norte-americano, no qual o presidente não tem a prerrogativa de propor legislações, ou seja, o ator central da agenda decisória é o poder legislativo.

Warntjen (2007), ao avaliar as discussões sobre a política ambiental no âmbito do Conselho de Ministros da União Europeia entre 1984 e 2001, argumenta que o presidente, por meio de seus discursos e manifestos políticos, salienta determinadas questões em consonância com as prioridades nacionais, conduzindo o Conselho a seguir sua agenda durante sua Presidência. O mandato presidencial, que é rotativo entre os países membros, assim, seria uma oportunidade de orientar a atividade legislativa europeia por meio da saliência dada a determinadas questões de interesse de sua nação. Observa-se que o autor não analisou proposições legislativas do presidente como indicador da agenda presidencial e sim suas falas e de seu partido em discursos e manifestos.

The Council Presidency's salience has in general a notable positive and statistically significant impact on legislative activity in the Council. This holds true even when controlling for the general level of importance attached to the environment by all Council members and the position of the Council Presidency on European environmental regulation besides other procedural factors (WARNTJEN, 2007, p.1136).

Thomson (2011), sob uma vertente de análise do processo decisório, argumenta que a dinâmica do processo decisório, bem como seus resultados, é fruto dos diferentes níveis de saliência que os formuladores de políticas atribuem a questões específicas pois estas influenciam na argumentação e compromissos assumidos. Os formuladores de políticas, assim, investem seus recursos e influência, de acordo com suas preferências e interesses, para direcionar os resultados das políticas.

Cohen (2012) faz uma importante aproximação da discussão sobre o processo de formação da agenda (*agenda setting process*) proveniente dos estudos sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo com aquela feita pela teoria de políticas públicas (*public policy process*) ao analisar a agenda legislativa presidencial norte-americana entre 1789 e 2002. Ressalta-se quatro pontos de sua pesquisa: (1) tipos de agenda presidencial; (2) a importância do presidente, por meio de sua agenda legislativa para o processo de produção de políticas; 3) discussão sobre a abordagem comparativa entre agendas; e (4) análise da agenda legislativa presidencial a partir da classificação do conteúdo substantivo das proposições presidenciais ao Congresso norte-americano.

Em termos analíticos, Cohen (2012) apresenta três categorias que compõem a agenda presidencial segundo a quem se endereça o presidente quando do encaminhamento da questão ou do problema vinculado a uma política pública: agenda retórica, a agenda administrativa e a agenda legislativa.

A agenda retórica incorpora as falas públicas do presidente para o grande público, na mídia e à grupos especializados ou de interesse. Esta agenda teria como principais objetivos: (1) influenciar a agenda pública para que esta se alinhe com as prioridades políticas do presidente; (2) construir suporte público para questões específicas; (3) demonstrar ao público responsividade presidencial (Cohen, 1997 apud COHEN, 2012); (4) informar a nação das ações presidenciais; e (5)

lapidar a imagem do presidente perante o público (COHEN, 2012). O presidente, assim, direciona-se a grupos externos ao governo por meio desta agenda.

A agenda administrativa busca produzir decisões autoritativas por meio da utilização de ferramentas unilaterais e/ou executivas, tais como ordem executivas, que traduzem a agenda política em políticas efetivas. Essa agenda pode resultar em documentos formais rastreáveis. Há outras decisões, no entanto, que são mantidas em sigilo ou não geram documentos rastreáveis, o que dificultaria sua compilação e análise em pesquisas acadêmicas. O presidente utiliza essa agenda para tratar com sua administração ou com pessoas próximas a ela.

A agenda legislativa “(...) consiste em todas as recomendações do presidente para que o Congresso legisle sobre um problema, uma questão, ou política” (COHEN, 2012, p.22, tradução nossa). Seu objetivo é produzir decisões autoritativas por meio da utilização de ferramentas que necessitam de ações posteriores do Congresso, tal como a passagem de uma proposta de legislação. Neste sentido, para ser considerada parte da agenda legislativa, o presidente deve submeter oficialmente um documento ao Congresso (COHEN, 2012). Segundo o autor, ainda: *“By recommending congressional action on particular items, the president is providing legislative policy leadership in the minimal sense of aiming to set congressional agenda”* (COHEN, 2012, p.22). Por meio desta agenda, o presidente tem como alvo o Congresso. Esta agenda é o objeto de pesquisa do autor.

Cohen (2012) ressalta que há sobreposição das três agendas, pela própria complexidade do processo de formulação de políticas. Essa distinção, no entanto, permite a coleta de evidências empíricas mais acuradas, auxiliando na compreensão dos fatores que afetam cada agenda específica.

Na análise do agenda legislativa presidencial norte-americana, Cohen (2012) considera que as questões encaminhadas para decisão (por meio de requisições ou recomendações encaminhadas em mensagens formais) para o Congresso pelo presidente vinculam-se ao processo legislativo, uma vez que o presidente antecipa as condições institucionais para a aceitação e aprovação de suas demandas. Assim, o tamanho da agenda legislativa presidencial pode ser maior ou menor segundo a projeção do apoio do Congresso a suas demandas. A

agenda legislativa presidencial, neste sentido, seria inerentemente vinculada ao processo de produção de políticas públicas pelo Legislativo, ou seja, seria parte fundamental da agenda decisória governamental, mesmo em um sistema político no qual o presidente não tem a prerrogativa de proposição de leis.

Cohen (2012) apresenta duas abordagens para o estudo de agendas: modelo *de processo* e *comparativo*. O primeiro tem como unidade de análise uma ou poucas políticas, questões ou propostas e busca responder a questão de *como* e *quando* uma questão aparece no processo de formação da agenda. Segundo o autor: “Essa abordagem analisa a história de vida da política, compara a história de uma com outra e, frequentemente, enfatiza a complexidade do processo de construção da agenda” (COHEN, 2012, p.46, tradução nossa).

O segundo modelo parte do pressuposto que é possível identificar agendas e mensurar seus atributos. Assume-se, ainda, que o processo é dinâmico e que há mudanças ao longo de um período, assim, entre dois momentos históricos, é possível comparar atributos e a composição da referida agenda e, a partir disso, discorrer sobre diferenças e similaridades entre agendas (quantidade, composição, mudanças e estabilidades) (COHEN, 2012). Os atributos ou características da agenda tornam-se variáveis que podem ser mensuradas. O objetivo empírico é quantificar a variância destas características ao longo de um período. O autor parte deste segundo modelo para realizar suas análises.

Sua perspectiva considera o caráter escasso e competitivo da agenda legislativa presidencial, na qual há rotineiramente mais propostas que espaço. Sendo um recurso escasso, as potenciais propostas devem competir umas com as outras para assegurar seu espaço nesta agenda. Como consequência, os presidentes precisam hierarquizar e priorizar propostas, equacionando as múltiplas e muitas vezes conflituosas demandas. Esse processo de priorização é complexo pois envolve múltiplas influências, dentre estas, o autor ressalta três: preocupações representativas, responsabilidades administrativas e diferenças partidárias.

No primeiro caso, trata-se da responsividade do presidente perante seus eleitores (de forma mais restrita) e a opinião pública, mais amplamente, tendo como principal mecanismo de interação entre a agenda e a opinião pública a expectativa de reeleição.

Sobre a responsabilidade administrativa, discute-se a ausência de discricionariedade do presidente com relação a muitas questões ou políticas as quais ele “*deve atender*” (COHEN, 2012, p.90, destaque do autor, tradução nossa). O autor traz uma citação de Neusdadt (1960 apud COHEN, 2012, p.90) sobre essa questão:

What Presidents do every day is make decisions that are mostly thrust upon them, the deadlines all too often outside their control, on options mostly framed by others, about issue crammed with technical complexities and uncertain outcomes.

Essa restrição nas escolhas possíveis considera que a agenda legislativa ocorre em um contexto amplo e complexo de atividades governamentais já em andamento (Jones, 1994 apud COHEN, 2012, p.90), assim: “*The more that government does and the larger government is, the more issue and problems will make it onto the president’s desk because of deadlines that forces making a decision on an issue.*” (COHEN, 2012, p.92). Esse caráter reativo do presidente explica-se por prazos (por exemplo, no caso de uma nova autorização a um determinado programa ou da necessidade de liberação de recursos para sua continuidade) ou pela ação da burocracia especializada ou de grupos de interesse.

Em relação ao partido, Cohen (2012) apresenta a influência desta instituição no tamanho e na composição da agenda presidencial a partir da competição entre os partidos Democrata e Republicano sobre prioridades políticas: “*(...) often claiming ownership on the issue that the party ranks most highly*” (COHEN, 2012, p.94). No caso brasileiro, esse fator se torna ainda mais complexo considerando o sistema partidário fragmentado existente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

O último ponto o qual se ressalta em Cohen (2012) refere-se à perspectiva de análise da agenda legislativa presidencial que se aproxima dos estudos de agenda realizados pelas políticas públicas, ao avaliar o conteúdo substantivo da agenda presidencial³⁷. Embora o objetivo de sua pesquisa seja testar a “teoria de antecipação ao Congresso”³⁸, ou seja, sua preocupação esteja na

³⁷ Esta é realizada, particularmente, no capítulo 5 de seu livro (COHEN, 2012, p.140-187).

³⁸ Tradução livre do original: “*congressional anticipations theory*”. Segundo o autor, trata-se da hipótese de que o tamanho da agenda presidencial deve ter uma relação positiva direta com o

discussão sobre a relação entre o presidente e o Congresso, seu trabalho avança na análise das políticas públicas presentes na referida agenda a partir da classificação das mesmas segundo o tipo de política, da relação entre as políticas na agenda e da análise da atenção presidencial a diferentes políticas e questões ao longo da história norte-americana.

O autor utiliza-se da tipologia de Katznelson- Lapinski³⁹ (2006 apud COHEN, 2012) para classificar as políticas públicas presentes nas proposições do presidente ao Congresso. A partir disso, avaliou-se o escopo da agenda (*policy scope*), ou seja, o número de diferentes políticas públicas as quais um determinado presidente apresentou pelo menos uma proposição a respeito. O autor classifica a agenda legislativa presidencial segundo o escopo em ampla (*broad*) ou limitada (*narrow*). Além disso, o autor compara o tamanho de cada agenda legislativa presidencial, classificando-as como ativista⁴⁰ (*activist*) ou contida (*restrained*). Tem-se, assim, quatro tipos de agenda presidencial: ativista e ampla (quantidade grande de proposições em uma gama diversa de políticas); ativista e limitada (quantidade grande de proposições sobre poucas políticas); contida e ampla (baixo número de proposições sobre diversas políticas) e, por fim, contida e limitada (baixo número de proposições sobre poucas políticas), conforme sintetizado pela tabela 2.

sucesso presidencial (mensurado a partir da aprovação pelo Congresso das medidas sugeridas pelo presidente). Parte-se do pressuposto que o presidente não deseja que o Congresso não aprove suas propostas legislativas pois há um custo nesta derrota. Desta forma, as decisões do presidente quando da construção de sua agenda legislativa levam em consideração o contexto do Congresso (COHEN, 2012, p.64-83).

³⁹ A tipologia Katznelson- Lapinski (KL) possui três níveis de classificação. O primeiro nível tem quatro tópicos (soberania, operações governamentais; política internacional e política doméstica). No segundo nível, esses quatro grandes grupos são classificados em três ou quatro tópicos cada (totalizando 14). Por fim, o nível três detalha os 14 tópicos anteriores em um total de 69 grupos. O autor chega a citar a tipologia proposta por Baumgartner e Jones (chamado por ele de BJ), no entanto, justifica sua escolha da tipologia KL por três motivos: (1) quantidade de subtópicos (BJ possui 225 subtópicos, que ampliaria o trabalho de classificação); (2) a inexistência no BJ de políticas norte-americanas anteriores ao período da Segunda Guerra Mundial (por exemplo, relacionadas à remoção de nativos indígenas americanos e questões sobre fronteiras) e, por fim; (3) um dos proponentes da tipologia possui trabalhos recentes sobre a história da produção legislativa do Congresso norte-americano, que poderia ser usado comparativamente ao trabalho desenvolvido por Cohen (2012) sobre as proposições presidenciais (Lapinski, 2008 apud COHEN, 2012).

⁴⁰ Cohen (2012) remete o conceito de "*legislative activism*" a Cameron e Park (2008 apud COHEN, 2012, p.97).

Tabela 2: Tipos de agenda legislativa presidencial segundo Cohen (2012)

		TAMANHO: QUANTIDADE DE PROPOSIÇÕES	
		ATIVISTA	CONTIDA
ESCOPO: DIVERSIDADE DE POLÍTICAS	AMPLA	MUITAS PROPOSIÇÕES SOBRE UMA AMPLA DIVERSIDADE DE POLÍTICAS	POUCAS PROPOSIÇÕES SOBRE UMA AMPLA DIVERSIDADE DE POLÍTICAS
	LIMITADA	MUITAS PROPOSIÇÕES RESTRITAS A POUCAS POLÍTICAS	POUCAS PROPOSIÇÕES RESTRITAS A POUCAS POLÍTICAS

Fonte: Elaboração própria segundo Cohen (2012).

Considerando o caráter competitivo da agenda legislativa, sugere-se que quando o presidente decide destinar sua atenção a uma questão outras ficam bloqueada na possibilidade de ascender a esta agenda. Esta restrição pode ocorrer por um conflito “natural” entre elas relacionado à recursos limitados - por exemplo, orçamentários- ou por limites na atenção - sendo a agenda um recurso finito, a atenção a uma política prejudica a possibilidade de ascensão de um outro tipo de política. A facilitação sugere que diferentes tipos de política podem ser agregadas a ponto de que o sucesso de uma reflita positivamente na atenção a outra. Essa relação pode ser explicada, por exemplo, pela “ (...) tentativa de ampliação da base de suporte para uma “coalizão temporária” (COHEN, 2012, p.263, grifos do autor, tradução nossa).

Em suma, trata-se da vinculação entre diferentes questões que pode impactar positiva ou negativamente na ascensão destas à atenção presidencial. O autor realiza um teste de independência das quatro grandes políticas públicas que representam o primeiro nível da tipologia KL⁴¹ nas agendas presidenciais analisadas. Sua conclusão é que os quatro grupos não são independentes,

⁴¹ No caso: soberania, operações governamentais, política internacional e política doméstica.

conclusão que dá suporte a proposição de que a atenção presidencial em um domínio de política afeta a atenção a outro domínio. No entanto, o autor não avança na análise e discussão das relações de competição e facilitação entre diferentes políticas presentes na agenda⁴². Neste sentido:

We cannot say whether different policies compete with each other for presidential attention, or if the Presidents bundle them as logroll to secure congressional support with the type of data used her. The important point is that a decision about one proposal is not made in isolation from considerations about other proposals. In this sense, the president's legislative agenda is more than a list of preferred policies but a package of interconnected policies (COHEN, 2012, p.183).

Em suma, sob outra perspectiva teórica, Cohen (2012) traz importantes contribuições para a comparação e o entendimento de diferentes agendas presidenciais. Tem-se a análise da agenda presidencial inclusive por seu conteúdo, a tipificação da agenda presidencial, a discussão sobre os modelos de análise e os atributos de comparação entre agendas ao longo do tempo.

2.4.1 A Agenda do Executivo segundo o Projeto de Agendas Espanhol

Chaqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) analisaram a dinâmica das agendas midiática, do Executivo⁴³ e Parlamentar na Espanha entre 1982 e 2013, buscando explicar como e por que questões ingressam na agenda política. O objetivo foi compreender os padrões de priorização destas agendas.

Os autores avançam na definição e aplicação de indicadores para análise comparativa entre agendas que permitiram investigar a dinâmica das políticas públicas no sistema político espanhol. Para tanto, utilizou-se a tipologia do CAP para classificação do conteúdo das agendas. A avaliação sistêmica destas foi

⁴² O autor faz um contraponto dessa conclusão ao que chama de "perspectiva de isolamento da questão" (COHEN, 2012, p.262, tradução nossa) utilizada de forma mais evidente em estudos de caso sobre agenda. Assim, ao se analisar uma questão por vez, perde-se a perspectiva da influência (positiva ou negativa) de outras questões sobre a ascensão desta à agenda.

⁴³ Os autores examinaram em seu trabalho as "*media agenda*", "*parliamental agenda*" e "*governmental agenda*", entendendo as duas últimas (*governmental* e *parliamental*) como *policy agenda*. A agenda governamental (*governmental agenda*) é compreendida enquanto a agenda do Primeiro Ministro, ou seja, do Poder Executivo. Para evitar conflito com os conceitos apresentados neste trabalho, considerou-se a "*governmental agenda*" com agenda do Executivo. Além disso, traduz-se o conceito de *policy agenda* neste trabalho como agenda governamental, conforme tradição dos estudos de agenda brasileiros (discutidos, posteriormente, no subcapítulo "Estudos sobre agenda governamental e presidencial no Brasil").

realizada a partir de três indicadores. O primeiro identificou a *capacidade da agenda*, ou seja, o montante de informações que uma instituição ou um formulador de política pode processar em um determinado período. A capacidade depende dos constrangimentos cognitivos e institucionais impostos às atividades políticas. Quanto maiores os constrangimentos, menor a capacidade de processamento de questões (JONES; BAUMGARTNER, 2005 apud CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). O segundo indicador, de *diversidade*, pondera a variabilidade da agenda, ou seja, a quantidade de políticas distintas presentes na agenda. Dentro dos limites de capacidade da agenda, os atores políticos podem salientar mais ou menos questões ou políticas. Respectivamente, estes dois assemelham-se aos critérios de tamanho e escopo apresentados por Cohen (2012). Por fim, apresenta-se a *volatilidade*, que avalia o ciclo de vida das questões ou políticas nas agendas ao longo de um período. Ou seja: "*Agenda volatility is conceptualized as the "life span" of an issue, or the rate at which issues are replaced after emerging on the agenda. It measures whether they stay for a long periods of time or, on the contrary, they come and go rapidly*" (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.44). Segundo Chaqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015), a volatilidade é bem vinda para agendas com um grande montante de questões pressionado-as, pois equaliza esta competitividade.

Na avaliação do Poder Executivo, os autores afirmam que o Primeiro Ministro tende a dominar o processo legislativo devido a estrutura institucional do sistema político espanhol, que cria um viés para a formação de governos estáveis e majoritários⁴⁴. Assim, o Primeiro Ministro tem uma capacidade singular de balizar a agenda governamental espanhola. Essa capacidade estende-se a agenda decisória, com a prerrogativa do chefe do Poder Executivo de propor projetos de lei e promulgar decretos-lei⁴⁵.

⁴⁴ Segundo os autores: "(...) *Most of the time, the governing party does not need to cooperate with opposition parties in order to legislate, which basically implies that the prime minister has almost monopolistic capacity to define the political agenda along the term (...)*" (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.4).

⁴⁵ O trabalho analisa a agenda governamental e parlamentar no período de 1982 a 2013. Neste período, 40% dos projetos de lei analisados pelo Congresso foram de iniciativa do Executivo, sendo que 92% destes foram aprovados pelo Congresso. Além disso, os decretos-lei representam 21% do

Considerando a multiplicidade de fatores que podem influenciar e constranger as agendas, a variação da atenção a questões políticas teria em comum “(...) não uma única causa, mas um único processo” (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.6, tradução nossa), ainda que não de forma proporcional. Sob uma perspectiva da dinâmica das políticas públicas, analisar somente uma condição – ideologia, preferências, procedimentos institucionais, tendências culturais ou enquadramento de uma questão – resultaria em um quadro incompleto da complexidade do processo de mudanças das políticas públicas. Assim:

In short, what variations in issue attention have in common is not a single cause, but rather a single process: the political system responds in fits and starts, and in response to many potential causes of change rather than proportionately to the severity of problems or to any single explanatory factor, be it institutional or ideological. Neither ideology, preferences, institutional procedures, cultural trends, nor framing by themselves can explain policy change in Spain. (...).

Sometimes, reforms occur at times when, in restrict, problems were not at their most severe, but when there was space on the agenda because economy was slack and there was no foreign crisis; these are opportunities for domestic policy reforms, but unfortunately, times of simultaneous Peace and prosperity are rarer than many Prime Ministers would prefer” (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p. 6-10).

Os autores enfatizam a importância de eventos inesperados e novos fluxos de informação como fatores que direcionam a atenção dos formuladores de políticas, influenciando o ingresso de questões na agenda governamental. Estes eventos podem envolver catástrofes ambientais, escândalos, ataques terroristas ou a publicação de novas ideias e informações (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Sob a perspectiva de Baumgartner e Jones (1993, 2015), o processo de formulação de políticas públicas é visto por eles como: “(...) essencialmente um processo desordenado e imprevisível, dominado em muitos momentos por eventos focais inesperados” (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.4-5, tradução nossa).

A agenda governamental seria, ainda, constrangida por fatores institucionais e cognitivos. O primeiro fator relaciona-se à habilidade das elites políticas em introduzir novas questões no debate político, sendo influenciada pelas

regras e pelo modo de organização do governo e do parlamento e pela mídia (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.10). As restrições cognitivas consideram a impossibilidade dos atores governamentais de lidarem com toda informação disponível em um determinado momento. Neste sentido, os formuladores de política e as instituições têm uma capacidade limitada em termos de tempo, energia, recursos e capacidade cognitiva (Jones e Baumgartner, 2005 apud CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). A escassa capacidade de atenção governamental é, assim, o principal constrangimento a sua ação pois impede que importantes questões ganhem espaço, que reformas sejam consideradas e, conseqüentemente, que mudanças em políticas ocorram (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015).

Essas restrições atuam em proporções diferentes segundo cada tipo de agenda (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). A agenda do executivo, por exemplo, é dividida analiticamente em simbólica (empiricamente avaliada por meio dos discursos do Primeiro Ministro) e decisória (composta pelo conteúdo dos projetos de lei e decretos-lei encaminhados pelo Primeiro Ministro). No primeiro caso, a capacidade (que se refere a quantidade de questões presentes na agenda) e diversidade (refere-se a amplitude de questões tratadas) são maiores, considerando os baixos constrangimentos formais e institucionais vinculados a esta. Já na agenda decisória ocorre o inverso, uma vez que essas restrições institucionais são maiores e oriundas do tipo de governo; das relações entre o Executivo e o Legislativo; dos requisitos de proposição de uma legislação (conteúdo, forma, entre outros); da antecipação do presidente quanto ao comportamento do Congresso perante sua demanda; da reação de outros atores com poder de veto no processo decisório; entre outras (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015).

A influência de eventos inesperados e os constrangimentos indicados embasam os resultados apresentados pelos autores sobre a discrepância entre as preferências partidárias e a agenda decisória do Primeiro Ministro espanhol⁴⁶.

⁴⁶ Segundo os autores: "The capacities of parties to implement their policy programs and respond to their mandate while governing depends to a large extent on institutional factors, focusing events, and flow of information often reflecting unanticipated events outside of the control of the government."(CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.50).

Avaliou-se a responsividade do Primeiro Ministro, medida pela compatibilidade entre as questões presentes nos manifestos partidários e àquelas expressas na agenda decisória (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). A discrepância observada é explicada pela ação do chefe do Executivo em resposta a novas condições, tais como uma crise econômica e eventos inesperados, que não podem ser previstas durante uma campanha eleitoral. Assim:

As the legislature moves forward, correspondence between promises and policy decisions decline, not necessarily because policy makers are self-interested policy actors or are not interested in fulfilling their electoral promises, but simply because they do not have the cognitive capacity to predict major changes in the political, social, and economic context along term (Manin, Przeworski and Stokes, 1999; Jones, 2001; Maravall, 2013; Maravall and Sanchez Cuenca, 2008). They must respond, while government, to the issues that the world throws at them. Often, this means dealing with issues they would prefer to avoid, and which they may not have mentioned during the campaign (...). Parties may want to implement their programs, but they must govern. (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.8-9).

Não foi observada, ainda, uma diferença significativa entre a atenção a questões de acordo com o partido do Primeiro Ministro, que demonstra que a questão partidária não é a principal razão que direciona a ação governamental (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Outros fatores como demandas de movimentos sociais e de outros grupos de interesse, a dinâmica da cobertura jornalística ao governo, e o “humor nacional” impactam na agenda do Executivo, no entanto, de forma mais expressiva na agenda simbólica que na decisória.

A agenda decisória espanhola, no período avaliado, incorporou todos os domínios de políticas públicas considerados. Segundo os autores: “*The machinery of government continues, no matter what the prime Minister may be speaking about or what the front pages of the nation’s newspaper are focused on at the moment*” (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.239). As conclusões destacam a capacidade restrita dos formuladores de políticas espanhóis em traduzir suas promessas políticas em decisões.

2.4.2 Limitações à Agenda Presidencial.

Rutledge (2016) sintetiza os fatores que limitam a atenção presidencial e, como consequência, sua agenda, conforme apresentados acima, a partir de uma revisão de estudos sobre agenda presidencial. Neste sentido, o presidente pode atender e exercer influência a um número restrito de políticas e há, ainda, um capital finito que o presidente pode dedicar a estas questões (Edwards e WOOD, 1999 apud RUTLEDGE, 2016). Segundo Rutledge, essas limitações relacionam-se a:

- a) Constrangimentos que ocorrem na presidência por demandas conflituosas, que limitam sua habilidade em atender mais que algumas poucas políticas ao mesmo tempo, mesmo com a grande expectativa alocada no Gabinete, especialmente pelo público;
- b) Políticas que demandam atenção de forma regular, culminando em limites no tempo e recursos que o presidente possui para atender áreas competitivas ou novas informações. A atenção presidencial a essas políticas tornariam-se, assim, “institucionalizada” (RUTLEDGE, 2016, p.246). A isso, vincula-se a “*issue inertia*” ou processos rotineiros já instituídos sobre essas políticas (Edwards e Wood, 1999 apud RUTLEDGE, 2016; Wood e Peek, 1998 apud RUTLEDGE, 2016);
- c) Problemas e eventos inesperados que forçam o presidente a destinar tempo e recursos a uma questão em detrimento de outras prioridades; e
- d) Ao processamento serial de informações pelas instituições (JONES; BAUMGARTNER, 2005) que não respondem a novas demandas sociais com a rapidez e proporcionalidade desejadas.

Em resumo, esse tópico buscou apresentar a discussão teórica sobre a importância do Chefe do Executivo, em particular do presidente, no processo de formação da agenda governamental e da agenda decisória. Como um todo, os trabalhos enfatizam o caráter escasso e competitivo de sua agenda e se fundamentam na análise da atenção (a partir da saliência de questões e políticas presentes na mesma) sob uma perspectiva comparativa, que permitiu discutir o tamanho, a composição e as mudanças ocorridas nas agendas de diferentes presidentes/Primeiros Ministros. A seguir, explora-se os estudos sobre agenda governamental e presidencial no Brasil.

2.4.3 Estudos sobre Agenda Governamental e Presidencial no Brasil.

O conceito de agenda governamental é utilizado por estudiosos de diferentes áreas das ciências sociais no Brasil. Apresenta-se, aqui, duas vertentes⁴⁷: estudos de agenda governamental para compreender mudanças nas políticas públicas; e a agenda a partir de estudos sobre interações entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil.

No primeiro caso, tratam-se de trabalhos que buscam reconstruir o surgimento ou mudanças expressivas de uma política específica a partir da formação da agenda governamental sobre esta determinada questão. Calmon e Costa (2007) indicam que, embora haja uma extensa literatura internacional sobre agenda governamental⁴⁸, o mesmo não se espelha na produção acadêmica nacional. Ressalta-se a variedade de objetos de estudos encontrados nos 21 trabalhos analisados - entre dissertações, teses e artigos científicos⁴⁹- que envolveram: “[...] questão agrária, política da saúde, mídia, gestão municipal, política educacional e reforma do Estado, por exemplo.” (CALMON; COSTA, 2007, p.13). Os autores concluem que, no caso das teses e dissertações, a maioria utilizou-se das concepções teóricas provenientes de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones

⁴⁷ Há uma importante linha de pesquisa sobre o processo de *agenda setting* na ciência política brasileira na área de comunicação política relacionada ao entendimento das interações entre agenda midiática e pública quanto ao enquadramento (*framing*) de questões e, por exemplo, a sua influência sobre o processo eleitoral. Por não ter relação com os objetivos deste trabalho, sobre a formação da agenda governamental, essa área não será objeto de análise. Para mais informações, ver: AZEVEDO, Fernando A. “Agendamento da Política”. In: RUBIM, Antônio A.C. (org). Comunicação Política: conceitos e abordagens. São Paulo, Ed Unesp, 2004. (p. 41-72); e AZEVEDO, Fernando A.. “Agenda Pública e Midiática”. In: Di Giovanni, G. e Nogueira, M.A. Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Imprensa Oficial/Fundap, 2013.

⁴⁸ Os autores usam o termo “agenda de políticas públicas” em uma tradução literal do termo inglês *policy agenda* (CALMON; COSTA, 2007).

⁴⁹ Calmon e Costa (2007) indicam um grande número de trabalhos com a utilização do termo “agenda”, no entanto somente os vinte e um trabalhos foram considerados porque: “O que se pode perceber é que o termo ‘agenda’ é utilizado de forma bastante ampla, porém muitas vezes sem a sua conceituação ou rigor científico”. (CALMON; COSTA, 2007, p.11). Dos vinte e um trabalhos analisados, seis eram dissertações de mestrado, seis teses de doutorado e nove artigos científicos. O mais antigo foi publicado em 1995. Este e os demais publicados nos anos de 1990 correspondem a perspectiva de agenda vinculada à relação entre os poderes Legislativo e Executivo, que será tratada mais adiante neste trabalho. Os teóricos entendidos como referência na perspectiva das políticas públicas (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993) somente são incorporados em estudos a partir dos anos 2000 (CALMON; COSTA, 2007).

(1993)⁵⁰. Já no caso dos artigos acadêmicos, não foi apresentado uma vertente teórica predominante.

Já Capella, Soarez e Brasil (2014), em estudo posterior, observaram um crescimento rápido na utilização por pesquisadores brasileiros da teoria de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003), predominantemente, e do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993)⁵¹. Assim como indicado por Calmon e Costa (2007), a maioria dos trabalhos analisados são dissertações e teses (CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014). Neste estudo, concluiu-se que os modelos contribuíram para a análise do ingresso de um tema na agenda governamental e como se originou determinada política pública ou utilizam-se de conceitos e categorias analíticas presentes nos mesmos, tais como "janela de oportunidade" (KINGDON, 2003), "empreendedores de políticas" (KINGDON, 2003) e "*policy image*" (BAUMGARTNER; JONES, 1993). O foco, assim, está na discussão de uma política específica, pelo ingresso e ascensão desta nova questão à agenda governamental.

Gottens (2013) identificou produções científicas (teses, dissertações e artigos acadêmicos) que utilizaram o modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2003) no estudo de políticas públicas de saúde, no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). Mesmo restringindo a política avaliada, esse artigo também ressaltou a diversidade dos objetos estudados, com grande amplitude de variáveis analisadas. Uma contribuição dos trabalhos indicados foi a valorização das ideias e a incorporação da ambiguidade como fator relevante ao entendimento do processo de formação da agenda governamental e do processo decisório (GOTTEMS, 2013).

⁵⁰ Segundo os autores, das doze teses e dissertações, sete incorporam a conceituação de agenda governamental proveniente de Kingdon (2003), em sua maioria e, de forma residual, a de Baumgartner e Jones (1993) e Zahariadis (2008). Outras duas seguem na vertente teórica de agenda da mídia. Por fim, os demais três trabalhos não conceituam "agenda" nem apresentam fundamentação teórica neste sentido (CALMON; COSTA, 2007).

⁵¹ Capela, Soares e Brasil (2014) avaliaram, também, os trabalhos com citação ou utilização do modelo de Coalizões de Defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1988 apud CAPELLA, SOARES; BRASIL, 2014). Os autores analisaram os artigos, teses e dissertações no Brasil que se utilizaram dos modelos teóricos propostos por John Kingdon (modelo de Múltiplos Fluxos), Sabatier e Jenkins-Smith (modelo das Coalizões de Defesa) e Baumgartner e Jones (modelo do Equilíbrio Pontuado), entre 2003 e 2013, disponíveis para acesso em repositórios públicos de artigos, teses e dissertações. Foram identificados cinquenta e cinco dissertações e teses e seis artigos sobre o modelo de múltiplos fluxos. Sobre o modelo do Equilíbrio pontuado foram identificados dezessete dissertações e teses que se utilizam deste referencial.

Capella (2006), ao analisar a formação da agenda da reforma administrativa no governo de Fernando Henrique Cardoso por meio do modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003), reforça o entendimento da independência dos fluxos (problemas, solução e político) e da importância de uma liderança (empreendedor de política) para a junção dos mesmos. E conclui que a reforma promovida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado possuía um caráter político de difusão de ideias e representações sobre o Estado e a administração pública, representando um elemento simbólico de mudança, vinculado à ideia de um novo projeto para o Brasil.

Farah (2004), por sua vez, discute a incorporação das questões de gênero nas políticas públicas desenvolvidas pelos governos subnacionais, concluindo que a incorporação destas questões ocorreu de forma incremental, tendo como principal fator a influência de atores que participam do processo, por meio de propostas de movimentos e entidades de mulheres.

Barcelos (2015) avaliou a construção da dinâmica de estabilidade e mudanças na agenda de biocombustíveis no Brasil. Além de traçar o processo de composição da ideia de biocombustíveis e como e quando esta passa a ser considerada pelo sistema político, o autor ressalta o papel de atores chaves para alçar essa ideia (empreendedores de política). Neste sentido, o foco foram as mudanças na concepção da ideia, as janelas de oportunidade e constrangimentos a mudanças ocorridos no âmbito dos subsistemas de políticas públicas em questão.

Em resumo, os estudos indicados possibilitaram a aplicação dos modelos e conceitos de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993), trazendo importantes reflexões sobre o papel das ideias para a definição de problemas e soluções no sistema político, bem como da ação fundamental de empreendedores de política envolvidos na construção e disseminação de uma questão para que esta fosse aceita pelo sistema político e culminasse em novas políticas públicas ou em mudanças àquelas vigentes. No entanto, o enfoque metodológico fundamenta-se na “abordagem de questão unitária” (JONES E BAUMGARTNER, 2005), também chamada de “abordagem de processo” (COHEN, 2012). Na revisão feita, não foram encontrados trabalhos discutindo a agenda presidencial brasileira a partir da comparação entre agendas de diferentes governos.

Já em estudos de agenda com foco nas interações entre legislativo e executivo, observam-se o foco sobre a agenda presidencial, no entanto, partindo do entendimento da movimentação desta agenda ao longo de um período a partir da análise do comportamento dos atores no processo decisório. A agenda, assim, é mensurada a partir da aprovação pelo poder legislativo das proposições trazidas pelo presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; 2012; DINIZ, 2005).

A questão central é a governabilidade a partir da possibilidade da tomada de decisão e implementação de políticas (DINIZ, 2005). Nesta perspectiva, a produção legislativa presidencial é tida como parâmetro para entender os conflitos existentes entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil, expressos em agendas distintas. O debate em questão no Brasil apresenta duas vertentes: (1) os governos brasileiros apresentam baixos índices de eficácia na implementação de suas agendas (Sartori, 1996 apud DINIZ, 2005; Mainwaring e Shugart, 1997 apud DINIZ, 2005) e (2) o entendimento do presidente enquanto ator central na produção legislativa (Figueiredo; Limongi, 1999 apud DINIZ, 2005).

Figueiredo e Limongi (2001) analisaram a produção legislativa e as votações nominais no período de 1989 a 1998 para entender o comportamento dos atores do Poder Legislativo de apoiar ou não as propostas encaminhadas pelo Executivo. Em outro texto, Figueiredo e Limongi (2012) utilizaram a Lei Orçamentária Anual no período de 1996 a 2001 para verificar os investimentos alocados pelos Poderes Executivo e Legislativo como parâmetro de comparação das duas agendas governamentais (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2012).

A eficácia governamental é entendida enquanto estabilidade do sistema político em definir objetivos para o Estado e implementá-los a partir do conjunto de instituições existentes. Neste sentido, a aferição da capacidade de adesão das propostas do Poder Executivo pelo Legislativo, bem como a disputa entre os Poderes para aprovação de suas medidas são indicadores importantes do funcionamento e da estabilidade destas instituições. Já o conteúdo das propostas não se apresenta como relevante para os objetivos pretendidos. Limongi e Figueiredo (2012), por exemplo, ressaltam a diferença entre "poder de agenda" e "conteúdo da agenda da maioria". Segundo estes autores:

O conteúdo da agenda de governo não pode ser utilizado como evidência em favor desta ou daquela reforma ou arquitetura institucional. O conteúdo da agenda é definido pelo processo político e se refere as preferências dos atores. Logo, se esta ou aquela proposta não for aprovada, se as tão defendidas reformas, por ambíguas e mal definidas que sejam, não avançam, mesmo que isso possa ser verdadeiro, não segue que as instituições precisem ser reformadas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2012, p. 3).

Difere-se, assim, dos questionamentos trazidos pela vertente de estudos das políticas públicas, de forma geral, e dos estudos sobre formação da agenda governamental, de forma específica, no qual a objeto de análise é a atenção presidencial representada pela saliência de questões presentes na agenda, ou seja, do entendimento de como a variação da importância dada a uma questão ou política por diferentes formuladores de políticas influencia em processos de mudança nas políticas públicas.

Embora o foco de análise seja distinto, essa vertente de estudos lança luz a duas questões que afetam o processo de formação da agenda governamental sob a perspectiva das políticas públicas: a discussão sobre a influência da Presidência para a definição da agenda governamental e da dinâmica de interação entre os Poderes Legislativo e Executivo para esta definição.

2.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A TEORIA DE FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL.

Esse capítulo buscou reconstruir teoricamente o processo de formação da agenda governamental e, de forma específica, da decisória e da presidencial. Os autores que discutem agenda governamental até os anos de 1970 definiram este campo de estudos, particularmente no que se refere à importância da definição de questões enquanto problemas públicos e do inerente conflito envolvido para a definição das alternativas que podem culminar em decisões políticas (SCHATTSCHEIDER, 1975) ou em não decisão (BACHRACH E BARATZ, 1963;1970). Cobb e Elder (1971) apresentaram, ainda, o primeiro modelo de classificação de agenda (sistêmica e institucional), buscando compreender a relação entre elas. Em comum, esses autores concentraram-se no papel do processo de *agenda-setting* para a participação na democracia norte-americana.

O destaque a Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993; 2005; 2015) considerou o fato destes serem referência contemporâneas para os estudos sobre agenda governamental e principal embasamento teórico desta pesquisa. Nos anos 2000, muitas pesquisas replicaram esses modelos em pesquisas setoriais, buscando compreender, em especial, mudanças nas políticas estudadas⁵². Em detrimento a outras análises que enfocam, por exemplo, os constrangimentos que limitam as escolhas, o cerne da discussão está no conteúdo das políticas públicas, : *"While historical institutionalism and other leading theories (such as interest groups or rational choice) offer accounts of the forces that govern policy making, a theory of ideas is needed to explain the content of policy choices"* (MEHTA, 2011, p.26). A importância de entender o conteúdo da agenda é parte estrutural da pesquisa realizada.

Explicar a complexidade é um desafio. Ao tentar compreender a definição de problemas e soluções, os conceitos de ambiguidade e incerteza incorporaram-se às teorias apresentadas, ainda que de formas distintas. Esta distinção provém de diferentes pontos de partida, que influenciam no entendimento e no papel da definição de problemas em cada teoria e que são fundamentais para a compreensão do processo de formação de agenda governamental a partir do seu conteúdo, ou seja, do tipo de problema, de questão ou de política que ganham a atenção dos formuladores de políticas.

Tanto a teoria de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003) como a do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993) trazem a importância da compreensão da mudança como parte do processo político. Deixa-se de considerar períodos de mudança como exógenos ou exceções aos modelos sobre o processo de formulação de políticas. Essa mudança fundamenta-se na dinâmica de alocação de atenção a determinadas questões e da interpretação dada a estas, que culminam na definição do problema de uma ou outra maneira.

⁵² Conforme: Soroka (2002); Zahariades (2014); Capella (2006; 2007); e Souza (2007). Ver também: JOHN, Peter. Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? **Policy Studies Journal**, v.31 n.4, p. 481-498, 2003.

Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993; 2005; 2015) partem de modelos de processos decisórios para construir suas teorias. Em relação à Kingdon (2003), o modelo da lata do lixo (COHEN; MARCH; OLSEN; 1972) reflete-se no entendimento do processo político enquanto um modelo organizacional de “anarquia organizada” (COHEN; MARCH; OLSEN; 1972), na construção dos fluxos de problemas, soluções e político; e no entendimento da independência desses fluxos, inclusive, com a desvinculação da solução a partir dos problemas, culminando, em alguns casos, em situações no qual a solução precede o problema. Em relação à definição de problemas, Kingdon (2003) enfatiza características das questões que influenciam na sua compreensão enquanto problemas e os eventos que podem resultar em seu reconhecimento. Kingdon (2003), ainda, ressalta o papel ativo das elites políticas (principalmente do presidente da República) e dos empreendedores de políticas para que essa definição seja considerada no âmbito político.

Há uma diferenciação dos tipos de agenda entre a governamental, conjunto mais amplo de temas sob consideração dos formuladores de políticas, e decisória que representa um subgrupo da agenda governamental, que corresponde aos itens prontos para deliberação (KINGDON, 2003). Para além dos fluxos que definem os problemas, solução e político, o ingresso na agenda decisória depende de processos que envolvem a competição entre questões já presentes na agenda governamental; gargalos de atenção, pelos quais diferentes itens devem atravessar para serem considerados pelo presidente e pelo Congresso; a priorização das questões pelos formuladores de políticas e a relação entre questões (quando um conjunto de ideias já presentes exclui a possibilidade de que outras sejam incorporadas). Esses pontos da teoria de Múltiplos Fluxos foram pouco explorados por trabalhos posteriores, uma vez que, para tal, é necessário uma visão mais abrangente da agenda governamental e decisória, que permita identificar a composição da agenda e a correlação entre diferentes questões ao longo de um período. Este foi o ponto de partida da construção deste trabalho, ao tentar sistematizar e analisar a construção das prioridades presidenciais vinculadas à decisão. A constatação das diferenças entre a agenda governamental e decisória e como múltiplas influências limitam o direcionamento de questões de uma para a outra apresentam questionamentos que necessitam ser mais explorados teoricamente. O próprio Kingdon (2003), apresenta as reflexões sobre processos de

constrangimento da agenda vinculados à competição entre questões tangencialmente, não se aprofundando empiricamente neste aspecto.

Fundamentado no modelo de racionalidade limitada de Simon (1997), Baumgartner e Jones (1993; 2005; 2015) analisam o processo político pela sua racionalidade, ainda que limitada por constrangimentos cognitivos dos agentes públicos e da própria organização. Deste entendimento deriva o modelo em etapas da alocação de atenção pelos formuladores de políticas: detecção dos sinais do ambiente, reconhecimento do problema e priorização, para posterior análise das alternativas e, por fim, escolha de uma solução. Ainda que incorporando aspectos sobre a ambiguidade e incerteza envolvidos no processo⁵³, é sobre a perspectiva de Simon que sua teoria se consolida. A definição do problema para os autores está fora do controle dos formuladores de políticas, sendo um sinal do ambiente, proveniente de subsistemas, que o macrossistema político deve reconhecer. Por isso, destaca-se a importância de compreender os mecanismos que envolvem a atenção dos governos, bem como a priorização dos problemas. A discussão realizada move-se da construção da imagem de uma política e dos momentos de estabilidade e pontuações desta (BAUMGARTNER JONES, 1993), para as características da informação (problemas e soluções) e como estas captam a atenção dos formuladores de política (JONES; BAUMGARTNER, 2005) para, por fim, discutir como diferentes problemas e soluções impactam na agenda governamental, aumentando-a ou restringindo-a (BAUMGARTNER; JONES, 2015). Amplia-se, assim, a discussão sobre o processo de agenda governamental como um todo, e não vinculado ao fluxo de uma questão específica. Incorpora-se, ainda, categorias analíticas para avaliação e comparação entre diferentes agendas governamentais pela sua capacidade (*broadening*) e por sua diversidade (*thickening*).

Tem-se, então, duas possibilidades teóricas para análise da agenda governamental, uma que se aprofunda na (1) trajetória de um novo ou redefinido

⁵³ Baumgartner e Jones (2015) discutem de forma mais aprofundada as contribuições de Cohen, Marche Olsen (1972) em seu trabalho mais recente, dedicando uma seção a ela: “*Is government an organized anarch?*” (BAUMGARTNER; JONES, 2015 p.29-33), ainda que discordando da independência dos fluxos, tais como apresentado por Kingdon (1995 [1984] apud BAUMGARTNER; JONES, 2015).

problema ou solução (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993) e outra vinculada à discussão sobre (2) a capacidade e constrangimentos à agenda governamental segundo sua composição e competição entre questões e devido a processos de expansão e contração da agenda (BAUMGARTNER; JONES, 2015; KINGDON, 2003). São perspectivas diferentes fundamentadas em um mesmo conjunto de autores, que dependem do foco de análise da agenda governamental.

A primeira perspectiva teórica orientou um conjunto de estudos, sendo dominante, inclusive, nos trabalhos sobre agenda governamental no Brasil (CALMON; COSTA, 2007; CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014). Já o segundo, desenvolve-se de forma mais recente, relacionada, em grande medida, ao *Policy Agenda Project* e, posteriormente, ao *Comparative Agenda Project*⁵⁴ - CAP, segundo, ainda, contribuições metodológicas trazidas por Baumgartner e Jones (1993); ou a outras vertentes de análise, tais como a da relação entre os poderes Executivo e Legislativo (COHEN, 2012).

Baumgartner e Jones (1993) iniciaram uma tipificação dos conteúdos das políticas norte-americanas em diversas fontes que remontam ao início do século XX. Deste banco de dados, estruturou-se o *Policy Agenda Project* e, posteriormente, o *Comparative Agenda Project* - CAP, com a criação de uma rede de pesquisa internacional que utiliza-se desse mesmo procedimento de codificação, em prol de sua adaptação a diferentes realidades políticas nacionais, para viabilizar estudos comparados⁵⁵. Os trabalhos em questão, no entanto, replicaram uma dificuldade presente nos estudos sobre políticas públicas, conforme descrito por John (2006, p.976):

The sheer difficulty of defining exactly what is public policy can act as a bar to systematic study and place obstacles to the reliable collection of data and the development of common measures, especially quantitative ones. Public policy tends to be often specific to country contexts, dependent on the sets of institutions and practices in place; but it is often not as well defined as the classic units of political behavior, such as voting and participation. These features encourage specialization and detailed case studies.

⁵⁴ Conteúdo disponível em: <<http://www.comparativeagendas.net>>.

⁵⁵ John (2006) cita trabalhos utilizando a teoria do Equilíbrio Pontuado, compilados em um livro por Baumgartner e Jones, nas áreas de telecomunicação (MacLeod, 2002 apud JOHN, 2006), imigração (Hunt, 2002 apud JOHN, 2006), saúde (Hardin, 2002 apud JOHN, 2006), ciência e tecnologia (Feeley, 2002 apud JOHN, 2006), segurança nacional (True 2002 apud JOHN, 2006), entre outras.

A questão que se coloca é se, de acordo com a natureza da política pública, é possível validar generalizações entre diferentes atividades e contextos nacionais (JOHN, 2006). Além disso, como adequar diferentes fontes de dados em sistemas tão diversos para análise de um processo complexo, com múltiplos atores e repertórios de potenciais propostas que necessitam ter registro e sistematização para sua análise empírica.

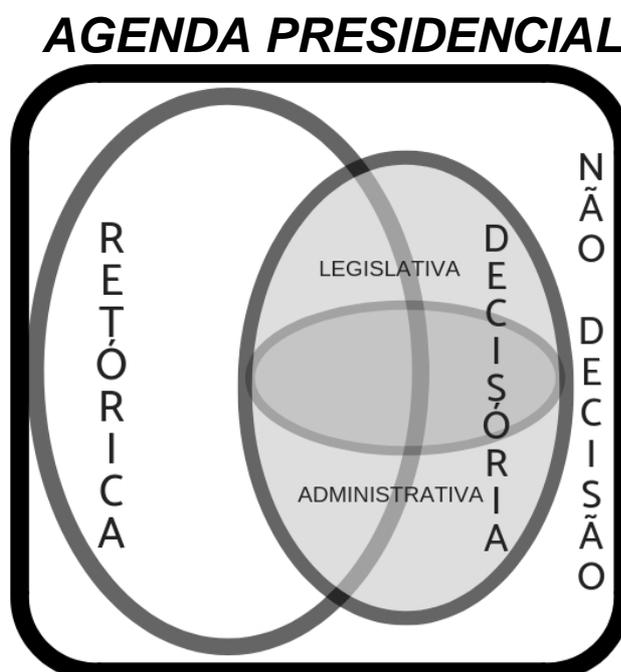
Cohen (2012) e Chaqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) avançam na discussão sobre agenda governamental ao analisarem empiricamente agendas em períodos distintos por meio de algumas categorias, o que permitiu configurar novos modelos de análises e definir características específicas de cada uma. Tem-se a especificação de agendas especializadas segundo os poderes legislativos e executivo (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015) e, no segundo caso, como simbólica e decisória (CHAQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015) ou, na perspectiva presidencial, como retórica, administrativa e legislativa (COHEN, 2012).

Ressalta-se que, no caso brasileiro, não se encontrou trabalhos que analisassem o conteúdo da atenção governamental ou presidencial ao longo de um período segundo a perspectiva apresentada. Assim, considerando as características político-institucionais próprias do Brasil, parte-se da diferenciação teórica apresentada por Kingdon (2003) entre agenda governamental e decisória para o entendimento de um tipo de agenda especializada, a presidencial. No entanto, somente esta separação (da agenda decisória enquanto único subgrupo de um todo) dificulta a análise teórico-empírica da agenda presidencial brasileira, pois desconsidera o conjunto complexo de janelas de expressão e decisão vinculadas ao Poder Executivo. Desta forma, de Cohen (2012) e Chaqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) foram mobilizadas, ainda, outras categorias para delimitação desta agenda.

Propõe-se, assim, que a **agenda presidencial**, enquanto parte especializada da agenda governamental, compreende uma agenda *retórica ou simbólica*, que corresponde ao conjunto de questões expressas pelo presidente ao público ou a grupos de interesse, e *decisória*, sendo esta última composta, ainda, por uma *agenda administrativa*, vinculada à decisões internas à Presidência

efetivada em seu Gabinete ou por meio de seus Ministérios, e um *agenda legislativa*, que incorpora as ações legislativas presidenciais diretas ou enquanto propostas submetidas ao Poder Legislativo. Tem-se, ainda, um nicho da agenda não vinculado a nenhuma das duas categorias (retórica e decisória): o da não-decisão, que corresponde ao conjunto de questões latentes, conforme apresentado por Bachrah e Baratz (1963). Uma síntese destas categorias é apresentada na figura 1.

Figura 1: *Categorias da agenda governamental presidencial.*



Fonte: Elaboração própria.

Para a agenda decisória legislativa do executivo, Cohen (2012) e Chaqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) definem, também, um conjunto de restrições impostas a esta, relacionadas às preocupações representativas (responsividade do presidente perante a opinião pública e seus eleitores), responsabilidades administrativas (continuidade de políticas em andamento, prazos e procedimentos burocráticos já instituídos), diferenças partidárias (influência partidária sobre as prioridades políticas) e restrições institucionais (vinculadas ao tipo de governo, às relações entre executivo e legislativo, aos requisitos de proposição de uma legislação -conteúdo, forma, e trâmites- a antecipação do presidente quanto ao comportamento do Congresso perante sua demanda e da reação de outros atores com poder de veto). Essas são as restrições consideradas como influentes no contingenciamento da agenda decisória legislativa presidencial.

Tem-se, ainda, por estes autores avanços nos modelos metodológicos para discussão da agenda governamental de forma comparativa, com a classificação das políticas públicas, inclusive com a definição de indicadores e modelos de análise comparativa entre agendas presidenciais ou do Poder Executivo tidos como referencia empírica-metodológica da pesquisa desenvolvida, conforme será apresentado no próximo capítulo.

3. METODOLOGIA

Considerando a discussão teórica desenvolvida até este momento, optou-se por restringir o objeto de estudo desta pesquisa às agendas decisórias legislativas presidenciais brasileiras entre 1985 e 2014. Conforme apresentado na introdução, definiu-se como questão central: **como se direcionou a atenção presidencial para priorizar determinadas políticas em suas agendas decisórias legislativas entre 1985 e 2014?**

O período selecionado considera todos os governos civis eleitos (ainda que indiretamente) a partir da consolidação do novo regime democrático brasileiro, iniciado em 1985. Este corresponde a trinta anos de democracia no Brasil (1985 a 2014), composto por sete governos – 1. José Sarney; 2. Fernando Collor de Mello e Itamar Franco; 3 e 4. Fernando Henrique Cardoso (dois mandatos); 5 e 6. Luiz Inácio Lula da Silva (dois mandatos) ; e 7. Dilma Rousseff – representados por cinco presidentes (descritos acima) de quatro partidos políticos diferentes – 1. Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB); 2. Partido da Reconstrução Nacional (PRN); 3. Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); e 4. Partido dos Trabalhadores (PT). Considerando as diversas orientações partidárias, as diferentes preferências dos presidentes; e as conjunturas políticas, econômicas e sociais distintas sob as quais seus governos foram submetidos nestas três décadas, pode-se esperar que as agendas decisórias legislativas em questão indicassem diferenças significativas. Partiu-se desta consideração para definir a hipótese da pesquisa: **houve contingenciamento do conteúdo da atenção presidencial expresso em suas agendas decisórias legislativas no período da Nova República Brasileira.** Quanto maior a proximidade entre as diferentes agendas decisórias legislativas, maior as contingências impostas à atenção presidencial *vinculada à decisão*, provenientes de fontes diversas de restrição. Neste sentido, não se parte da influência de um determinado fator (preferências dos atores políticos, fatores institucionais, contingências históricas, ou do fluxo de determinada informação ou ideia) sobre as prioridades políticas presidenciais, mas sim do entendimento do produto resultante destas prioridades expresso por suas agendas decisórias legislativas.

3.1 OBJETIVOS DE PESQUISA

O objetivo geral é compreender, a partir da avaliação comparativa de sua composição e das mudanças ocorridas, os padrões de priorização da atenção presidencial na perspectiva de suas agendas decisórias legislativas.

Para tanto, desdobrou-se os seguintes objetivos específicos, já apresentados na introdução deste trabalho:

- a) Avaliar a composição e os atributos das agendas decisórias legislativas presidenciais no período da Nova República brasileira (1985 a 2014). Buscou-se consolidar um quadro descritivo das características das agendas decisórias legislativas por meio da avaliação do conteúdo substantivo das proposições presidenciais.
- b) Compreender o comportamento da atenção presidencial a diferentes políticas ao longo da Nova República brasileira no âmbito de suas agendas decisórias legislativas. Buscou-se identificar quais políticas destacaram-se; quais mudanças ocorreram e; quais políticas permitiriam explicar a variabilidade apresentada na agenda de cada presidente.
- c) Determinar padrões de relação entre as políticas presentes nas agendas decisórias legislativas, para ampliar a discussão sobre interações políticas nas agendas governamentais.
- d) Averiguar a presença de mudanças significativas das agendas decisórias legislativas de diferentes presidentes, governos e partidos políticos no governo; para investigar o peso das preferências individuais e partidárias dos presidentes em relação às diferentes fontes de constrangimentos sob a qual foram sujeitas suas agendas decisórias legislativas.

3.2 DADOS E CODIFICAÇÃO

Este trabalho propôs-se a identificar e compilar um conjunto de dados que permitissem representar as políticas existentes em uma determinada agenda decisória legislativa presidencial, entendida enquanto parte da agenda governamental do período.

Dearing e Rogers (1996) consideram que há menos estudos sobre agenda governamental em comparação com os das demais agendas e com uma

diversidade maior de abordagens sobre o tema⁵⁶. Se entre as agendas midiática e de opinião pública há um relativo consenso sobre como mensurá-las, o mesmo não ocorre para a agenda governamental: "*We need improved measures of the policy agenda and perhaps a greater degree of agreement among agenda scholars as to what the most appropriate measures should be*" (DEARING; ROGERS, 1996, p.83-84). Os métodos relacionados por esses autores nos estudos avaliados envolveram entrevistas com elites, *surveys*, análise de votações, análises documentais, entre outros. Como unidades de análise, os estudos em questão se utilizaram de: (1) introdução de leis sobre as questões; (2) orçamento destacado para as questões ; e (3) quantidade de tempo dado ao debate da questão pelo Congresso, entre outras (DEARING; ROGERS, 1996).

Para Soroka (2002), a própria natureza da agenda governamental, bem como a falta de disponibilidade de dados sobre a mesma, dificulta sua mensuração em comparação com as demais agendas. O autor corrobora com a análise apresentada por Dearing e Rogers (1996) sobre a variedade de métodos e indicadores apresentados pela literatura para averiguar a agenda governamental e apresenta, ainda, a constatação de que os estudos usados como referência tratam do sistema político norte-americano, de tal forma que quando replicado a outros países, a forma de avaliação nem sempre se encaixa a diferentes realidades institucionais, seja pelas características próprias de cada sistema, seja pelas informações disponíveis em cada país.

Pelos próprios desafios metodológicos indicados pela literatura para identificar a agenda governamental em um determinado momento- sua composição, a interação entre questões e a relação com as demais agendas- os avanços teóricos são menos expressivos que os desenvolvidos para outros tipos de agendas (DEARING; ROGERS, 1996).

Cohen (2012) traz uma citação de Peterson (1990 apud COHEN, 2012) sobre a dificuldade de coletar evidências empíricas sobre o processo de construção

⁵⁶ Ressalta-se que o texto em questão analisa os estudos realizados até o início dos anos de 1990. Sendo que nos últimos 20 anos muitas contribuições importantes foram realizadas na área, conforme discutido anteriormente.

da agenda legislativa presidencial (*presidential legislative agenda building decisions*):

[T]he process are so complex, the participants are so varied and numerous, and executive decisions about legislative issue are often not discrete events. Ideally, one would like first to have an accurate assessment of the president's operational goals and sincere policy preferences, and then be able to examine the record of each proposal (...). So many events and maneuvers never enter the paper trail, however, and those that do are so voluminous that the task of identifying them all is probably beyond the capabilities of even the most encompassing research enterprises (Peterson, 1990 apud COHEN, 2012, p.44).

Diferentes documentos são utilizados empiricamente para avaliação da agenda governamental em diferentes países: legislações, discursos e mensagens do Poder Executivo, orçamento, audiências públicas do poder legislativo, entre outros específicos de cada contexto político (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006).

No caso da agenda do executivo, os estudos utilizaram-se, predominantemente, de duas unidades de análise. A primeira refere-se aos discursos do chefe do executivo, por exemplo: discurso da Rainha no Reino Unido; discursos de abertura e de encerramento das atividades no parlamento na Dinamarca; discurso de posse e discurso sobre “o estado da nação” na Espanha; discursos presidenciais na França; discurso anual sobre “o estado da nação” nos Estados Unidos; discurso sobre “o estado da nação” na Bélgica ; e discursos do executivo na Alemanha (COHEN, 2012; BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015; SOROKA, 2002). Cohen (2012) considera que esses discursos são uma unidade de análise da agenda retórica do presidente.

Já Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) utilizaram os discursos de posse e do “Estado da Nação” do Primeiro Ministro espanhol como unidades de análise da denominada agenda simbólica (conforme apresentado no capítulo anterior). Esta agenda seria mais ampla, pois incorpora menos restrições ao seu conteúdo, inclusive pela ausência de constrangimentos institucionais vinculados ao processo de decisão: *“Early stages of agenda setting, like speeches, are subjected to less institutional friction than later stages of decision making, like*

organic laws and bills, which are associated with higher decision costs" (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015, p.30).

Cohen (2012) critica o uso do discurso como o "Estado da Nação" considerando que, por ser um discurso anual, perde-se a dinâmica do processo de formação da agenda governamental: "*Between one SUA [State of the Union Address] and the next, it can change especially when unexpected events occur, events that shift presidential attention to new problems and issues*" (COHEN, 2012, p.27-28, destaque nosso). Além disso, sendo sua análise concentrada na agenda legislativa presidencial⁵⁷, Cohen (2012) o considera incompleto, pois não incorpora as propostas legislativas do presidente disponíveis em outros documentos.

A segunda unidade de análise da agenda do executivo refere-se à projetos de lei e leis aprovadas. Estas são consideradas em praticamente todas as pesquisas sobre agenda governamental que integram o *Comparative Agenda Project- CAP* (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Para Soroka (2002), os projetos e as leis representam uma importante unidade de análise das prioridades do governo, uma vez que permitem verificar as políticas ou questões com tal importância a ponto de motivarem uma proposição a seu respeito, a realização de debates em comitês específicos e enfim, uma votação favorável que as transformem em norma.

Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) utilizaram-se dos projetos de lei propostos pelos Primeiros-Ministro e os decretos-lei como unidades de análise da agenda decisória do Executivo espanhol. Considerou-se, assim, que a agenda decisória incorpora um conjunto de constrangimentos institucionais vinculados às regras parlamentares de proposição de projetos e leis e à antecipação das ações do Parlamento quando de sua apreciação (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Esta perspectiva aproxima-se do conceito de agenda decisória de Kingdon (2003), uma vez que esta seria composta por questões que já passaram por algum tipo de tratamento até serem considerados para

⁵⁷ Cohen (2012) analisa a agenda legislativa presidencial. No caso norte-americano, o presidente não tem a prerrogativa de propor projetos de lei. Por isso, o autor utiliza-se de uma base de dados de mensagens do presidente ao Congresso como medida da agenda legislativa presidencial.

deliberação. No entanto, desconsidera outros caminhos que as questões poderiam percorrer para este mesmo fim, tais como questões endereçadas para decisão por meio de instâncias do Poder Executivo - por exemplo, seus ministérios- que poderiam ser entendidos enquanto uma agenda decisória administrativa.

O processo legislativo brasileiro compreende a elaboração das seguintes espécies normativas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções⁵⁸. O presidente da República tem a prerrogativa de propor leis ordinárias e complementares, cabendo exclusivamente a ele a proposição de legislações em matérias como o orçamento, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Além da expedição de decretos sobre criação de órgãos na administração pública, de estruturas de cargos, salários, gratificações do funcionalismo público, entre outras.

Neste conjunto, é possível observar as iniciativas legislativas do presidente da República no Brasil por meio de quatro espécies normativas: projetos de lei ordinária e complementar⁵⁹ (PLs e PLPs), projetos de emenda à Constituição (PECs)⁶⁰, decretos presidenciais e medidas provisórias. A observação destas possibilitaria identificar proposições e decisões tomadas pelo chefe do Poder Executivo com relação às diferentes políticas públicas (agenda decisória)⁶¹.

Pelo escopo desta pesquisa, optou-se pela investigação dos projetos de lei (PLs, PLPs e PECs) de iniciativa do presidente e das medidas provisórias como unidades de análise das agendas decisórias legislativas presidenciais por sua semelhança com àquelas indicadas na literatura. Entende-se que estas compõem o conjunto de proposições do presidente da República que endereçam questões para a decisão por meio de projetos ou medidas temporárias com força de lei. E, através

⁵⁸ Conforme artigo 59 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

⁵⁹ Conforme artigo 61 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

⁶⁰ Conforme artigo 60 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

⁶¹ Em uma perspectiva mais abrangente da agenda decisória, poderia-se considerar, também, outras normativas internas do Poder Executivo, tais como portarias intraministeriais, não utilizadas neste trabalho pela restrição do escopo de análise à agenda decisória legislativa. Estas outras medidas poderiam ser identificadas enquanto pertencentes a agenda decisória administrativa presidencial, conforme a classificação empírica discutida no capítulo teórico.

destas, é possível identificar uma parte das políticas salientas pelos mesmos em suas agendas governamentais.

O conjunto de questões tratadas pelos decretos são restringidos pela Constituição Federal⁶². Segundo Lenza (2012) o decreto presidencial busca regulamentar lei expedida pelo Legislativo, permitindo, assim, a execução da lei⁶³. Os decretos presidenciais, sob este aspecto, são chamados por Lenza (2012) de *decretos regulamentadores* e versam sobre questões já direcionadas por leis aprovadas. Além disso, os decretos presidenciais podem dispor sobre a organização da administração pública desde que não impliquem na criação ou extinção de cargos ou em aumento de despesas (BRASIL, 1988). Os decretos, assim, aproximam-se do discutido por Cohen (2012) enquanto agenda administrativa e, por isso, foram desconsideradas nesta pesquisa.

As medias provisórias (MPs) foram inseridas na Constituição Federal de 1988⁶⁴ em substituição aos decretos-leis⁶⁵ existente no período de Regime Autoritário, enquanto extensão de poderes legislativos emergenciais ao Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Trata-se de um "(...) ato monocrático, unipessoal, sem a participação do Legislativo, chamado a discuti-la somente em momento posterior, quando já adotada pelo Executivo, com força de lei e produzindo os seus

⁶² Segundo Lenza (2012, p.547), é de iniciativa privativa do presidente da República, legislações para: "(a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no art. 84, VI (nova redação determinada pela EC n. 32, de 11.09.2001); f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva".

⁶³ O conteúdo de um decreto presidencial deve manter-se fiel a lei que o deu origem. Segundo o autor: "Pois bem, se no momento de regulamentar a lei, o Chefe do Executivo extrapolá-la, disciplinando além do limite nela definido, este "a mais" poderá ser afastado pelo Legislativo por meio de decreto legislativo. Cabe alertar que, no fundo, esse controle é de **legalidade** [...]" (LENZA, 2012, p.263).

⁶⁴ Segundo artigo 62 da CF/88: "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).

⁶⁵ Incorporado ao processo legislativo brasileiro pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, permanecendo vigente até a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988.

efeitos jurídicos" (LENZA, 2012, p.590). Prevista inicialmente pela Constituição para ter vigência de 30 dias, a partir da data de sua publicação, esta podia ser reeditada indefinidamente.

Segundo Figueiredo e Limongi (2001), tal medida seria justificada por duas razões: (1) ao confrontar-se com situações imprevisíveis, o Poder Executivo poderia agir de forma ágil, evitando uma paralisia do governo e (2) aumentar a capacidade de implementar a agenda de governo, considerando os "(...) sistemas partidários fragmentados e de fraca disciplina interna" existentes no Brasil (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.125)⁶⁶. Neste sentido: "A delegação [de poderes legislativos ao Executivo] visaria (...) garantir maior estabilidade às decisões e maior eficiência aos resultados de políticas". (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.126, destaque nosso).

Em 2001, houve a aprovação da Emenda Constitucional nº. 32, que regulamentou as medidas provisórias, restringindo o seu uso, alterando seu rito de aprovação e extinguindo a possibilidade de sua reedição na mesma sessão legislativa.⁶⁷ A partir de então, a MP é válida por 60 dias, sendo prorrogável por igual período e entra em vigor a partir de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU). Após sua publicação, esta é submetida de imediato ao Congresso Nacional que, se não julgá-la em até 45 dias, a MP entra em regime de urgência⁶⁸ para deliberação

⁶⁶ De acordo com Limongi e Figueiredo (2001), esse segundo argumento tem como procedência Mainwaring & Shugart (1995 apud FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.125).

⁶⁷ Segundo Lenza (2012, p.591-592): "(...) até o advento da EC n. 32/2001, constatava -se a total desvirtuação do instituto da medida provisória, admitindo -se, com o consentimento do STF e do próprio Congresso Nacional, a reedição das medidas provisórias, mantendo -se os efeitos de lei a partir da primeira edição, desde que não houvesse expressa rejeição pelo Congresso Nacional e fosse dentro do seu antigo prazo de eficácia de 30 dias. (...). Nesse contexto é que, após a sua tramitação por mais de seis longos anos, em 05.09.2001, foi votada e aprovada, em segundo turno, a PEC n. 1 -B, de 1995 (n. 472/97, na Câmara dos Deputados), (...) tendo sido promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 11.09.2001, a EC n. 32/2001, trazendo limites à edição das medidas provisórias e entrando em vigor na data de sua publicação, qual seja, em 12.09.2001."

⁶⁸ Conforme parágrafo 1º do artigo 64 da Constituição federal de 1988: "O presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa." Neste caso o Congresso Nacional tem no máximo 100 dias para apreciação da proposição nas duas casas (sendo 45 dias em cada um, mais 10 dias para pedidos de emenda do Senado Federal) (BRASIL, 1988).

nesta Casa. Ainda que possua restrição de conteúdo, esta é reduzida⁶⁹, permitindo observar uma vasta gama de políticas consideradas prioritárias e urgentes pela Presidência da República.

Em suma, foram objetos de codificação e análise os: (1) projetos de lei ordinária (PLs), (2) projetos de lei complementar (PLPs) e (3) projetos de emenda à constituição (PECs) propostos pelo presidente, bem como as (4) medidas provisórias (MPs) por entender que estas incorporam um conjunto consistente de dados que podem sinalizar a atenção presidencial sobre as políticas consideradas relevantes ao ponto de culminarem em iniciativas legislativas presidenciais, ou seja, pertencentes a agenda decisória legislativa do presidente.

A consulta às medidas provisórias foi realizada por meio do *lexml*⁷⁰ para o período de 2003 a 2014. Os demais dados (MPs no período de 1988 a 2002, PLs, PLPs e PECs no período de 1985 a 2014) foram solicitados à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal por meio da Lei de Acesso a Informação⁷¹. Em relação às medidas provisórias, não foram consideradas as reedições de medidas anteriores a 2001. Entende-se que estas compreendem somente uma manutenção de vigência e não a incorporação de uma nova questão ou política na agenda. A contagem partiu das MPs originais (primeira edição da medida). Como as reedições podiam apresentar números diferentes da proposta original, foi utilizada informação da Presidência da República para distingui-las⁷². Tem-se um total de 1287 medidas provisórias, 1653 PLs, 91 PLPs e 65 PECs de iniciativa da Presidência no período.

⁶⁹ Segundo o parágrafo 1º do artigo 62 da Constituição Federal de 1988 é vedada a edição de medidas provisórias sobre matérias relativas a (1) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (2) direito penal, processual penal e processual civil; (3) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (4) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, com ressalvas; (5) que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (6) reservada a lei complementar; e (7) já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do presidente da República. (BRASIL, 1988).

⁷⁰ Corresponde a uma iniciativa do governo federal de compartilhamento de informações legislativas no Brasil. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/>>.

⁷¹ Pedidos realizados entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018 pelo endereço eletrônico: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao>>.

⁷² Conforme quadro de medidas provisórias de 1988 a 2001, disponível em: <http://planalto.gov.br/CCIVIL_03/MP/Quadro/_QuadroANT.htm>. Acesso em 21/03/2018. Dados também disponíveis para consulta em: PLANALTO. Medidas Provisórias. Disponível

Considerou-se como variável dependente da pesquisa as políticas expressas em cada proposição legislativa, codificadas a partir da categorização proposta pela metodologia do *Comparative Agendas Project* (CAP)⁷³. Segundo esse modelo, a cada dado é atribuído um código e subcódigo que representam a área temática principal e a política específica tratada. Tem-se, assim, as políticas divididas em 21 categorias mais amplas (identificadas enquanto “macropolíticas” nos resultados) e subcategorizadas em 237 (definidas enquanto “políticas setoriais”), conforme descrito no apêndice A deste trabalho.

Assim, atribuiu-se a cada proposição legislativa um código e subcódigo relacionado a área temática principal e a um detalhamento da política tratada. Conceitualmente, os códigos e subcódigos são considerados como políticas públicas. Para fins exclusivos de diferenciação terminológica na descrição e discussão dos resultados, os códigos, que representam a área temática principal, foram denominados como “**macropolíticas**” e os subcódigos como “**políticas setoriais**”. Além do código e subcódigo, conferiu-se a cada dado as seguintes informações (variáveis independentes): **tipo, presidente, partido político, ano e governo**, descritos no apêndice B deste trabalho.

A codificação iniciou-se no âmbito do projeto de pesquisa do Laboratório de Agenda Governamental⁷⁴, primeiramente com as medidas provisórias no período de 2003 a 2014, que foram objetos de dupla codificação por dois alunos de graduação pertencentes ao grupo. Estes dados foram objetos de avaliação de um aluno de pós-graduação do grupo (para estes dados, a revisão foi realizada pela autora deste trabalho) de forma a identificar possíveis diferenças, que foram objeto

em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>. Acesso em 12 de abril de 2018.

⁷³ O livro de códigos (*master CAP codebook*) pode ser consultado em: <<http://www.comparativeagendas.net/pages/master-codebook>>.

⁷⁴ O Laboratório de Agenda Governamental refere-se a um projeto de pesquisa financiado pelo CNPQ (projeto CNPQ nº47414/2014-0), sob coordenação da Profa. Dra. Ana Claudia N. Capella, cujo objetivo geral é a investigação de processos de formação de agenda no Brasil, responsável pelo monitoramento e análise do ingresso e saída de temas na agenda governamental, tendo como foco principal o governo federal. O grupo de pesquisa vem realizando a codificação bem como uma dupla verificação de diversos documentos envolvidos com a agenda governamental e de opinião pública. A codificação das MP foi realizada no período de março de 2015 e agosto de 2017. Já os demais dados utilizados neste trabalho (PL, PLP e PEC) não foram objetos de codificação pelo grupo, sendo a categorização realizada exclusivamente para essa pesquisa.

de discussão do grupo para adequação final. Com a sistematização realizada, um segundo bloco de dados foi codificado por um aluno de graduação (medidas provisórias no período de 1985 a 2002). Este bloco também foi codificado pela autora deste trabalho. Neste segundo momento, para a primeira série de dados entregues (350) foi calculado um índice de confiabilidade⁷⁵ de 91,4%. Considerando o resultado, foi mantido o modelo de dupla codificação, com reuniões entre os dois codificadores para discussão de possíveis dúvidas. Posteriormente, os dados relacionados aos projetos de lei foram codificados exclusivamente pela autora deste trabalho, pois não incorporam a base de dados do Laboratório de Agenda Governamental neste momento.

3.3 INDICADORES E MODELOS DE ANÁLISE

Para responder as questões de pesquisa apresentadas, partiu-se do exame da dinâmica das políticas que compõem as agendas decisórias legislativas presidenciais. A análise destes dados é composta por três partes. A primeira corresponde ao entendimento da composição e dos atributos das agendas decisórias legislativas no período avaliado. Para tal, utilizou-se os três componentes indicados por Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015): (1) capacidade da agenda; (2) diversidade da agenda e (3) volatilidade da agenda.

A capacidade da agenda corresponde ao montante de políticas tratadas pelas agendas decisórias legislativas presidenciais no período, que permite identificar e comparar suas capacidades de processamento. Esta foi calculada a partir da mensuração das proposições do presidente ao longo de seu governo. Examinou-se a variação do tamanho das agendas dos diversos presidentes e também a proporção dos diferentes tipos de proposições (MPs, PLs, PLPs e PECs) que as compõem.

A diversidade avalia o quanto de atenção foi distribuída entre diferentes políticas, ou seja, trata-se de uma medida de dispersão da agenda (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Para tanto, utilizou-se o índice de entropia de Shannon, conforme disposto na literatura (CHARQUÉS-BONAFONT;

⁷⁵ Calculou-se o percentual simples de concordância entre as duas codificações.

PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Trata-se de um indicador da concentração ou dispersão dos dados, variando de 0 (atenção concentrada em um único código) a 3 (atenção distribuída perfeitamente entre os dezenove códigos), no caso das macropolíticas; e de 0 (atenção concentrada em um único subcódigo) a 5,5 (atenção distribuída uniformemente entre os 237 subcódigos), no caso das políticas setoriais. Quanto maior o valor do indicador, menor a concentração da agenda (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015).

Por fim, a volatilidade representa o tempo de atenção destinado a diferentes políticas, indicando se estas permaneceram na agenda por um longo período de tempo ou não. Argumenta-se que o aumento de questões ou políticas pressionando a agenda culmina em uma agenda mais competitiva e volátil (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). Essa volatilidade é bem-vinda em agendas que possuem altos índices de constrangimento (como a agenda decisória) e um grande número de políticas competindo por atenção (CHARQUÉS-BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). O cálculo deste indicador foi adaptado⁷⁶ de Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015), a partir da análise do desvio padrão do percentual de atenção aos tópicos por presidente, partido político e governo.

Em seguida, o objeto de análise passa a ser as macropolíticas. Analisou-se o comportamento da atenção presidencial a cada macropolítica. Três dimensões das variáveis dependentes (códigos e subcódigos) foram avaliadas: a (1) saliência; (2) correlação (somente para as macropolíticas); (3) variância dos dados segundo (A) o presidente e (B) o partido político no governo. Entende-se por saliência *a frequência relativa de atenção à política em comparação ao total de políticas tratadas por ano de governo*. A correlação permitiu verificar se houve mudanças (aumento, diminuição ou estabilidade da atenção em cada política) e a relação linear entre políticas. Já a variância das políticas demonstra-se importante para verificar se houve diferença significativa da atenção sob determinada política na

⁷⁶ Os referidos autores calcularam o desvio padrão por código por legislatura. Entendendo que os subtópicos representam melhor as diversas demandas competitivas que chegam à agenda decisória presidencial, foi calculada a diversidade de ambos (código e subcódigo) por presidente, governo e partido político.

agenda decisória segundo presidentes e partidos políticos. Foi possível, ainda, avaliar a importância de cada política por ano de governo.

Por fim, analisou-se separadamente o comportamento da atenção segundo o presidente, governo e o partido político no governo. Por meio de uma análise global, comparou-se as diferentes agendas decisórias, o que permitiu compreender quais políticas obtiveram maior atenção por presidente, governo e partido político e sob quais macropolíticas e políticas setoriais a atenção destes se diferenciou.

Como *unidade experimental* optou-se por **ano de governo**⁷⁷, uma vez que até o governo Collor/Itamar, o início do mandato ocorria em meados de março, o que dificultaria uma análise anual por presidente e partido político.

Para as investigações descritas acima, realizou-se a análise descritiva de dados por meio do cálculo do tamanho absoluto e relativo das amostras (número de proposições por tipo, presidente, governo e partido político do presidente), bem como a análise de medidas de tendência central e dispersão das frequências relativas de atenção às macropolíticas e às políticas setoriais (códigos e subcódigos) segundo ano de governo, presidente, governo e partido político (média, erro padrão, assimetria, curtose e desvio padrão). Para as análises estatísticas, utilizou-se modelos uni- e multivariados fundamentados na frequência dos dados com o auxílio de softwares estatísticos. Os dados foram submetidos a análise de variância (ANOVA) que permitiu compreender se há diferenças entre os grupos. Além disso, foram correlacionados os códigos entre si com o auxílio da correlação de Pearson

⁷⁷ O Governo do presidente José Sarney correspondeu ao período de 15.03.1985 a 15.03.1990 (conforme informação disponível na biblioteca da Presidência da República, disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney>>. Acesso em 12 de janeiro de 2018), desta forma, a mudança de ano de governo incorpora os projetos de lei e medidas provisórias enviados/publicados a partir de 16.03 de cada ano. De forma similar, ocorre com o governo Fernando Collor de Mello. Considerando seu afastamento e posterior renúncia, o terceiro e último ano de seu mandato compreende o período de 16.03.1992 a 01.10.1992. O primeiro ano de governo de Itamar Franco compreende o período de 02.10.1992 a 31.12.1993. Para definição do ano de governo destes três presidentes (José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco), foram consultadas: (A) a data de publicação da medida provisória ou (B) a data da mensagem presidencial encaminhando o projeto de lei para o Congresso Nacional – no caso de PL, PLP e PEC- conforme consulta efetuada ao dossiê digitalizado dos projetos (disponíveis na página eletrônica do Congresso Nacional: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>). Para todos os demais anos e presidentes, o ano de governo compreende o período de 01.01 a 31.12 do respectivo ano.

por meio do PROC CORR. Realizou-se, também, análise dos componentes principais (PCA)⁷⁸ e análise discriminante dos quadrados mínimos parciais (PLS-DA) com o uso do Software MATLAB (MathWorks, Natick, MA, USA) que, por meio de uma redução das variáveis, viabilizaram estratificar os diferentes grupos para a apresentação e discussão holística dos dados.

Adicionalmente, o procedimento GLIMMIX (SAS Inst. Inc., Cary, NC, USA) foi utilizado para análise de variância (ANOVA) pelo método dos quadrados mínimos. Fontes de variação nos modelos incluindo presidente (Sarney, Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma), governo (Sarney, Collor/Itamar, FHC1, FHC2, Lula 1, Lula 2 e Dilma), ano de governo (ver apêndice B) e partidos políticos (PMDB, PRN, PSDB e PT) e interações de primeira ordem, foram considerados como efeitos fixos. Os dados foram contrastados através do método da diferença do mínimo quadrado⁷⁹ (*least square difference*). Foi adotado o nível de significância de 5% ($P < 0.05$).

⁷⁸ A análise de componentes principais (PCA) é uma análise multivariada utilizada para interpretar dados quando há a necessidade de redução do número de variáveis do estudo, permitindo a combinação de cada uma para uma interpretação linear de dados. O objetivo de sua utilização neste trabalho foi a interpretação dos dados segundo os presidentes, governos e partidos políticos envolvidos.

⁷⁹ O método da diferença dos quadrados mínimos consiste em adotar estimadores que minimizam a soma dos quadrados dos desvios entre valores estimados e valores observados na amostra.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Primeiramente, examina-se os três atributos indicados pela literatura para entendimento da agenda governamental: capacidade, diversidade e volatilidade (CHARQUÉS- BONAFONT, PALAU, BAUMGARTNER, 2015). Estes correspondem a indicadores mensuráveis das características das agendas decisórias legislativas, permitindo sua compreensão e, posteriormente, a categorização das diferentes agendas avaliadas. Posteriormente, discute-se a composição destas agendas, a partir da investigação do comportamento da atenção direcionada a cada política, das relações e mudanças ocorridas no período. Por fim, faz-se uma análise comparativa das agendas decisórias legislativas segundo os presidentes, os partidos políticos no governo e entre governos.

4.1 ATRIBUTOS DAS AGENDAS DECISÓRIAS LEGISLATIVAS PRESIDENCIAIS

4.1.1 *Capacidade*

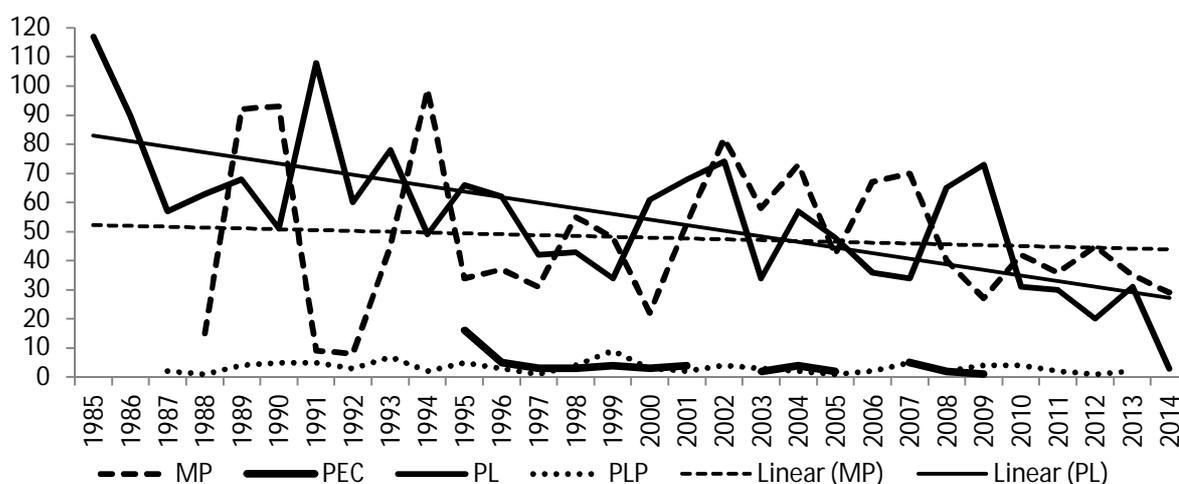
Conforme apresentado nos capítulos anteriores, a capacidade corresponde ao tamanho da agenda. A partir deste componente, é possível indicar a capacidade de processamento da agenda decisória presidencial, considerando suas restrições institucionais e cognitivas. Inicialmente, faz-se uma apresentação descritiva da capacidade da agenda, segundo o conjunto de proposições efetuadas pelos presidentes no período.

A comparação do tamanho absoluto das agendas dos presidentes por ano demonstrou uma tendência de diminuição, principalmente vinculada ao número de proposições por meio de projetos de lei. A agenda presidencial atingiu sua maior capacidade nos anos de 1989 e 2002, ou seja, no último ano dos governos Sarney e FHC, respectivamente. A menor capacidade foi observada em 2014, no último ano do governo Dilma.

As figuras 2 e 3 e a tabela 3 apresentam uma comparação da frequência de proposições por presidente, de acordo com cada tipo de proposição. Optou-se por apresentá-las separadamente, em um primeiro momento, para permitir uma consideração sobre a forma como a questão ingressou na agenda decisória

legislativa segundo a variação do instrumento legislativo utilizado pelo chefe do Poder Executivo para salientá-la. As medidas provisórias representam um ato legislativo imediato do presidente, sendo incorporada a participação do Congresso no debate destas políticas somente em momento posterior a sua implementação. Os constrangimentos para ingresso das políticas nesta agenda seriam, assim, menores, conforme apresentado por Charqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015). Já no caso dos projetos de lei, as barreiras institucionais para ingresso da questão na agenda decisória seriam maiores pois o presidente considera a confrontação ou polarização do debate político resultante de sua proposição (CHARQUÉS-BONAFONT, PALAU, BAUMGARTNER, 2015), inclusive com a possibilidade de derrota de sua proposta pelo Congresso (COHEN, 2012). Estas barreiras são ainda mais expressivas nos projetos de emenda constitucional, tendo em vista, principalmente, o rito e o quorum necessários para sua aprovação⁸⁰.

Figura 2: Gráfico sobre o tamanho absoluto da agenda decisória presidencial por ano (1985-2014) segundo tipo de proposição.



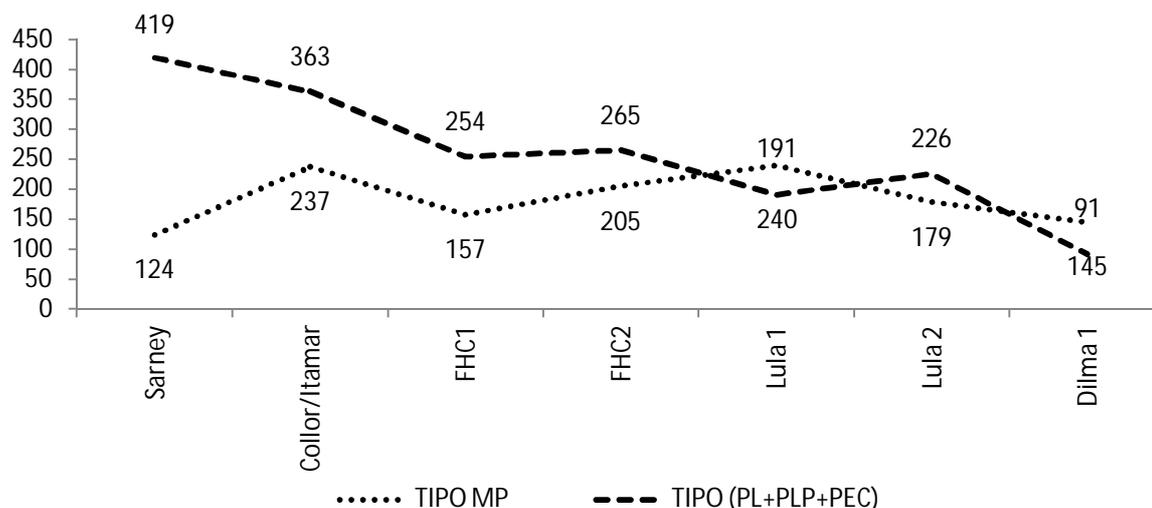
*Há a proposição de PECs em 1991 (6), 1993 (3) e 2011 (2). Estas não se encontram visíveis enquanto linha de tendência no gráfico, devido a descontinuidade.

Fonte: Elaboração própria.

⁸⁰ Segundo Lenza (2012, p.579, grifos do autor): "a proposta de emenda será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em **2** turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, **3/5** dos votos dos respectivos membros. Diferente é o processo legislativo de formação da lei complementar e da lei ordinária, que deverá ser discutido e votado em um único turno de votação (...), tendo por quorum a maioria absoluta (...) e a maioria relativa (...), respectivamente.". Couto e Aranches (2002) ressaltam, ainda, a dificuldade de construção desta maioria, considerando o regime presidencialista multipartidário brasileiro.

Figura 3: Gráfico de frequência absoluta das proposições por governo entre 1985 e 2014.

Fonte: Elaboração própria.



As medidas provisórias representaram um importante instrumento regulatório para todos os governos analisados. Em termos totais, há uma tendência de equilíbrio entre os dois tipos, sendo que as medidas provisórias representam 42% das proposições analisadas e os projetos de lei (considerando PLs, PLPs e PECs), 58%. O número de medidas provisórias variou entre 124 e 240 no período indicado. Faz-se uma ressalva quanto ao governo Sarney, uma vez que esta modalidade normativa foi introduzida pela Constituição Federal de 1988, sendo esta utilizada somente nos últimos dezenove meses de seu mandato⁸¹.

O maior número de projetos de lei, como um todo, concentrou-se no Governo Sarney. Considerando o processo de redemocratização, sugere-se que essa afluência relaciona-se à necessidade de organização institucional do novo regime democrático. Ao longo dos governos Collor/Itamar, FHC e Lula, o número de proposições nas duas modalidades aproximaram-se.

⁸¹ Embora a Constituição Federal de 1988 tenha sido promulgada em 05 de outubro de 1988, as primeiras MPs relacionam-se a decretos-lei emitidos pelo presidente José Sarney em setembro de 1988, por exemplo, o decreto-lei nº2.473, de 8 de setembro de 1988 foi convertido na MP nº01/1988. O mandato do presidente José Sarney encerrou-se em 15 de março de 1990.

Tabela 3: Composição da agenda decisória legislativa presidencial por governo segundo tipo de proposição.

Governo	Tamanho	Frequência relativa - MPs	Frequência relativa - PECs	Frequência relativa - PLs	Frequência relativa - PLPs
Sarney	543	23%	0%	75%	2%
Collor/Itamar	600	40%	2%	55%	4%
FHC1	411	38%	7%	52%	3%
FHC2	470	44%	2%	50%	4%
Lula 1	431	56%	2%	41%	2%
Lula 2	405	44%	2%	50%	4%
Dilma 1	236	61%	1%	36%	2%

Fonte: Elaboração própria.

Todos os governos posteriores a promulgação da Constituição Federal de 1988 apresentaram proposições de emendas à constituição em proporção muito similar (2%). As exceções encontram-se no governo Dilma, com menor percentual de propostas desta natureza em relação ao tamanho de sua agenda (1%), e o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (7%). Considerando seus dois mandatos, FHC propôs 58% do total de PECs de iniciativa do Poder Executivo nos trinta anos em questão. Couto e Arantes (2002) argumentam que após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, os governos mantiveram uma "agenda constituinte"⁸². Estes destacam, ainda, o "processo de reformas constitucionais conduzido durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República", promovido por meio de uma ampla coalizão de governo. Os autores em questão avaliaram os PECs **aprovados** entre 1995 e 2002. Considerando todas as proposições **submetidas**, estas originaram-se, em sua maioria, no início do primeiro mandato do referido presidente, conforme pode ser observado na tabela 1. Aproximadamente metade delas (dezoito das trinta e oito)

⁸² Segundo os autores: "Observando-se a dinâmica política e a produção legislativa pós-1988, é possível afirmar, sem exagero, que o país permaneceu numa espécie de agenda constituinte, como se, paradoxalmente, o processo de constitucionalização não houvesse se encerrado em outubro daquele ano. (...) o fato é que os governos posteriores a 1988 se viram obrigados a desenvolver boa parte de sua produção normativa ainda no plano constitucional, isto é, por meio de modificações, acréscimos e/ou supressões de dispositivos localizados na própria Constituição". (COUTO;ARANTES, 2002, p.75).

foram encaminhadas ainda em 1995. Ou seja, a atenção presidencial às questões encaminhadas via PECs já se fazia presente desde o início de seu primeiro governo.

Comparou-se, também, a utilização das medidas provisórias (MPs) entre os diferentes governos por meio de uma regressão logística a partir da frequência relativa do número de proposições de MPs por ano de governo. Estatisticamente, não se observou diferença, com exceção do governo Sarney, cujo número de MPs por ano foi representativamente maior. O primeiro governo Lula, também apresentou uma frequência de emissão destas um pouco maior, no entanto, sem diferir estatisticamente da maioria dos demais, conforme apresentado na tabela 4.

Tabela 4: Utilização de medidas provisórias por governo.

GOVERNO	NÚMERO DE MPS	ANOS DE GOVERNO	FREQUÊNCIA RELATIVA (AGENDA/ANO)
Sarney	124	1.6	21,9 (78/387) ^a
Collor/Itamar	237	5	13,3 (47/387) ^{bc}
FHC1	157	4	11 (39/387) ^b
FHC2	205	4	14,3 (51/387) ^{bc}
Lula1	240	4	16,8 (60/387) ^c
Lula2	179	4	12,5 (45/387) ^{bc}
Dilma 1	145	4	10,1 (36/387) ^b

^{ab} Letras incomuns na mesma coluna diferem ($P < 0,05$).

Fonte: Elaboração própria.

Para comparação da capacidade da agenda decisória legislativa de cada presidente, foi realizada uma regressão logística a partir da frequência relativa do número de proposições em cada agenda por ano de governo⁸³. Os resultados estão apresentados na tabela 5. O governo Dilma foi o único a diferir estatisticamente, sendo sua agenda menor que as demais.

⁸³ A opção de análise por ano de governo permitiu a comparação do tamanho da agenda em governos com durações distintas.

Tabela 5: Capacidade das agendas decisórias por governo.

GOVERNO	N	ANOS DE GOVERNO	FREQUÊNCIA RELATIVA (AGENDA/ANO)	
Sarney	543	5	15,1	(109/717) ^a
Collor/Itamar	600	5	16,7	(120/717) ^a
FHC1	411	4	14,3	(103/717) ^a
FHC2	470	4	16,4	(118/717) ^a
Lula1	431	4	15	(108/717) ^a
Lula2	405	4	14,1	(101/717) ^a
Dilma 1	236	4	8,2	(59/717) ^b

^{ab} Letras incomuns na mesma coluna diferem ($P < 0,05$).

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, avaliou-se o "período de lua de mel" indicado por Kingdon (2003). Segundo este, haveria uma tendência da capacidade da agenda expandir-se no início do mandato presidencial, quando os recursos institucionais dos governos estariam em alta. A tabela 6 apresenta para cada presidente as frequências de proposições por ano de governo. Os maiores valores concentraram-se no início (primeiro governo FHC, segundo governo Lula e Dilma) ou no final dos mandatos (Sarney⁸⁴, Collor e Itamar e segundo governo FHC). A única exceção foi o primeiro governo Lula. Os resultados não confirmaram uma alteração significativa da capacidade no início dos governos, no entanto, indicam uma potencial influência do processo eleitoral sobre a capacidade da agenda decisória legislativa.

Tabela 6: Frequência de proposições presidenciais segundo ano de governo.

	ANO DE GOVERNO					
	1	2	3	4	5	
GOVERNO	Sarney	131 (24%)	87 (16%)	61 (11%)	88 (16%)	176 (32%)
	Collor/Itamar	140 (46%)	122 (40%)	44 (14%)	144 (49%)	150 (51%)
	FHC 1	121 (29%)	107 (26%)	78 (19%)	105 (26%)	
	FHC 2	95 (20%)	89 (19%)	126 (27%)	160 (34%)	
	Lula 1	97 (23%)	136 (32%)	93 (22%)	105 (24%)	
	Lula 2	114 (28%)	109 (27%)	105 (26%)	77 (19%)	
	Dilma	70 (30%)	66 (28%)	68 (29%)	32 (14%)	

Fonte: Elaboração própria.

⁸⁴ Faz-se uma ressalva relacionada ao impacto da incorporação do instrumento de medidas provisórias a partir de 1988, que pode ter influenciado no resultado do governo Sarney.

Em resumo, ainda que a prerrogativa deste tipo de proposição tenha sido aprovada somente ao final de seu governo, o presidente Sarney foi o que apresentou o maior número de medidas provisórias emitida por ano de governo, bem como o ano com o maior número de proposições de projetos de lei. Em termos absolutos, a capacidade das agendas decisórias legislativas presidenciais atingiu seus maiores valores nos dois primeiros governos do período analisado (sendo o maior observado no governo Collor/Itamar), sendo estes resultados justificáveis, uma vez que o mandato presidencial no período era de cinco anos. As agendas não diferiram relativamente em tamanho, com exceção do governo Dilma. A presidente Dilma apresentou a menor capacidade de agenda decisória legislativa, sendo a proporção de projetos de lei a menor entre todos os governos examinados.

A capacidade das agendas decisórias legislativas presidenciais, assim, não sofreu grandes alterações no período. Em termos absolutos, houve uma tendência decrescente. Relativamente, o governo mais recente foi o único a apresentar uma agenda menor em comparação às demais. Fatores históricos como a retomada do modelo democrático, crises econômicas ou outros institucionais podem ter maior influência sobre a capacidade que o fluxo de informações, apresentados por Baumgartner e Jones (2015) e a pressão de novas questões que buscaram a atenção dos diferentes presidentes nos tempos contemporâneos.

4.1.2 Diversidade

A diversidade refere-se a uma medida de variação ou dispersão da agenda, ou seja, não se trata do número de proposições, mas sim da quantidade de políticas diferentes abrangidas pelas agendas decisórias legislativas presidenciais. Observou-se, tanto em medidas provisórias como em projetos de lei, que a atenção presidencial fragmentou-se a todo o conjunto de tópicos analisados, concentrando-se nas seguintes macropolíticas⁸⁵ (A) macroeconômicas, (B) governo e

⁸⁵ Conforme indicado na metodologia, considerando que as políticas serão avaliadas em dois níveis (segundo códigos e subcódigos da categorização do CAP), os códigos foram denominados de “macropolíticas” e os subcódigos de “políticas setoriais”. Conceitualmente, tratam-se todas de políticas públicas. O objetivo foi exclusivamente uma identificação terminológica para fins de diferenciação na descrição e discussão dos resultados.

administração pública, (C) justiça e administração interna e (D) educação. No entanto, essa atenção não foi dispersa de maneira equânime, sendo que dos dezenove tópicos apresentados, somente três ou quatro (dependendo do tipo de proposição) absorveram mais da metade da atenção presidencial, conforme apresentado na tabela 7. Destaca-se, ainda nesta tabela, o conteúdo da atenção segundo o tipo de proposição. Aproximadamente um terço dos PEC relacionam-se à questões de Macroeconomia, indicando a necessidade de modificação dos dispositivos constitucionais sobre economia pelos governos pós redemocratização. Esse mesmo destaque não pode ser observado nos demais tipos de proposição, que endereçaram, na sua maioria mas em menor proporção, questões sobre governo e administração pública.

Tabela 7: Atenção presidencial direcionada às macropolíticas segundo tipo de proposição.

MACROPOLÍTICA	MPs	PECs	PLs	PLPs	TOTAL
Macroeconomia	18%	31%	5%	22%	11%
Direitos Civis, direitos de minorias e liberdade	1%	3%	1%	0%	1%
Saúde	3%	3%	3%	0%	3%
Agricultura, pecuária e pesca	5%	0%	4%	2%	4%
Trabalho e emprego	4%	3%	5%	2%	4%
Educação e cultura	6%	9%	10%	1%	9%
Ambiente	1%	3%	2%	1%	1%
Energia	4%	3%	3%	0%	3%
Transportes	4%	2%	5%	1%	4%
Justiça e administração interna	7%	9%	13%	11%	10%
Políticas sociais	5%	6%	5%	4%	5%
Desenvolvimento local e habitação	5%	2%	2%	15%	4%
Setor financeiro, indústria e comércio	6%	0%	5%	9%	5%
Defesa	2%	9%	8%	5%	6%
Ciência, tecnologia e comunicações	2%	2%	3%	0%	3%
Comércio externo	4%	2%	1%	1%	2%
Política externa	1%	0%	3%	0%	2%
Governo e administração pública	22%	14%	20%	23%	21%
Recursos naturais	2%	0%	3%	1%	2%
Frequência total	100%	100%	100%	100%	100%
N	1287	65	1653	91	3096
Itens que representam 50% do total:	4	3	4	3	4

Fonte: Elaboração própria.

O cálculo da diversidade das agendas decisórias legislativas fundamentou-se no *índice de Shannon*, apresentado por Charqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015). Para as macropolíticas analisadas, o índice poderia variar de 0 (atenção concentrada em uma única política) a 2,94 (atenção distribuída uniformemente entre as dezenove políticas). A tabela 8 apresenta os índices por tipo de proposição - MPs e PLs (que nesta tabela agrega os PLs, PLPs e PECs), por presidente, e por partido político no governo. Observou-se índices semelhantes ($2,5 < H' < 2,7$), que demonstra alta diversidade, com tendência crescente no período.

Tabela 8: Cálculo de diversidade por macropolítica segundo índice de Shannon.

Valor máximo da diversidade (19 tópicos):		PRESIDENTE		PARTIDO POLÍTICO	
	2,94				
Diversidade no período (1985 a 2014):		presidente	Diversidade	Partido	Diversidade
	2,65	Sarney	2,51	PMDB	2,51
		Collor	2,51	PRN	2,52
TIPO DE PROPOSIÇÃO		Itamar	2,52	PSDB	2,67
Tipo de lei	Diversidade	FHC	2,67	PT	2,69
MPs	2,56	Lula	2,68		
PLs	2,64	Dilma	2,66		

Fonte: Elaboração própria.

Realizou-se, também, a análise da diversidade das políticas setoriais, apresentadas pelos subcódigos da pesquisa (tabela 9)⁸⁶. Para estas, o índice poderia variar de 0 (atenção concentrada em uma única política setorial) a 5,47 (atenção distribuída uniformemente entre as 237 políticas setoriais). Observou-se grande diversidade ($3,90 < H' < 4,45$), com pouca oscilação entre presidentes e partidos, no entanto, com tendência diferente das macropolíticas. Os governos intermediários (Collor/Itamar, FHC e Lula) obtiveram os maiores e menores valores. Os menores valores foram encontrados no governo Collor/Itamar e, em decorrência, no partido PRN. Os dois primeiros governos analisados ocorrem em um período de instabilidade econômica e institucional (com a redemocratização e escândalos de corrupção que culminaram, inclusive, com o afastamento e posterior renúncia do

⁸⁶ Nesta tabela, o cálculo do índice por PLs agrega os PLs, PLPs e PECs.

presidente Collor). Estes fatores podem ter influenciado significativamente a diversidade de suas agendas decisórias legislativas.

Tabela 9: Cálculo de diversidade por política setorial segundo índice de Shannon.

Valor máximo da diversidade (237 tópicos):		PRESIDENTE		PARTIDO POLÍTICO	
	5,47	presidente	Diversidade	Partido	Diversidade
Diversidade no período (1985 a 2014):		Sarney	4,12	PMDB	4,12
	4,48	Collor	4,00	PRN	4,10
TIPO DE LEI		Itamar	3,91	PSDB	4,44
Tipo de lei	Diversidade	FHC	4,44	PT	4,36
MPs	4,16	Lula	4,30		
PLs	4,48	Dilma	4,07		

Fonte: Elaboração própria.

As maiores diversidades encontram-se, respectivamente, nos governos FHC e Lula e, como consequência, nos seus partidos, PSDB e PT. Tratam-se de presidentes que governaram por dois mandatos, o que influenciou no resultado da diversidade. Para compreender esta influência, foi calculado, também, o índice de Shannon para cada mandato. Observou-se que o índice de Shannon foi maior na avaliação por presidente em comparação à efetuada por governo, o que representa que políticas diferentes foram tratadas nos dois mandatos, agregando diversidade a agenda decisória legislativa do presidente. Ambos apresentaram valores de diversidade maiores que os demais em um de seus mandatos para as macropolíticas, e nos dois mandatos para as políticas setoriais. No caso das macropolíticas, as maiores diversidades encontram-se no segundo governo FHC (2,68) e no primeiro governo Lula (2,71)⁸⁷. Em relação às políticas setoriais, a diversidade dos segundos mandatos foi maior que a dos primeiros⁸⁸, com destaque para o segundo governo FHC, que apresentou o maior índice da pesquisa (4,35).

⁸⁷ Os índices de diversidade de Shannon de acordo com as macropolíticas segundos os mandatos foram de: FHC1: 2,61; FHC2: 2,68; Lula1: 2,71 e Lula2: 2,62).

⁸⁸ Os índices de diversidade de Shannon de acordo com as políticas setoriais segundos os mandatos foram de: FHC1: 4,26; FHC2: 4,35; Lula 1: 4,13 e Lula2: 4,19).

Houve um aumento da diversidade no segundo governo Fernando Henrique, tanto em termos das macropolíticas quanto para as políticas setoriais. É possível que esta diversidade tenha influenciado a agenda decisória legislativa do primeiro governo Lula, supostamente pela manutenção das questões trazidas pelo presidente anterior. Em momento posterior, este governo agregou questões próprias à sua agenda decisória legislativa, que impactaram na diversidade quando analisadas as macropolíticas. Para o segundo governo Lula, houve uma diminuição da diversidade das macropolíticas, mas um aumento nas setoriais, que pode indicar uma especialização das questões tratadas, segundo as preferências do presidente.

Em resumo, a atenção presidencial pulverizou-se a todo o conjunto de macropolíticas apresentadas por esta pesquisa, tendo, assim, alta diversidade, ainda que concentrada em quatro tópicos. A diversidade apresentou tendência diversa quando analisadas as macropolíticas e as políticas setoriais. No caso do grupo com dezenove macropolíticas, houve um pequeno aumento da diversidade ao longo do período analisado. Neste sentido, a retomada democrática e as crises econômicas das primeiras décadas da nova república podem ter influenciado seu conteúdo, convergindo a atenção presidencial. Em tempos mais prósperos, outros fatores como o fluxo de informações, com aumento da pressão pelo ingresso de questões na agenda decisória; demandas resultantes do processo de implementação das políticas públicas previstas constitucionalmente (responsabilidades administrativas); bem como as preferências dos presidentes (responsividade presidencial e prioridades partidárias) puderam ter maior espaço de expressão. Na avaliação das políticas setoriais, a maior diversidade pertenceu aos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, governos estes que contaram com prestígio suficiente, ainda que não contínuo, para serem reeleitos (e finalizarem os seus respectivos mandatos). Ressalta-se o comportamento da diversidade das políticas setoriais nestes dois casos, com a tendência de aumento da mesma em seus segundos mandatos.

4.1.3 Volatilidade

A volatilidade representa a manutenção ou não da atenção a diferentes políticas para entender a competitividade entre elas por um lugar na agenda decisória legislativa presidencial. Para sua análise, foi calculado o desvio padrão amostral do percentual de atenção⁸⁹ por macropolítica e por política setorial segundo (a) presidente; (b) governo; e (c) partido político no governo (tabelas 10 e 11).

Tabela 10: Volatilidade das agendas decisórias legislativas presidenciais segundo macropolíticas entre 1985 e 2014.

PRESIDENTE		GOVERNO		PARTIDO POLÍTICO	
PRESIDENTE	DESVIO PADRÃO	GOVERNO	DESVIO PADRÃO	PARTIDO	DESVIO PADRÃO
Sarney	0,06	Sarney	0,06	PMDB	0,06
Collor	0,06	Collor/Itamar	0,06	PRN	0,05
Itamar	0,06	FHC1	0,05	PSDB	0,04
FHC	0,04	FHC 2	0,04	PT	0,04
Lula	0,04	Lula 1	0,04		
Dilma	0,04	Lula 2	0,05		
		Dilma	0,04		

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 11: Volatilidade das agendas decisórias legislativas presidenciais segundo políticas setoriais entre 1985 e 2014.

PRESIDENTE		GOVERNO		PARTIDO POLÍTICO	
PRESIDENTE	DESVIO PADRÃO	GOVERNO	DESVIO PADRÃO	PARTIDO	DESVIO PADRÃO
Sarney	0,011	Sarney	0,011	PMDB	0,011
Collor	0,011	Collor/Itamar	0,011	PRN	0,011
Itamar	0,012	FHC1	0,009	PSDB	0,008
FHC	0,008	FHC 2	0,008	PT	0,01
Lula	0,01	Lula 1	0,011		
Dilma	0,01	Lula 2	0,01		
		Dilma	0,01		

Fonte: Elaboração própria.

⁸⁹ Conforme indicado na metodologia, utilizou-se como referência Chaqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015, p.43-44).

As agendas decisórias legislativas presidenciais demonstraram uma tendência similar mas decrescente de volatilidade. Há, assim, uma indicação de permanência das políticas tratadas nas agendas no período analisado. Embora situações imprevistas ou urgentes (tal como uma crise financeira ou um desastre natural) possam influenciar na atenção presidencial, esta alteração ocorre na frequência de políticas já presentes, não alterando, assim, sua composição, mas sim o nível de atenção dado a elas.

A volatilidade apresentou característica inversa da diversidade. Assim, presidentes, governos e partidos políticos com maior diversidade apresentaram os menores valores de volatilidade em termos comparados. Manifesta-se a propensão de que governos que ampliaram a diversidade de políticas mantiveram-nas sob atenção ao longo de seus governos. Essa mesma lógica estendeu-se a ponderação entre mandatos. No caso das políticas setoriais, as que ingressaram na agenda decisória legislativa no primeiro mandato, apresentaram tendência de manutenção no segundo. Para as macropolíticas, o primeiro governo FHC e o segundo governo Lula apresentaram maior volatilidade, indicando uma propensão de saída de políticas da agenda decisória legislativa nestes dois momentos.

Argumenta-se na literatura que a pressão para ingresso de mais questões/políticas na agenda culmina em uma agenda mais volátil e competitiva (CHARQUÉS-BONAFONTE; PALAU; BAUMGARTNER, 2015). No caso brasileiro, a maior volatilidade apresentou-se em um momento de mudanças institucionais mais expressivas (redemocratização), com saída de políticas e ingresso de outras na agenda decisória legislativa presidencial. Já em um momento de democracia mais consolidada, as políticas tratadas consolidaram-se em uma agenda mais institucionalizada. A agenda decisória legislativa presidencial, assim, tornou-se menos volátil, com a atenção distribuída, ainda que em diferentes medidas, ao mesmo conjunto de políticas centrais. No entanto, essa diferenciação foi pouco expressiva, indicando um conjunto de agendas decisórias legislativas pouco voláteis e sem grandes variações nas comparações entre governos, presidentes e partidos políticos no período analisado.

4.2 SALIÊNCIA DAS MACROPOLÍTICAS NAS AGENDAS DECISÓRIAS LEGISLATIVAS PRESIDENCIAIS.

O objetivo desta seção é descrever o comportamento de cada macropolítica analisada no período de 1985 a 2014. A tabela 12 apresenta o conteúdo das agendas decisórias legislativas presidenciais, indicando para cada política a média e como foi distribuída a atenção no período. As quatro políticas mais salientes foram: *Governo e Administração Pública* (21%), *Macroeconomia* (11%), *Justiça e Administração Interna* (10%) e *Educação* (9%).

Direitos Civis, Direitos de Minorias e Liberdade; e Ciência, Tecnologia e Comunicações apresentaram os maiores índices de assimetria e curtose, que indicam a predominância de valores mais altos de observação que a média, concentrados em determinados anos de governo.

Em seguida, apresenta-se o comportamento de cada macropolítica em separado, permitindo uma discussão das características próprias de cada uma na perspectiva das agendas decisórias legislativas presidenciais. Para tanto, descreve-se a média de atenção presidencial a esta no período, as políticas setoriais com maior destaque (segundo a frequência relativa da atenção), os picos de atenção no qual se detalhou as principais questões tratadas e, por fim, a existência de diferenças entre presidentes e partidos políticos quando confrontadas estatisticamente (por meio da análise de variância - ANOVA). Para as quatro políticas com maior média, apresenta-se, ainda, um gráfico com a distribuição da atenção absoluta ao longo dos trinta anos avaliados. Consolida-se um resumo destas análises na figura 04. Os quadrantes mais escuros ressaltam as políticas mais salientes nos anos de governo em questão⁹⁰. Pode-se observar poucos destaques, conforme discussão trazida nos tópicos próprios sobre cada macropolítica, apresentada posteriormente.

⁹⁰ Na linha horizontal da figura apresenta-se os governos Sarney (S), Collor (C), Itamar (I), Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula (L) e Dilma (D). A numeração a seguir apresenta o mandato (para os governos FHC e Lula) e o ano de governo (o primeiro ano de governo é registrado como 1 e assim por diante). Para mais informações, ver o apêndice 2 deste trabalho.

Tabela 12: Conteúdo das agendas decisórias presidenciais entre 1985 e 2014.

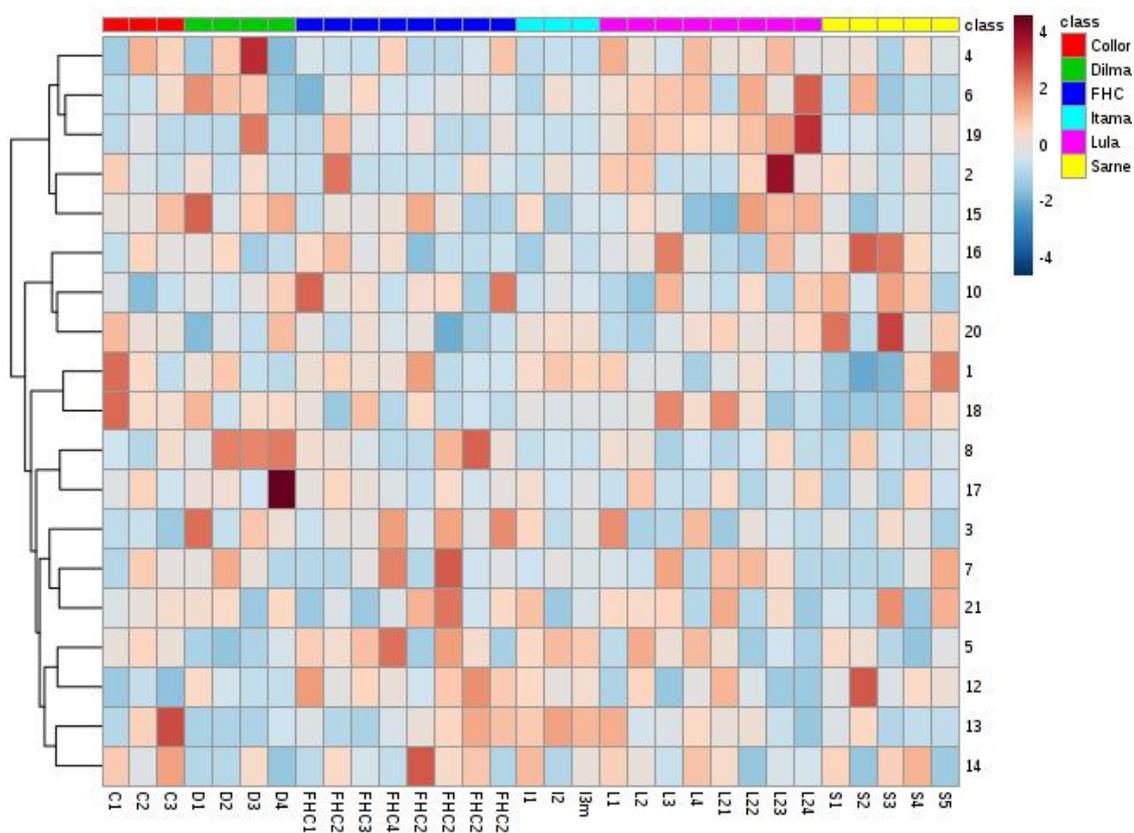
CÓDIGO CAP	MACROPOLÍTICA	ERRO					
		MÉDIA	PADRÃO	ASSIMETRIA	CURTOSE	MÍN*	MÁX**
1	Macroeconomia Direitos Civis, Direito das Minorias e	0,11	0,05	0,81	1,8	0	37
2	Liberdade	0,001	0,012	2,03	5,53	0	6
3	Saúde Agricultura, Pecuária e	0,03	0,02	0,81	-0,22	0	10
4	Pescas	0,04	0,02	1,11	2,34	0	10
5	Trabalho e Emprego	0,04	0,02	0,2	-0,61	0	10
6	Educação e Cultura	0,09	0,04	0,44	-0,03	1	15
7	Ambiente	0,01	0,01	0,69	-0,46	0	4
8	Energia	0,03	0,03	1,1	0,49	0	13
10	Transportes Justiça e	0,04	0,02	0,79	0,74	1	16
12	Administração interna	0,1	0,06	0,45	0,17	0	25
13	Políticas Sociais Desenvolvimento Local	0,05	0,03	0,37	-1,14	0	15
14	e Habitação Setor financeiro,	0,04	0,03	1,05	1,65	0	9
15	Indústria e Comércio	0,05	0,03	0,33	0,06	0	11
16	Defesa Ciência, Tecnologia e	0,06	0,03	0,52	0,14	0	12
17	Comunicações	0,03	0,02	3,1	13,64	0	6
18	Comércio Externo	0,02	0,02	0,3	-0,73	0	8
19	Política Externa Governo e	0,02	0,02	1,32	1,76	0	6
20	Administração Pública	0,21	0,06	0,19	0,46	7	44
21	Recursos Naturais	0,02	0,02	0,13	-0,58	0	9

* Menor número de proposições observadas em um ano de governo

** Maior número de proposições observadas em um ano de governo

Fonte: Elaboração própria.

Figura 4: Saliência das macropolíticas nas agendas decisórias legislativas presidenciais por ano de governo.



Legenda:

- | | | | |
|----|--|----|--|
| 1 | Macroeconomia | 12 | Justiça e Administração interna |
| 2 | Direitos Cívicos, Direito das Minorias e Liberdade | 13 | Políticas Sociais |
| 3 | Saúde | 14 | Desenvolvimento Local e Habitação |
| 4 | Agricultura, Pecuária e Pescas | 15 | Setor financeiro, Indústria e Comércio |
| 5 | Trabalho e Emprego | 16 | Defesa |
| 6 | Educação e Cultura | 17 | Ciência, Tecnologia e Comunicações |
| 7 | Ambiente | 18 | Comércio Externo |
| 8 | Energia | 19 | Política Externa |
| 10 | Transportes | 20 | Governo e Administração Pública |
| | | 21 | Recursos Naturais |

Fonte: Elaboração própria.

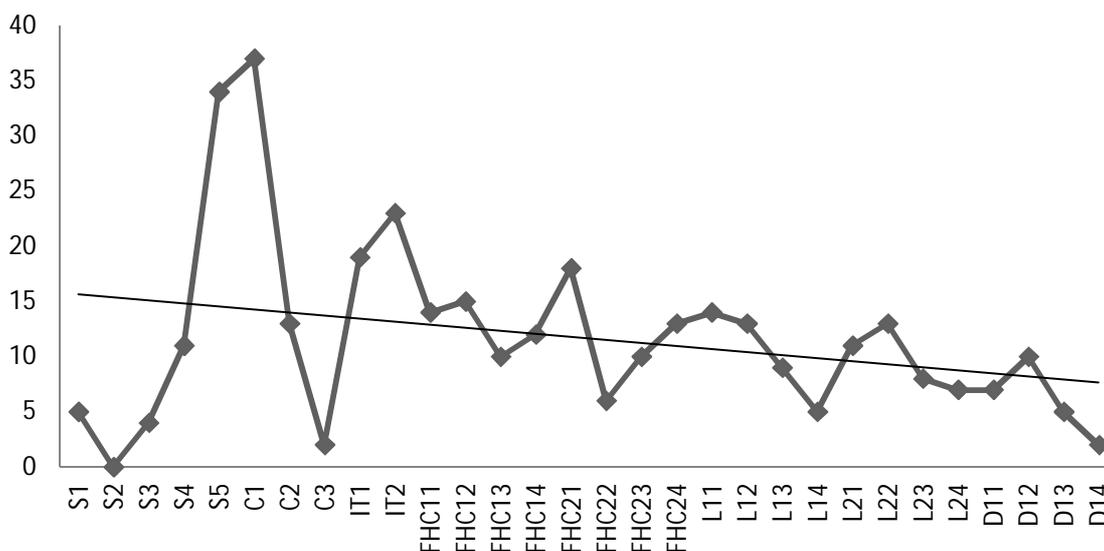
1. *Macroeconomia*

O tópico de macroeconomia incorpora questões sobre inflação, política monetária, orçamento e dívida pública, política fiscal e industrial e controle e estabilização de preços. A atenção a esta política apresentou uma distribuição homogênea no período, com uma média alta (11%), sendo a segunda com maior frequência nas agendas decisórias legislativas dos presidentes. As prioridades foram: política fiscal (41%), questões de orçamento e dívida pública (21%) e de política monetária e tesouro (17%).

Como pode ser observado na figura 5, os menores índices de atenção localizam-se no segundo ano do governo Sarney, no terceiro ano do governo Collor e no último ano do governo Dilma. Já os maiores, concentram-se entre 1989 (19%) e 1990 (26%) vinculados, principalmente, a proposições de medidas provisórias relacionadas aos planos de estabilização econômica no final do governo Sarney e início do governo Collor. Entre as questões tratadas destacaram-se a criação do plano Cruzado Novo, medidas de reajuste e congelamento de preços, medidas de conversão de moeda e a criação da moeda Cruzeiro. Em 1999, durante o segundo governo FHC, o percentual de atenção também é elevado em comparação com a amostra (19%), no qual salientou-se, em geral, questões tributárias, programas de ajuste fiscal e de refinanciamento de dívidas dos estados subnacionais. Para esta política, observou-se a influência na agenda de situações contingenciais, como a crise econômica brasileira na década de 1980 e início dos anos de 1990 e, após a estabilização monetária proporcionada pelo Plano Real, a crise financeira dos estados subnacionais⁹¹.

⁹¹ Loureiro e Abrúcio (2004, p.55-56) apresentam o contexto da crise financeira dos estados subnacionais durante o governo FHC e as mudanças que esta ocasionou na relação destes com a União no que se refere à questões fiscais: “A transformação desse cenário [relacionamento entre o governo federal e os governos subnacionais] foi iniciada com o Plano Real (1994) e seu sucesso na estabilização monetária, que afetou significativamente a área fiscal no Brasil, em particular no que se refere às relações financeiras intergovernamentais. Primeiro, porque a redução drástica da inflação praticamente acabou com o floating que os governos subnacionais obtinham antes, bem como com a principal forma de alavancagem dos bancos estaduais. O resultado é que, sem o quadro superinflacionário presente anteriormente, as contas públicas estaduais desnudaram-se, revelando uma situação quase falimentar. A partir dessa fragilidade financeira, os governadores perderam poder vis-à-vis à União e foram, pouco a pouco, perdendo as “torneirinhas” financeiras que utilizaram

Figura 5: Gráfico sobre atenção presidencial absoluta sobre macroeconomia segundo ano de governo.



Fonte: Elaboração própria.

Embora observou-se uma tendência decrescente de atenção, não houve diferença significativa entre os presidentes e entre partidos quanto aos percentuais de atenção observados nesta matéria.

2. Direitos Civis, Direitos das Minorias e Liberdade

Esse tópico incorpora, entre outras, questões sobre direitos de minorias, direitos de pessoas com deficiência, direito ao voto e a representação política, liberdades de expressão e religiosa, de igualdade de direitos, direito à

maciçamente desde 1982, em especial as instituições financeiras estaduais. (...) O peso dos juros altos atingiu ainda mais os governos subnacionais, por conta de sua irresponsabilidade passada e fragilidade financeira atual. Nesse cenário, a negociação de um novo modelo de relações intergovernamentais se tornou questão de vida ou morte para os estados, numa situação de inferioridade para estes, sobretudo com a maior concentração de poder nas mãos da autoridade monetária do Banco Central. Boa parte do reordenamento das finanças públicas na era FHC teve esse cenário como pano de fundo." LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Políticas e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia e Política**. v.24.n.1 (93). Jan-mar-2004, p.50-72. Ver, também: COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, Nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 de setembro de 2018.

vida e à privacidade, direitos humanos e questões vinculadas à imigração, emigração e refugiados.

Nesta, tem-se a menor média de atenção entre as políticas analisadas (1%). Isso se deve ao elevado número de anos no qual a atenção a esta foi nula (12 dos 30 anos analisados). Nos demais anos, as prioridades foram: direitos humanos (27%); questões sobre imigração, emigração e refugiados (21%); e sobre discriminação por gênero e orientação sexual (18%).

Dois anos obtiveram atenção muito superior à média: no segundo ano do primeiro governo FHC, em 1996 (4%), e no terceiro ano do segundo governo Lula, em 2009 (6%), ainda que, em termos absolutos, estes percentuais representem poucas proposições (respectivamente 4 e 6). Em geral, nestes dois anos indicados, as proposições envolveram alterações nas regras de identificação e registro civil (nascimento, casamento, declaração de união estável); questões envolvendo imigração e refugiados (implementação do estatuto dos refugiados e regras sobre a permanência e saída de estrangeiros no território nacional); e a incorporação ou alteração nas competências de órgãos vinculados ao tema (conselho de defesa de direitos humanos e de julgamento de crimes contra direitos humanos).

Não houve diferença significativa entre os presidentes e entre partidos quanto aos percentuais de atenção observados nesta matéria.

3. Saúde

Esse tópico incorpora, entre outras, questões sobre o sistema nacional de saúde, seguros e sistemas privados de saúde, regulamentação farmacêutica e laboratorial, discussão sobre carreiras e formação de profissionais desta área e programas de saúde. A média de atenção em saúde foi de 3% com baixo índice de assimetria (ou seja, os dados apresentaram relativa distribuição regular de atenção no período). As prioridades foram: questões gerais sobre a política de saúde e o sistema nacional de saúde (19%); questões sobre carreiras e formação de profissionais da área de saúde (16%); proposições a respeito do Sistema Único de

Saúde, SUS (12%) e regulamentações sobre a indústria farmacêutica e laboratórios clínicos (12%).

Os maiores valores de atenção, a partir de 6%, somente aparecem após 1998 (e repetem-se em 2000, 2002 e 2003), atingindo seu ápice em 2011 (7%). As proposições nestes anos de destaque incorporaram questões diversas, envolvendo desde a regulamentação de seguros saúde privados (1998) e da indústria farmacêutica (1998, 2000, 2002; 2003, 2011) até programas de assistência à saúde, tais como o Sistema Nacional de Epidemiologia (2002) e o Programa Mais Médicos (2011). Em 1992 e 2007 não houveram propostas sobre saúde.

Na comparação entre governos, houve diferença significativa entre o percentual de atenção dado por Collor, cuja média foi a menor entre os presidentes (1%), quando comparado à FHC e Dilma, que apresentaram os maiores percentuais de atenção em saúde (4% cada). Não houve diferença significativa da atenção observada entre partidos.

4. Agricultura, Pecuária e Pesca

Esse tópico incorpora, entre outras, questões sobre comércio agrícola e pecuário, subsídios à agricultura, segurança alimentar, controle e divulgação de programas agrícolas e, por fim, ações sobre pesca e caça. A média de atenção sobre agricultura, pecuária e pesca foi de 4%, oscilando entre 2% e 7% no período. As exceções encontram-se no governo Dilma que apresentou os menores valores (0% em 2014 e 1% em 2011) e também o maior valor (12% em 2013). Considerando as três décadas, a grande prioridade está na concessão de subsídios à agricultura e seguros (51%), além desta, políticas gerais sobre agricultura, pecuária e pesca e questões sobre segurança alimentar e nutricional obtiveram 13% da atenção cada.

Em 2013, as proposições concentram-se em medidas provisórias que abrem crédito suplementar e ampliam benefícios garantia-safra para auxílio emergencial devido a desastres naturais ocorridos em 2012.

Não houve diferença significativa entre os presidentes e entre partidos quanto ao percentual de atenção observado.

5. *Trabalho e emprego*

Esse tópico incorpora, entre outras, questões sobre segurança e proteção no trabalho, formação e desenvolvimento profissional, benefícios laborais, relação com sindicatos, políticas de emprego jovem e, regulamentação de questões laborais e negociações coletivas. A média de atenção sobre trabalho e emprego foi de 4%. Em 1988 e 2012, a atenção a esta questão foi nula. Na avaliação de todos os governos, priorizou-se a regulamentação das relações laborais (53%), outras prioridades, em menor proporção, foram políticas de trabalho e emprego (19%) e questões relacionadas a sindicatos (12%).

Em 1998, a atenção atingiu seu maior percentual (9,5%), em sua maioria por meio de projetos de lei (PL) com propostas envolvendo a justiça do trabalho; alterações no decreto sobre organização sindical; reajuste do salário mínimo; e alterações na CLT (envolvendo suspensão de contrato de trabalho para participação em curso de qualificação, regulamentação de trabalho em tempo parcial e terceirização e criação de comissões de conciliação prévia entre trabalhador e empregador). Segundo Krein (2013) a proposta de alteração do sistema brasileiro de relações de trabalho faz parte de um projeto mais amplo de reformas do governo FHC em prol de uma inserção mais competitiva da economia brasileiro no mercado global, mas, também, foi uma resposta ao crescente desemprego no Brasil observado a partir de 1998.

Houve diferença significativa entre a atenção dada pela presidente Dilma (com a menor média, 2%) e a dos presidentes FHC e Itamar, que apresentaram as maiores médias (respectivamente 5% e 6%). Essa diferença propagou-se, ainda, na diferenciação entre partidos: PSDB (5%) e PT (3%).

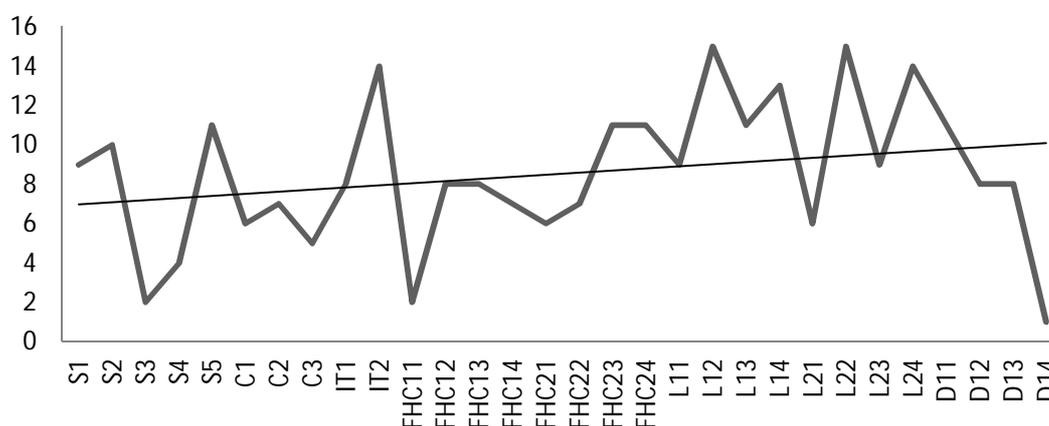
6. *Educação, Cultura e Esportes*

Esse tópico incorpora três grandes questões: (A) educação, (B) cultura e patrimônio e (C) esportes e lazer. Entre outros, os subtemas envolvem o ensino básico, secundário, superior e profissional, educação especial e inclusão, programas de promoção da qualidade da educação, regulamentação de escolas privadas, carreiras profissionais na educação e formação de docentes, políticas de esporte e

lazer, políticas culturais, e patrimônio cultural. Essa política apresentou maior índice de ajuste ao modelo estatístico linear, ou seja, o crescimento percentual de atenção mais consistente ao longo do período analisado.

As prioridades nesta política foram: educação superior (38%), ensino básico e secundário (12%) e esporte e lazer (11%). Logo a seguir, tem-se ensino profissional e cultura, com 9% de atenção cada.

Figura 6: Gráfico sobre atenção presidencial absoluta sobre educação e cultura segundo ano de governo.



Fonte: Elaboração própria.

A média de atenção no período a educação, cultura e esporte foi de 9%, sendo o menor valor observado em 1995 (2%) e o maior valor em 2010 (18%). Em 2010, as proposições incorporam desde questões sobre educação (plano nacional de educação, alterações no fundo de financiamento ao estudante de Ensino Superior –FIES, créditos suplementares para escolas básicas para apoio a alimentação escolar e ao Programa Brasil Escolarizado, entre outras); cultura (criação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura- procultura- e o Programa Cinema para Você); e esportivos (vinculadas ao auxílio a esportistas e aos preparativos, em termos de infraestrutura, para recepção dos Jogos Olímpicos no Brasil).

A média de atenção nesta matéria foi maior para o presidente Lula (11%), diferindo estatisticamente dos dois presidentes com menor índice de atenção, FHC e Sarney (com média de atenção de 7% cada). Essa discrepância propagou-se, ainda, na diferenciação da média de atenção por partido, sendo que o PT (com atenção média de 11%) diferiu dos demais partidos (cujas médias encontraram-se entre 6 e 7%).

7. Ambiente

Esse tópico incorpora, entre outros, assuntos sobre qualidade da água, tratamento de resíduos sólidos e de resíduos tóxicos, poluição do ar, reciclagem, qualidade ambiental de edifícios, proteção de espécies, de costa marítima e de outras vias de navegação e proteção de solo e água. Observa-se, ainda, sua estreita ligação com o último tópico (recursos naturais), embora suas análises tenham ocorrido separadamente. As prioridades do período foram: políticas gerais sobre meio ambiente (50%) e proteção de espécies e florestas (19%).

A atenção ao meio ambiente foi baixa, com média de 1%, sendo que em um terço dos anos analisados a atenção foi nula (1985 a 1987, 1990, 1995, 1996, 1999, 2006, 2010 e 2014). Até o governo FHC, essa atenção nula concentra-se nos primeiros anos dos governos (o primeiro ano dos governos Sarney, Collor/Itamar, e FHC não apresentaram proposições neste tópico). Nos governos petistas, a lógica inverte-se, sendo o último ano de governo a não apresentar proposições desta natureza. O maior valor de atenção (4%) foi observado no ano 2000, incorporando proposições para ação governamental sobre um incidente ambiental inesperado (abertura de crédito suplementar para controle de derramamento de óleo na baía da Guanabara no Rio de Janeiro) e ações vinculadas ao IBAMA (criação de taxa de controle e fiscalização ambiental, criação de empregos neste instituto e adequação de penalidades previstas no código florestal).

Não houve diferença significativa entre os presidentes e entre partidos quanto ao percentual de atenção observado no período.

8. *Energia*

Esse tópico incorpora, entre outros, temas como energia nuclear e hidroelétrica, gás natural e petróleo, minas e carvão, energias alternativas e renováveis e eficiência energética. Enquanto prioridades, destacaram-se: políticas sobre gás natural e petróleo (36%), sobre eletricidade e energia hidroelétrica (35%) e políticas gerais sobre energia e segurança energética (11%).

A média de atenção no período sobre a matéria foi de 3%. Entre 1985 e 2011 o percentual de atenção variou entre 1% e 4%, tendo como exceções os anos de 1988 e 2005, cuja atenção foi nula, e 2000 e 2001, cuja média de atenção foi de, respectivamente 6% e 10% (sendo este último o maior percentual observado no período).

Nestes dois anos com grande saliência do tema (2000 e 2001), pertencentes ao segundo governo FHC, a atenção deste presidente direcionou-se aos setores de petróleo e gás e de energia elétrica. Em 2000, a maioria das proposições provém de projetos de lei (há somente uma medida provisória neste ano, cuja proposição foi posteriormente incorporada a um projeto de lei) e relacionam-se, em sua maioria, ao setor de petróleo e gás (reajuste de tarifas, desvinculação de receitas provenientes da exploração de petróleo e derivados, e criação da Agência Nacional do Petróleo). Houve, também, duas proposições de projetos de leis vinculadas ao setor energético (sobre investimento em pesquisas energética e sobre o financiamento da expansão do operador nacional do sistema elétrico). Já em 2001, os projetos de lei representaram a minoria das proposições sendo todos a respeito de petróleo e gás (relacionados à tributos sobre petróleo e derivados e carvão mineral). Sobressaíram-se as proposições via medidas provisórias, em sua maioria abordando assuntos sobre energia elétrica (oito das dez medidas provisórias classificadas sob esse tópico referem-se ao setor de energia elétrica). Entre as questões tratadas estão a abertura de créditos orçamentários extraordinários em favor do sistema elétrico, criação da comercializadora brasileira de energia emergencial- CBEE, criação da câmara de gestão da crise de energia elétrica-CBEE, e reajuste e criação de bônus financeiros aos consumidores residenciais de energia elétrica. Observa-se que neste ano (2001) ocorreu no Brasil

a crise no setor elétrico conhecida como “apagão”. Esta situação contingencial influenciou a atenção do presidente sobre esta política.

Entre 2012 e 2014 o percentual de atenção destinada à questões energéticas esteve bem acima da média, mantendo-se em 9% ao ano, proveniente, em grande parte, de medidas provisórias (tem-se somente um projeto de lei no período, em 2013, relacionado à criação do Conselho Nacional de Política Mineral e da Agência Nacional de Mineração). Em 2012, a atenção convergiu para matérias sobre energia elétrica, vinculadas à política de redução de tarifas deste insumo ao consumidor final e das concessões deste serviço (geração, transmissão e distribuição). Em 2013, manteve-se a atenção sobre energia elétrica, no entanto, metade das proposições vincularam-se à subsídios para o setor produtor de etanol. Por fim, em 2014, manteve-se a atenção sobre energia elétrica (com a alteração da lei de comercialização deste serviço e a proposta de mudança na direção geral do operador nacional do sistema elétrico) e incluiu-se uma proposição sobre biodiesel (obrigatoriedade de sua adição ao óleo diesel comercializado). O número de proposições sobre energia entre 2012 e 2014 decresceu, no entanto, como houve uma contração da agenda decisória legislativa da presidente Dilma como um todo, o percentual de atenção nesta matéria permaneceu igual nestes três anos.

O governo Dilma, assim, diferenciou-se, tendo uma atenção maior sobre esse tópico em comparação com os demais presidentes analisados. Esse efeito, no entanto, não se manteve na comparação entre partidos, que não diferiram na atenção destinada à questões energéticas.

9. Transportes

Esse tópico incorpora, entre outras, discussões sobre transporte público, manutenção e segurança de estradas, transporte ferroviário, marítimo e aéreo, e regulamentação e segurança de veículos terrestres. As prioridades no período foram: políticas gerais sobre transporte (25%), questões sobre construção e segurança de estradas (19%) e transporte marítimo (15%). Em seguida, tem-se, ainda, regulamentações sobre aeroportos e transporte aéreo; e questões sobre veículos leves e pesados, trânsito e segurança, com 13% cada.

Manteve-se a atenção a transportes em todo o período estudado, com média de 4%. Os maiores níveis foram observados em 1995 (11%) e 2002 (10%), ambos no governo FHC (primeiro e último ano de seu governo, considerando os dois mandatos).

Em 1995, as proposições foram predominantemente por meio de projetos de lei envolvendo questões financeiras e de descentralização do setor de transportes e de segurança de transportes. Os assuntos tratados foram: (1) transferência de recursos federais para a companhia estadual de trens urbanos do Rio de Janeiro, (2) alterações de tributos vinculados à marinha mercante, (3) descentralização da malha rodoviária federal, (4) matérias sobre segurança rodoviária (regulamentação de transporte terrestre de produtos perigosos e obrigatoriedade do uso do cinto de segurança) e marítima (competência do tribunal marítimo sobre segurança da navegação), (5) autorização da União para delegar aos estados a exploração e administração de rodovias por meio de pedágio; e (6) regulamentação do transporte aquaviário. Houve, também, um projeto de emenda constitucional (PEC) retirando a exclusividade na pesquisa e lavra de recursos minerais de empresa de capital nacional. Gomide (2011), analisando a política de transportes do Brasil, considera que a atenção a estas questões neste período provém da manutenção de uma agenda de reformas oriunda do governo Collor⁹².

Em 2002, salientou-se ações para reestruturação e descentralização do setor de transportes, previstas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em seu plano de governo para o segundo mandato⁹³. As proposições originaram-se,

⁹² Para Gomide (2011), o governo FHC consolidou uma agenda de desestatização iniciada no governo Collor, que incorporou o setor de transportes: “Com o governo de FHC deu-se prosseguimento à agenda de reformas [do governo Collor]. A promulgação da Lei das Concessões (derivada de projeto de lei do então Senador Fernando Henrique Cardoso) deu o embasamento que faltava para a efetivação da concessão dos serviços e das infraestruturas para a iniciativa privada. Em 1995, primeiro ano do governo FHC, foram também aprovadas as emendas constitucionais que desconstitucionalizam a reserva de mercado da navegação de cabotagem de mercadorias para embarcações nacionais e que acabariam com a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. No ano seguinte, veio a Lei 9.277/1996, que embasou a delegação da União para estados e municípios da administração e exploração dos portos e rodovias federais. O setor de transportes experimentou, assim, toda uma série de políticas desestatizantes, liberalizantes e descentralizantes.” (GOMIDE, 2011, p.109-110).

⁹³ Conforme apresentado pelo próprio Fernando Henrique Cardoso: “Grande parte do sistema de transporte brasileiro foi construído para uma geografia econômica que se transformou muito. É

predominantemente, de medidas provisórias a respeito de: (1) repasses de créditos extraordinários para construção e restauração de rodovias, ferrovias e infraestrutura portuária, (2) alterações em carreiras vinculadas à área de transporte (reestruturação e extinção de gratificações vinculadas ao controle de tráfego aéreo, e complementação de aposentadoria da rede ferroviária federal); (3) criação de serviço social do transporte ferroviário, (4) descentralização da malha viária, (5) alterações no poder de fiscalização da Agência Nacional de Transportes Terrestres- ANTT, (6) perdão de dívidas contributivas de empresas de transporte aéreo e, por fim, (7) concessão de subvenção econômica a consumidores para aquisição de veículos automotores movidos a etanol.

Conseqüentemente, a média de atenção destinada por FHC à política de transportes (6%) distinguiu-se estatisticamente do presidente que apresentou a menor atenção a este tema, Collor (2%) e refletiu, ainda, na comparação entre partidos (PSDB diferiu do PRN).

10. Justiça e administração interna

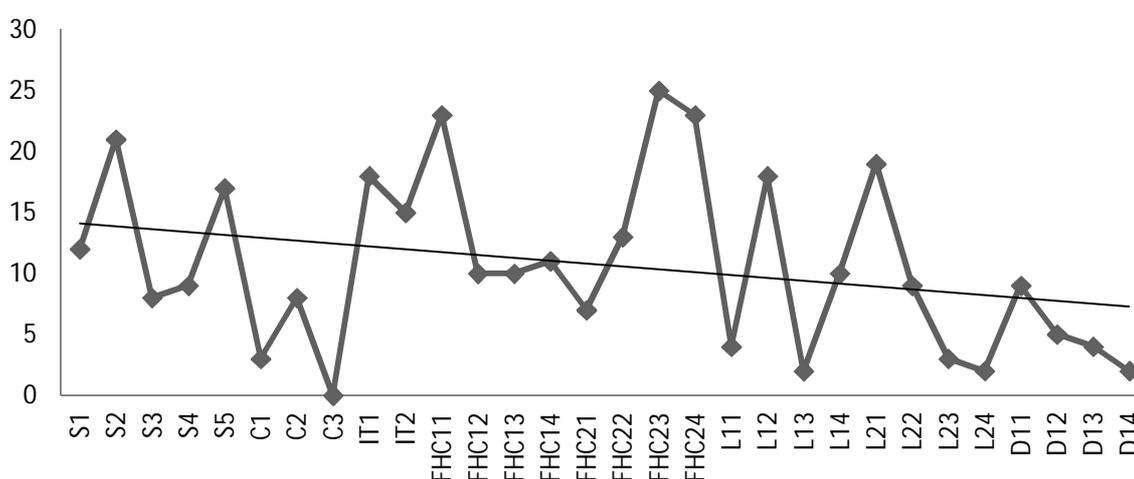
Esse código incorpora, entre outras, discussões envolvendo o sistema judicial e prisional, questões sobre o controle e prevenção de crimes, proteção civil (ações de prevenção e contenção de desastres naturais), revisão dos códigos civil e penal, carreiras de magistrados e forças policiais civis, e terrorismo. As prioridades

preciso readequá-lo visando à expansão da fronteira agrícola e da agroindústria e novos pólos de desenvolvimento industrial. O novo sistema de transporte deverá atender aos quesitos de maior integração do Brasil com os principais mercados internacionais e com os países vizinhos, dentro do contexto da globalização mundial e da abertura comercial. A atual estrutura de transportes apresenta como principal problema a elevada participação do modal rodoviário em detrimento dos modais hidroviário e ferroviário, (...) Por outro lado, o modal hidroviário, apesar do seu baixo custo – US\$ 10 por tonelada em mil quilômetros de distância para a soja – e de nossas importantes bacias hidrográficas, é pouco utilizado, pois há deficiências de infra-estrutura hidroviária e de instalações portuárias(...). Não obstante os problemas estruturais apresentados, a crise financeira do Estado brasileiro vem contribuindo para a deterioração do sistema de transportes. (...). A nova lei de portos abriu caminho para maior participação do setor privado, possibilitando o uso de terminais privativos para a movimentação de carga de terceiros e para a regionalização dos portos; juntamente com a alteração nas relações de trabalho na estiva e na capatazia, poderá contribuir muito para a modernização e redução dos custos portuários. É importante lembrar que grande parte do programa de investimentos necessários à readequação do sistema de transporte e portos poderá ser realizado pelo capital privado”. (CARDOSO, 2008, p.26-27).

neste quesito foram questões sobre: o sistema judicial (24%); proteção civil (20%); e carreiras de magistrados e forças policiais civis (18%).

Este foi o terceiro tópico com maior percentual de atenção nas três décadas avaliadas (10%). Em um único ano, 1992, a atenção a este foi nula. Os maiores índices de atenção ocorreram no início do governo Sarney, em 1986 (24%), e no governo FHC (19% em 1995 e 20% em 2001).

Figura 7: Gráfico sobre atenção presidencial absoluta sobre Justiça e administração interna segundo ano de governo.



Fonte: Elaboração própria.

Em 1986, esta saliência resultou, em grande medida, da reorganização institucional após a redemocratização. As questões envolveram, principalmente, a criação de cargos e de instâncias judiciais (reestruturação da justiça federal de primeira instância, criação de repartições da justiça do trabalho, criação do cargo de procurador federal, criação de cargos de juízes e de outras carreiras judiciárias, entre outras) e a incorporação de atribuições ao Tribunal de Contas da União. Além disso, tratou-se da regulamentação da vigilância privada armada, de alterações no código penal para repressão de criminalidade violenta, da instituição do sistema nacional de armas, munições e explosivos- SINAIE, e da criação de fundo para o combate ao tráfico e ao abuso de drogas.

Em 1995, a atenção direcionou-se para alterações no código penal e no código de processo penal, encaminhadas por meio de projetos de lei. Além destes, outros projetos de lei dispuseram sobre a criação de cargos policiais (agentes penitenciários e polícia civil), normativas que viabilizassem a aplicação de normas jurídicas e a regulamentação de escutas telefônicas. Adorno (1999) vincula as ações destinadas à política de segurança pública ao programa de governo do referido presidente⁹⁴. Houve no período, ainda, uma única proposição via medida provisória que destinou recursos para organização de defesa permanente contra calamidades públicas e situações de emergência.

Em 2002, a abrangência de questões tratadas é maior e envolve desde alterações no código penal e civil e de processos penal e civil; alteração nas leis antidrogas, de porte de armas e de crimes hediondos; alteração de normas gerais de direito penitenciário (criação do regime disciplinar diferenciado- RDD); assunção da União quanto a atos terroristas e de guerra contra aeronaves; alterações de carreiras da justiça (criação de cargos e alteração de remuneração); e créditos extraordinários para defesa civil relacionados à situações emergenciais.

Neste assunto, houve divergências significativas entre presidentes e entre partidos. Os dois presidentes com os maiores níveis de atenção: FHC e

⁹⁴ Segundo Adorno (1999, p. 130): “No domínio da segurança, o programa de governo pretendeu ser abrangente e atacar múltiplas questões. Partiu de um diagnóstico conciso, porém preciso do cenário de insegurança no Brasil contemporâneo. (...) Conseqüentemente, nomeou vários problemas: insuficiência do policiamento ostensivo, quadros humanos mal preparados, métodos de investigação policial ultrapassados, inquéritos atrasados, registros de ocorrências engavetados. Particularmente no caso da Polícia Federal, apontou problemas tais como escassez de efetivos e equipamentos, distorções salariais e até mesmo um sindicalismo radical comprometendo a disciplina e hierarquia nessa organização policial. Mas, não se deteve nesta esfera. Na esfera judicial, identificou déficits nos quadros de promotores e juizes, ressaltou o envelhecimento do Código Penal, o congestionamento dos tribunais e a morosidade da justiça. Além do mais, destacou a superpopulação dos presídios (...). A partir deste diagnóstico, o programa de governo teve por objetivo principal a retomada do controle da criminalidade mediante rigoroso cumprimento da lei. Em outras palavras, um programa que insistia em lei e ordem”. Segundo o plano de governo para seu segundo mandato, FHC destaca, ainda: “Dizer que a criminalidade é filha da miséria e das injustiças sociais é uma meia-verdade. A outra metade do problema é que os braços do poder público para a aplicação da lei estão quebrados, como quase toda a máquina do Estado brasileiro. (...). Por tudo isso, o controle da criminalidade, em todas as suas formas, e a aplicação rigorosa da lei serão metas fundamentais do Governo Fernando Henrique. (...) Mais do que ações emergenciais, de efeito necessariamente transitório, a melhoria da situação requer um trabalho persistente de fortalecimento e de melhor articulação dos órgãos e autoridades específicas, nas áreas de justiça e segurança pública. Trata-se de um trabalho a ser desenvolvido sem concessões à truculência, mas com firmeza, levando em conta que a segurança é um direito fundamental do cidadão.” (CARDOSO, 2008, p.71-72).

Sarney, ambos com atenção relativa de 13%, diferenciam-se dos presidentes com menores índices de atenção: Collor, com 3%; e Lula, com 7%. Essa mesma relação ocorre entre partidos, com o PSDB e o PMDB diferenciando-se do PRN e do PT.

11. Políticas Sociais

Em uma perspectiva mais restrita de políticas sociais⁹⁵, esse tópico incorpora, entre outras, discussões sobre assistência alimentar; serviços sociais e voluntariado; equipamentos sociais; subsídios para proteção social; regimes de seguridade social; e apoio à pobreza, à terceira idade, à pessoas com deficiência, à família e à infância. Considerando as três décadas avaliadas, a grande prioridade presidencial nesta matéria foi a seguridade social, que concentrou 55% da atenção sobre políticas sociais. Além desta, questões gerais sobre políticas sociais obtiveram 13% da atenção.

A média de atenção a esta política foi de 5%. Houve um único ano no qual não se apresentou proposições a este respeito (2010). Os maiores níveis de atenção estabeleceram-se entre 8% e 10% e ocorreram durante o governo Collor/Itamar, de 1991 a 1994⁹⁶, e entre o final do governo FHC e início do governo Lula, de 2001 a 2003⁹⁷.

Entre 1991 e 1994, a maioria das proposições envolveram a previdência social (financiamento, alterações nas regras de concessão e gestão da previdência social, extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social- INAMPS, alterações no Conselho Nacional de Seguridade Social, entre outras). Segundo Mello (1997), neste período, desencadeou-se um

⁹⁵ Segundo o artigo 6º da Constituição Federal: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (BRASIL, 1988). Assim, na perspectiva brasileira, as políticas sociais podem incorporar questões envolvendo a previdência social, saúde, assistência social, trabalho e renda, educação, habitação, desenvolvimento agrário e cultura e esportes, inseridos em códigos distintos segundo o modelo de codificação do CAP usado neste trabalho.

⁹⁶ Os percentuais de atenção no período foram de: 9% entre 1991 e 1993 e 10% em 1994.

⁹⁷ Os percentuais de atenção no período foram de: 9% em 2001 e 2003 e de 8% em 2002.

processo de revisão e reforma constitucional, principalmente durante o governo Itamar, a partir de um conjunto de ideias sobre o sistema público de seguridade social brasileiro antagônico ao presente na Constituição Federal de 1988. Considera-se, portanto, a ascensão destas ideias como um fator de convergência da atenção a este conteúdo desde o início do Governo Collor/Itamar. Conforme apresentado por Marques et al (2009), ainda, muitas das ideias expressas por Collor sobre a previdência social no início de seu mandato retornaram durante o governo FHC e Lula, nas respectivas reformas propostas por estes dois presidentes, como será descrito posteriormente.

Além destas, em 1994, houve uma concentração de medidas provisórias sobre assistência alimentar (criação do programa de distribuição emergencial de alimentos – PRODEA, crédito suplementar para o PRODEA, normas para prestação de serviços por entidades filantrópicas para atendimento emergencial). As demais questões tratadas no período foram: a criação do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (1991); concessão de benefícios fiscais para aquisição de bens (1991) e reajuste de pensões para deficientes físicos (1992); criação do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (1991); destinação de recursos a Cruz Vermelha (1992); e criação do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (1993) e do Programa de Atenção Integral a Meninos de Rua (1994).

Entre 2001 e 2003, a variedade de questões tratadas foi maior ao se comparar com o período descrito anteriormente (1991 a 1994). Previdência permaneceu como tema em todos os anos, com maior concentração em 2001 e 2002, envolvendo proposições vinculadas à consolidação de legislação previdenciária (2001, 2002); alterações em carreiras da área de seguridade social, com a criação de empregos públicos e gratificações (2001, 2002; 2003); alterações de valores de contribuição e normas de concessão de benefícios previdenciários para casos específicos (2001; 2002); criação de fundo de arrecadação de créditos e de prevenção e combate a fraudes contra a previdência social – FUNPREV (2001); e criação do cadastro nacional de informações sociais (2002).

A atenção ao tema de combate à pobreza ocorre em 2001 e 2003 com programas de transferência de renda condicionada como o “Bolsa-renda”

(2001) e o “Bolsa família” (2003); e a criação do fundo de combate e erradicação da pobreza (2001).

Houve, ainda, proposições sobre assistência alimentar, com a criação dos programas “Bolsa Alimentação” (2001) e “Cartão-alimentação” (2003) e a abertura de créditos para assistência alimentar emergencial (2001).

Por fim, há questões sobre apoio à terceira idade (criação do Conselho Nacional do Idoso, em 2001); proteção social vinculado ao desemprego (proposições sobre seguro desemprego, em 2002); apoio à pessoas com deficiência (alterações nas regras de pensões concedidas em casos de determinadas deficiências físicas, em 2003); e ao apoio à família e à infância (extensão do salário maternidade a mãe adotante, em 2003).

Na comparação entre presidentes, a maior média de atenção foi obtida pelo presidente Itamar (9,5%), que diferiu estatisticamente das médias obtidas pelos demais, com exceção do presidente Collor. O menor percentual de atenção foi observado no governo Dilma (2%), que diferiu, ainda, das médias observadas nos governos Collor (7%) e FHC (5%). Tendo o governo com maior atenção nesta matéria, o PRN diferiu estatisticamente das médias observadas do PMDB e do PT.

12. Desenvolvimento Local e Habitação

Esse tópico incorpora discussões sobre habitação urbana, rural e social e de desenvolvimento local ou regional. Foram classificados neste item programas como o Minha Casa Minha Vida, questões sobre reforma agrária e programas de desenvolvimento das Superintendência de desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM). As prioridades foram: políticas de habitação (23%), habitação em meio rural (19%), e questões sobre o mercado imobiliário (14%).

A média de atenção a esta política foi de 4%. Houve dois anos cuja atenção a este tópico mostrou-se nula (2008 e 2014). O maior índice foi observado no governo Collor (7%), envolvendo questões vinculada à normatização de reajustes de financiamentos imobiliário por meio do sistema financeiro de habitação, regulamentação de reajustes de contratos de aluguel, e ações da SUDENE em

regiões atingidas pela seca. Este governo diferiu do governo Dilma, que apresentou o menor percentual de atenção nesta matéria (2%). Todos os demais governos apresentaram índices muito similares de atenção (entre 3 e 4%). Não houve diferença entre os partidos políticos analisados.

13. Setor financeiro, indústria e comércio

Esse tópico incorpora, entre outras, regulamentações do sistema financeiro e bancário, de mercado de valores, de crédito ao consumo, de hipotecas e de seguros; proposições sobre falência e insolvência empresarial; normatização de ordens profissionais e associações empresariais; questões sobre práticas desleais de mercado; apoio a pequenas e médias empresas; direitos do autor e patentes; defesa do consumidor; e turismo. Priorizou-se nesta macropolítica (A) normatizações sobre o sistema bancário e regulamentação financeira (27%). Além destas, salientou-se questões sobre (B) mercado de valores; (C) pequenas e médias empresas; (D) turismo; e (E) ordens profissionais e associações comerciais, com média de atenção de 8% cada.

Com média de 5%, houve uma tendência de aumento da atenção sobre esse item, a qual atingiu um nível superior a 7% somente em 1999. O percentual de atenção neste ano (1999) foi de 9%, índice que só voltou a ocorrer no segundo governo Lula. Em 2007, houve o menor índice de atenção (0%).

Entre 2008 e 2011 o nível de atenção esteve entre 9 e 13% (este último observado em 2011, no primeiro ano do governo Dilma). No último ano do governo Dilma, em 2014, o índice também atingiu média de 9%.

Em 1999, a atenção presidencial disseminou-se por assuntos diversos que envolveram alterações de competência nos órgãos de controle de metrologia (CONMETRO E IMETRO), regulações bancárias, criação da superintendência de seguros privados (SUSEP), alterações sobre regulamentos de propriedade intelectual, criação de taxas para jogos de azar (bingos), mudanças no direito do consumidor e criação da "lei dos cartórios".

Entre 2008 e 2011, um tema recorrente concretizado, principalmente, por meio da proposição de medidas provisórias, refere-se a regulamentações e autorizações direcionadas aos bancos públicos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES, Caixa Econômica Federal- CEF e Banco do Brasil- BB). Dentre estas, ressalta-se a ampliação de limites de crédito e concessão de subvenção econômica a estas instituições (2008 a 2011), autorização para constituição de subsidiárias (2008), alterações sobre normas de recolhimento de dividendos e juros (2008), e a destinação dos depósitos judiciais e extrajudiciais à CEF (2009).

Entre 2009 e 2011 o alto índice de atenção nesta matéria deve-se, também, aos grandes eventos recebidos pelo Brasil (Copa das Confederações de Futebol, em 2013; Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e Jogos Olímpicos, em 2016). Destes, resultaram proposições como a instituição do "Ato Olímpico" (2009) e a criação da "Autoridade Pública Olímpica" (2010 e 2011), isenção de impostos para a Federação Internacional de Futebol (FIFA) (2008) e para a realização da Copa das Confederações de Futebol (2010). Outras questões tratadas no período foram a criação da Política Nacional de Turismo (2008), o apoio à cooperativas e à micro e pequenas empresas (2008, 2009 e 2011); regulamentações sobre direito do consumidor (2010); normativas sobre direito autoral e propriedade intelectual (2008, 2009 e 2011), alterações em regulações bancárias e de seguros privados (2008 e 2009) e, por fim, questões sobre regulamentação de conselhos profissionais (2008 e 2009).

Em 2014, a atenção direcionou-se à organização dos grandes eventos esportivos citados anteriormente, normativas sobre direito do consumidor e a regulações bancárias (tributação sobre rendimentos).

Na comparação entre presidentes, Dilma, que obteve a maior média de atenção (8,5%), diferenciou-se dos presidentes que apresentaram os menores níveis de atenção: Sarney (com média de 4%) e FHC (com média de 5% de atenção). Não houve diferença observável entre partidos políticos no período.

14. Defesa

Esse tópico incorpora, entre outras, discussões sobre defesa e segurança tais como inteligência e alianças militares; controle de armamentos; forças armadas; instalações e armamentos; carreiras militares; e operações de guerra. A grande prioridade nesta política foram as carreiras militares, que representaram 53% das proposições. Em seguida, tem-se queixas contra as forças armadas, com 11%.

A média de atenção a essa matéria foi de 6%. Em dois anos, 1992 e 1999, a atenção a esse ponto foi nula. Os maiores níveis foram observados durante o governo Sarney, em 1986 e 1987 (respectivamente 11% e 13%) e no primeiro governo Lula, em 2005 (13%).

Em sua maioria, as proposições entre 1986 e 1987 envolvem organização e reestruturação de carreiras militares (alteração de remunerações, transformação de cargos, aumento de limite de idade e mudanças nas regras para reforma e reserva). Outro ponto relevante foi a concessão de pensões a militares ou a familiares de pessoas vítimas de alguma ação militar. Tem-se, também, no período, questões sobre a regulamentação de armazenagem de armamento militar, alterações no ensino do exército e a definição de patrono para a aeronáutica.

Em 2014, grande parte das proposições também envolveram a reorganização de carreiras militares e das forças armadas (instituição de gratificações, estruturação e composição de carreiras militares, criação de comissão de readaptação dos incapazes das forças armadas e aumento de remunerações). Outras questões tratadas no período referem-se à alteração no código penal militar sobre casos de insubmissão, alterações no ensino da aeronáutica e ações vinculadas à missões de paz e humanitárias no exterior (dispensa de licitação para compra de bens e serviços para missões de paz no exterior, abertura de créditos suplementares para missões humanitárias na Ásia e no Haiti).

Na comparação entre presidentes, Sarney, que obteve a maior média de atenção (9%), difere de quase todos os demais, com exceção de Lula e Itamar. Na comparação entre partidos políticos, o PMDB, com média de atenção de 9%, diferiu de todos os demais partidos cujas médias permaneceram entre 4 e 6%.

15. Ciência, Tecnologia e Comunicações

Esse tópico incorpora, entre outras, discussões sobre telecomunicações, comunicação social (rádio, televisão e publicidade), missões aeroespaciais, meteorologia e indústria e segurança de informática. A média de atenção nesta matéria foi de 3%. As prioridades envolveram políticas de fomento à ciência e tecnologia (24%), questões sobre telecomunicações (21%) e sobre o financiamento de projetos de investigação e desenvolvimento (20%).

Os índices de atenção a ciência, tecnologia e comunicações oscilaram pouco no período, mantendo-se entre 1 e 4%. As exceções encontram-se em 1985, 1987 e 2008, cuja atenção foi nula, e em 2014, cuja atenção foi muito superior aos demais anos, concentrando 12,5% da atenção presidencial⁹⁸. Por essa razão, a presidente Dilma destacou-se, diferindo dos demais presidentes analisados.

Em 2014, observou-se proposições via medida provisória para alteração no programa de incentivo a inovação tecnológica e adensamento da cadeia produtiva de veículos automotores (inova-auto); flexibilização dos horários de transmissão do programa oficial de informação dos poderes da República durante a copa do mundo FIFA de futebol; abertura de crédito orçamentário suplementar para a empresa estatal de telecomunicações brasileiras adquirir um satélite e, autorização para concessão de subvenção econômica ao BNDES para investimento em inovação tecnológica.

Não houve diferença significativa entre os níveis de atenção observados entre partidos políticos no período.

⁹⁸ Em termos absolutos, o número de proposições da presidente Dilma não excedeu ao apresentado pelos demais presidentes, no entanto, considerando que a agenda decisória legislativa desta foi menor que as demais, a frequência relativa da matéria destacou-se em seu governo.

16. Comércio externo

Esse tópico incorpora, entre outras, discussões sobre promoção e regulação das exportações, acordos de comércio exterior, competitividade e balanço de pagamentos, regulamentações de importações e câmbio. As duas prioridades neste respeito foram a promoção e regulamentação de exportações (50%) e de importações (30%).

A média de atenção neste assunto foi de 2%. A atenção foi nula entre os anos de 1985 e 1987 e em 1996 e 2009. Não houve ano ou governo com grande destaque no período. O maior valor, 6%, ocorre em 1990, com proposições sobre a criação de áreas de livre comércio em cidades de Rondônia e do Amapá (Guajará-Mirim, Vila de Pacaraima em Boa Vista e Oiapoque) e da alteração, redução ou isenção de impostos de importação. Não houve diferença significativa de atenção entre presidentes e entre partidos políticos sobre comércio externo.

17. Política Externa

Esse tópico incorpora questões sobre cooperação internacional, acordos e proposições vinculadas a países estrangeiros, discussões sobre direitos humanos e terrorismo no âmbito internacional, e questões sobre diplomatas e diplomacia. As prioridades nas políticas foram ações relacionadas aos países da América do Sul e Central (34%) e sobre diplomacia e carreiras diplomáticas (29%).

A média de atenção à política externa foi de 2%, com tendência crescente no período. Houve diversos anos cuja atenção a esta política foi nula (1987, 1990, 1992, 1995, 2000, 2001, 2011 e 2012). O maior índice ocorreu em 2010, 8%, durante o segundo governo Lula, com proposições sobre carreiras diplomáticas; autorização para doação de alimentos para a assistência humanitária internacional; disposições sobre a administração de recursos brasileiros em contas do Fundo Monetário Internacional; e autorização de crédito aos bancos da Argentina e Uruguai sob a forma de margem de contingência reciprocamente concedida no âmbito do sistema de pagamento em moeda local.

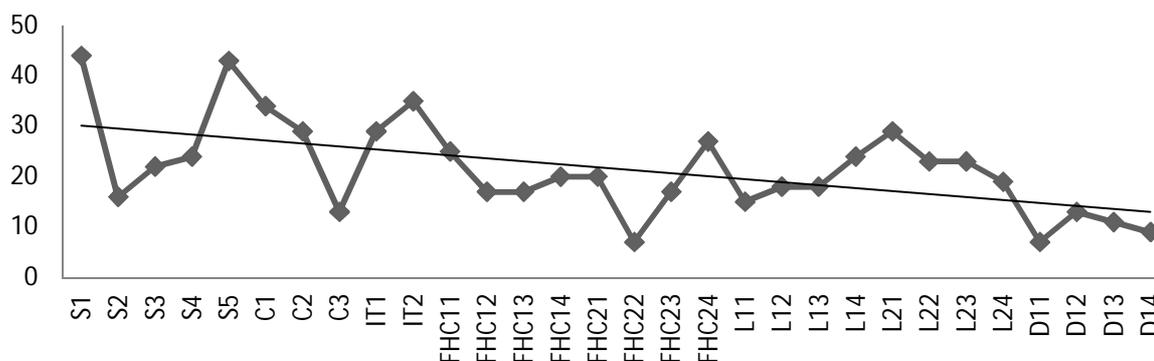
Na comparação entre presidentes, Lula diferencia-se de todos os demais, destinando 4% de sua atenção para política externa. Ainda que com valores de atenção bem inferiores, a segunda presidente com maior atenção foi Dilma, com 1,5%. Essa diferença refletiu, ainda, na comparação entre partidos políticos, com o PT destacando-se com média de atenção de 3% (os demais partidos não ultrapassam 1,3%).

18. Governo e Administração Pública

Esse tópico incorpora, entre outras, discussões sobre administração pública (carreiras, organização e reformas); relações entre níveis de governo; compras públicas; corrupção e questões sobre transparência; privatização/estatização; administração fiscal; campanhas políticas e eleições, revisões constitucionais; relação entre governo e parlamento; funcionamento do parlamento; questões sobre a transição para a democracia; e partidos políticos. As prioridades foram tópicos sobre administração pública, relacionados à carreiras do serviço público (36%); questões gerais sobre administração pública e orçamento para o funcionamento do governo (18%); e sobre gestão do setor público, que incorpora a gestão patrimonial, privatizações e nacionalizações (18%).

Governo e administração pública foi a macropolítica mais saliente em todos os governos analisados, ainda que com uma tendência decrescente. As médias de atenção por presidente mantiveram-se entre 17% (FHC) e 28% (Sarney).

Figura 8: Gráfico sobre atenção presidencial absoluta sobre governo e administração pública segundo ano de governo.



Fonte: Elaboração própria.

Na comparação por ano, os maiores valores foram observados em 1985 (34%) e 1987 (36%), no Governo Sarney, em um período de reorganização político-institucional no Brasil no primeiro governo da Nova República e anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Dentre as principais questões tratadas nestes anos, todas por meio de projetos de lei⁹⁹, ressalta-se alterações de remuneração e nas carreiras de servidores públicos vinculados aos três poderes e de diferentes níveis de governo; gestão do patrimônio público (doação, alienação e reversão de imóveis públicos); organização do processo eleitoral (alistamento eleitoral e crédito para justiça eleitoral); questões sobre a transição democrática (descaracterização de municípios como de interesse da segurança nacional e extinção da nomeação de prefeitos para estes municípios pelo Governo Federal); e reestruturação de normas que regem as sociedades de economia mistas e as companhias estatais.

Na comparação entre presidentes, Sarney, que obteve o maior nível de atenção (28%), diferiu dos três presidentes com menor nível de atenção, respectivamente: FHC (17%), Dilma (18%) e Lula (21%). O segundo presidente com maior atenção, Collor (26%) diferiu, também, de FHC. Esses valores refletem-se na comparação entre partidos políticos, tendo o PMDB diferido do PSDB e do PT e o PRN do PSDB.

⁹⁹As medidas provisórias somente foram instituídas após a aprovação da nova Constituição, em outubro de 1988.

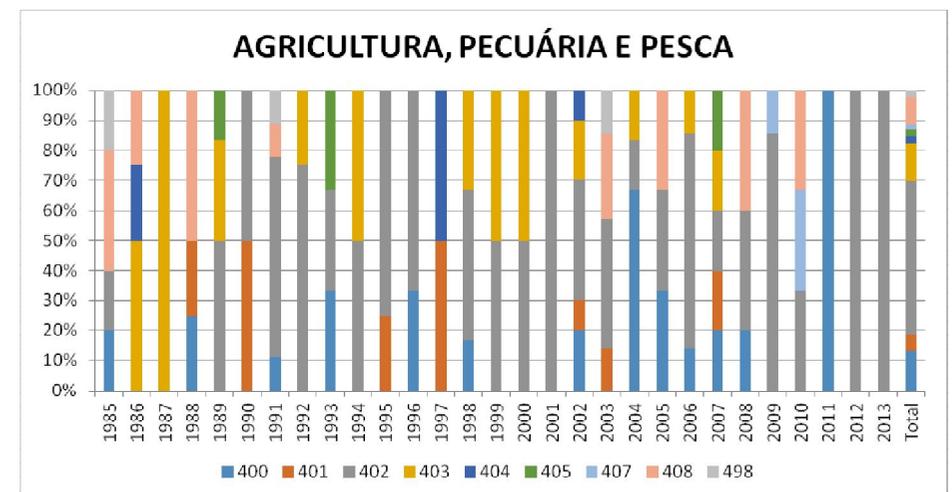
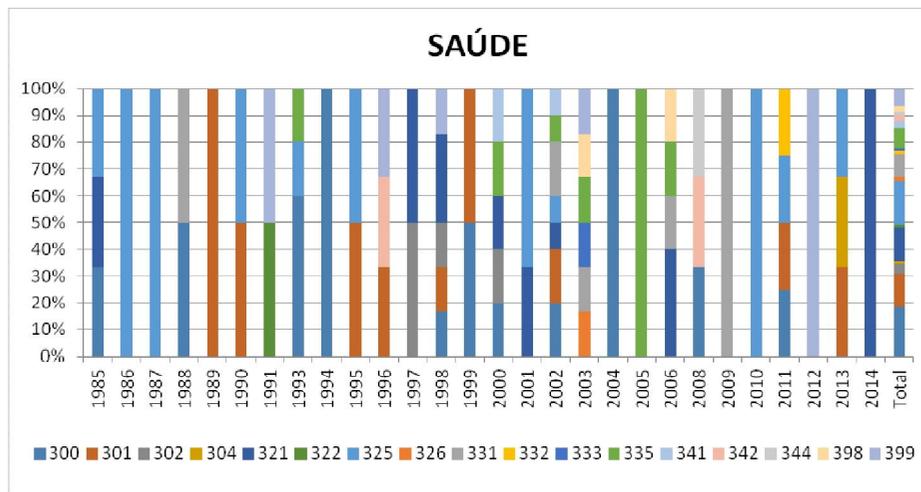
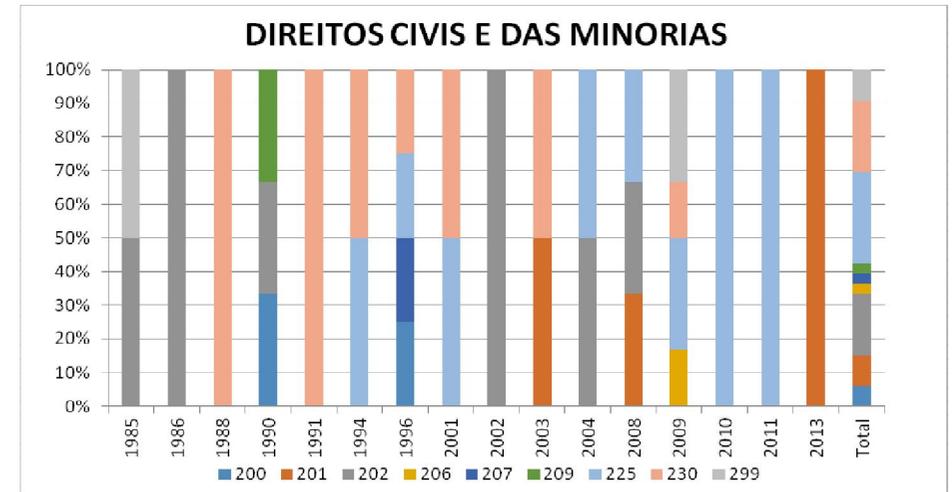
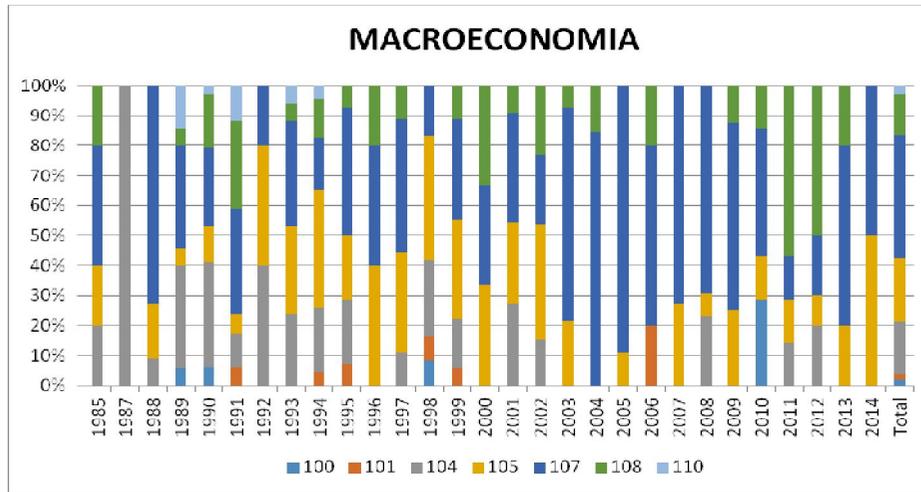
19. Recursos Naturais

Esse tópico incorpora questões sobre a gestão de parques, reservas e recursos naturais e questões indígenas. As prioridades foram: a regulamentação do uso de recursos naturais (32%); questões sobre recursos hídricos (31%); e sobre parques e reservas (28%).

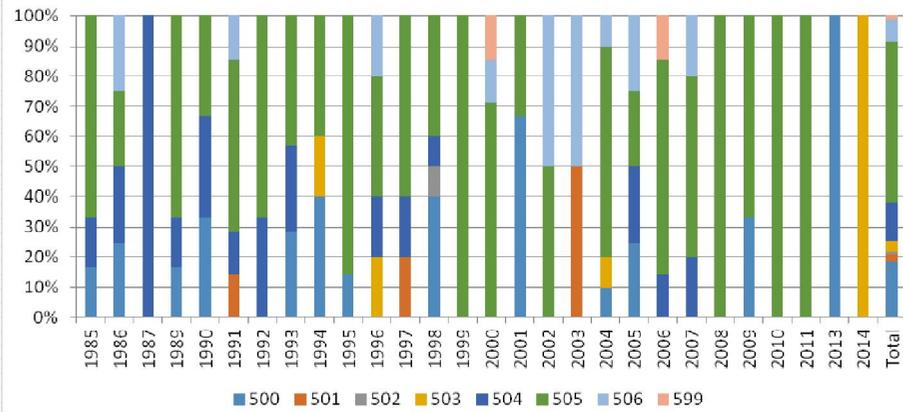
A média de atenção foi de 2% no período. Em 1988, 1994, 1995, 1997, 2010 e 2013 a atenção a recursos naturais foi nula. Os maiores índices de atenção foram observados em 1989 e 2000 (respectivamente 5 e 6%). Em 1989, as proposições trataram do Programa Nossa Natureza (ordenação territorial, política florestal e sobre o aumento de áreas destinadas a reservas legais nas propriedades rurais na região da Amazônia); da destinação de crédito especial para combate à queimadas destinado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis- IBAMA; da permissão de pesquisa sobre recursos minerais e da titulação/permissão de lavra mineral (por pequenas empresas de mineração e cooperativas de garimpeiros e em terras indígenas); e da regulamentação de construção e exploração de instalações portuárias rudimentares. Em 2000, tratou-se da autorização de alienação de imóveis entre INCRA E IBAMA; da exclusão de fração de área reservada à reserva extrativista; da alteração de lei de compensação financeira pela exploração dos recursos minerais destinada ao fomento de projetos científicos e de desenvolvimentos tecnológico sobre o setor mineral e recursos hídricos; e regulamentação sobre os bens, os direitos e as obrigações relativos ao acesso a componente do patrimônio genético existente no território nacional.

Os percentuais de atenção entre presidentes e entre partidos políticos foram similares (2%), não havendo diferença entre eles.

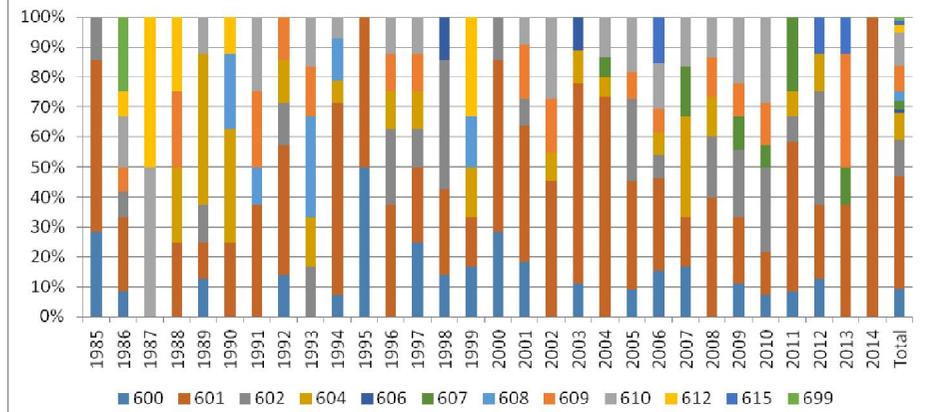
Figura 9: Gráficos sobre atenção relativa a políticas setoriais por ano.



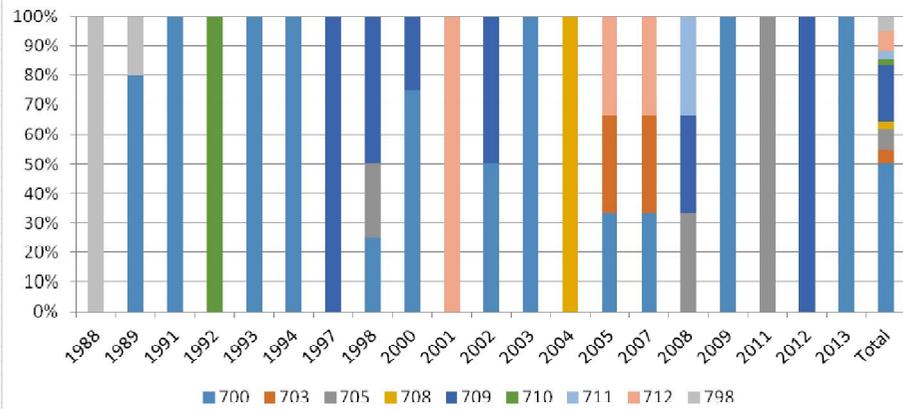
TRABALHO E EMPREGO



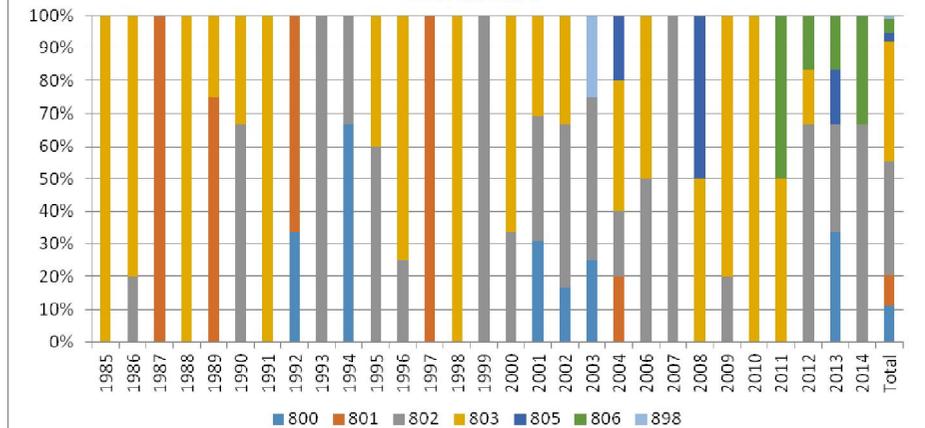
EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES

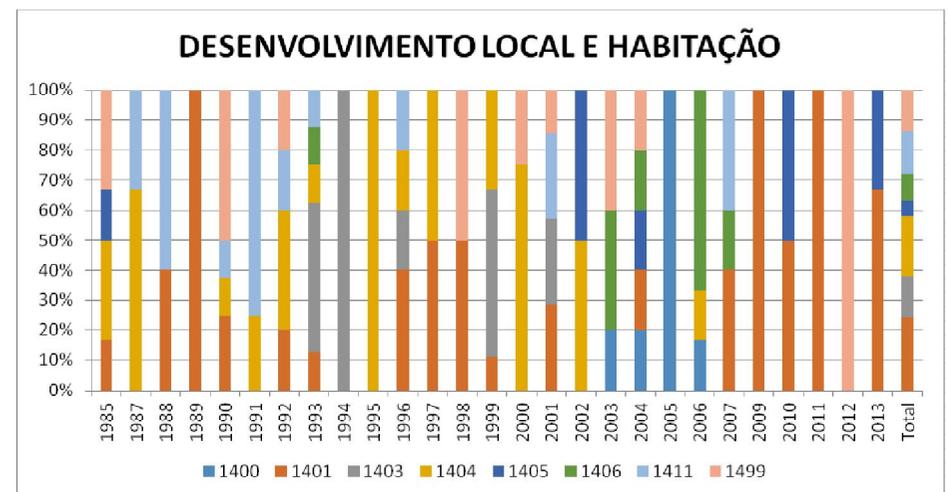
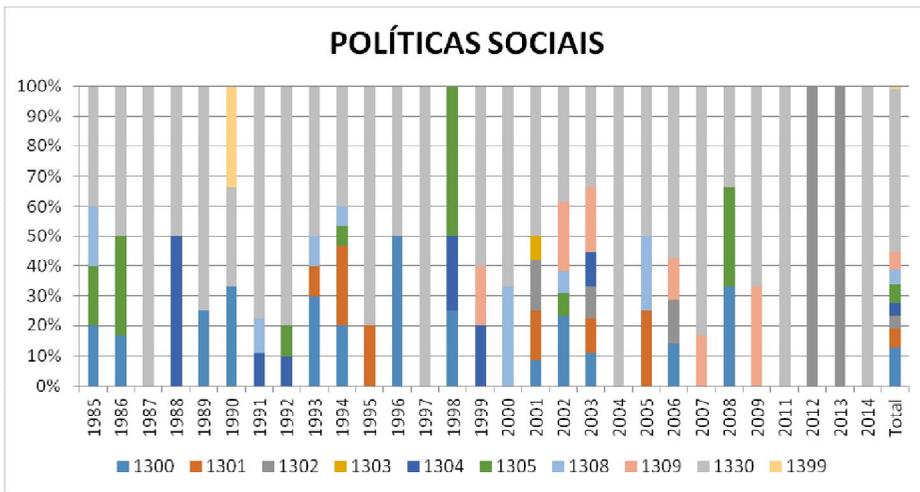
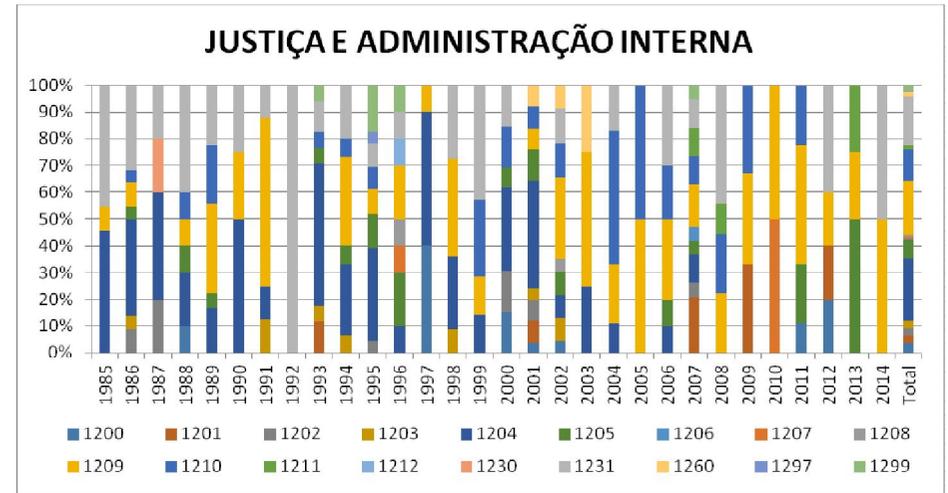
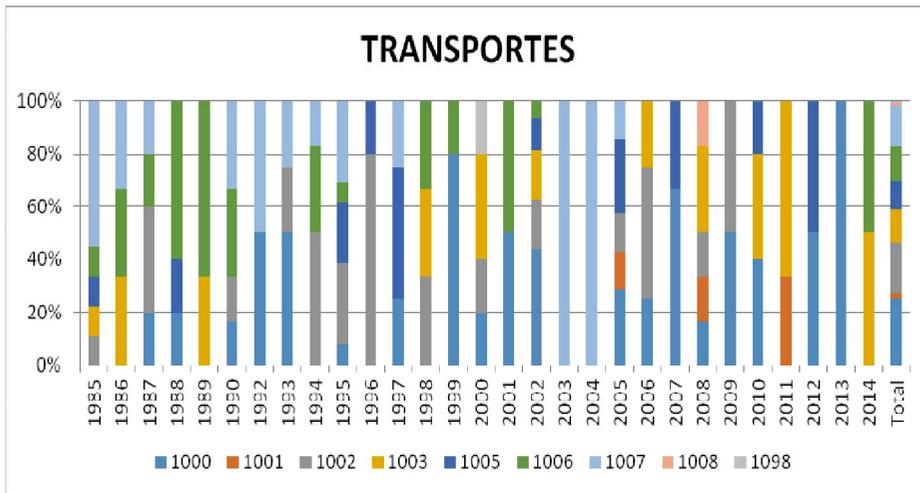


AMBIENTE

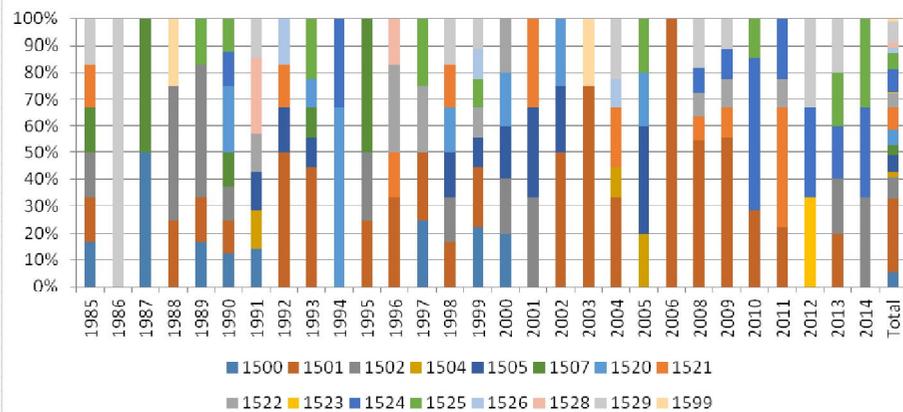


ENERGIA

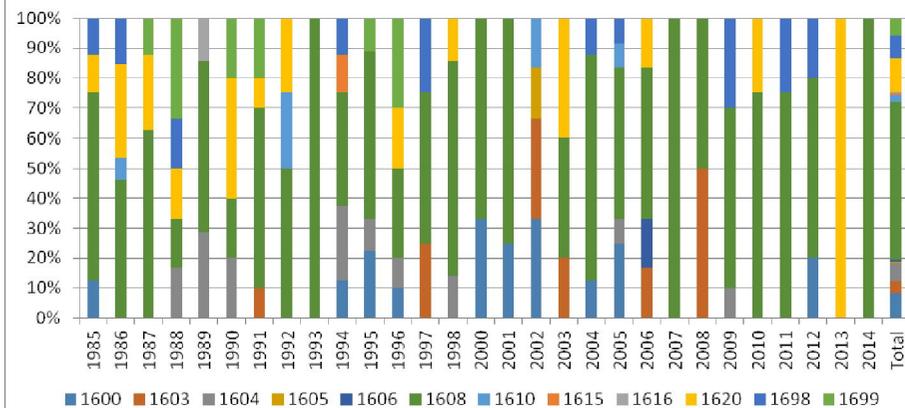




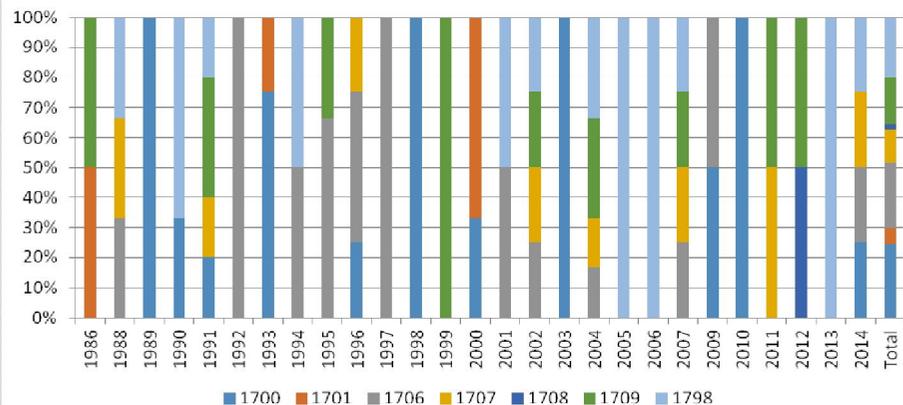
SETOR FINANCEIRO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO



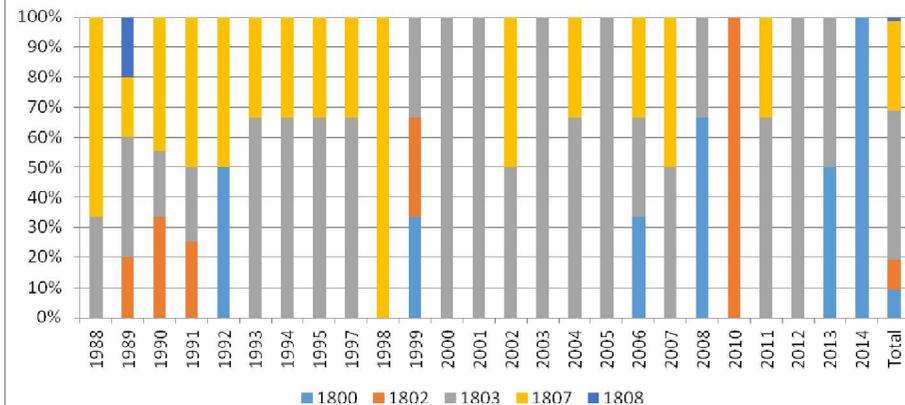
DEFESA

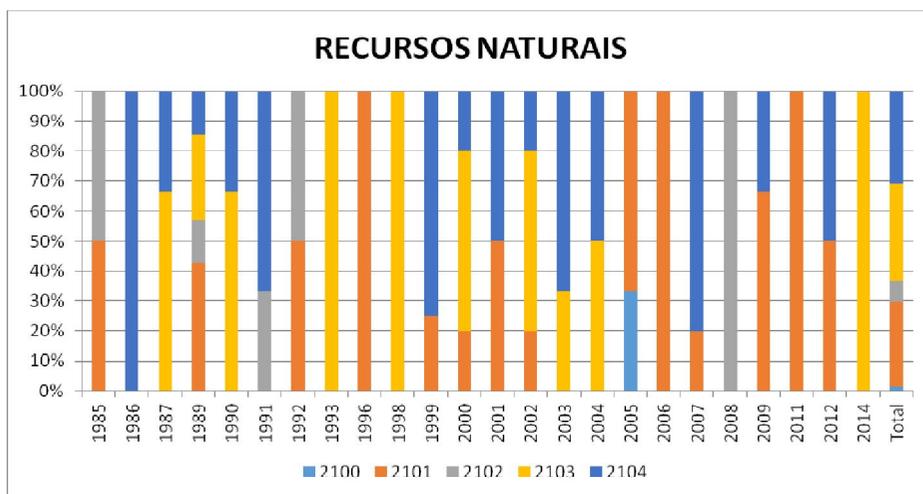
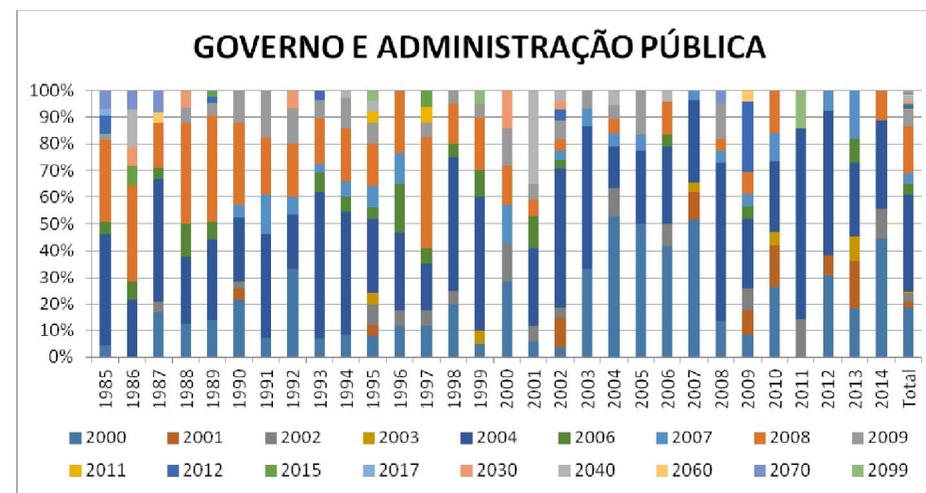
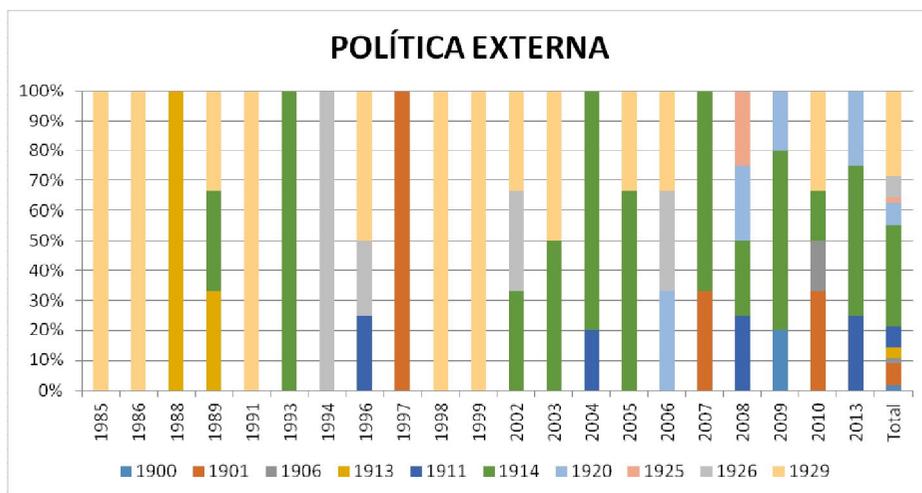


CIÊNCIA, TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES



COMÉRCIO EXTERNO





Obs: As políticas setoriais foram representadas pelos subcódigos do CAP que podem ser consultados no apêndice A deste trabalho.
 Fonte: Elaboração própria.

A figura 9 apresenta uma visão temporal da flutuação da atenção do presidente às diferentes políticas setoriais em cada um dos 19 grupos avaliados pela pesquisa. Pode-se observar nestes gráficos e nos tópicos anteriores a dinâmica de cada macropolítica, inclusive a dispersão ou concentração temática. Em seis das dezenove apresentadas, uma só política setorial concentrou mais da metade da atenção presidencial. Subsídios e seguros representou 51% da atenção sobre agricultura. Políticas gerais obtiveram 50% de atenção sobre meio ambiente. Regulamentações laborais representaram 53% das políticas sobre trabalho e emprego. E as carreiras militares concentraram 53% da atenção em Defesa. Outro ponto interessante foi a comparação entre políticas setoriais de exportação (com atenção de 50%) e de importações (30%), no âmbito da macropolítica de comércio exterior. Por fim, ressalta-se a prevalência da discussão sobre a previdência social sobre as demais políticas sociais, concentrando 55% da atenção neste tópico.

4.2.1 Mudanças na Saliência das Macropolíticas

O comportamento da atenção presidencial sobre cada macropolítica variou pouco ao longo do período analisado. A tabela 13 apresenta o efeito do tempo na saliência das macropolíticas¹⁰⁰. Os valores da coluna C representam tendência crescente ou decrescente da saliência. As macropolíticas de (1) educação, (2) energia, (3) setor financeiro, indústria e comércio e (4) política externa apresentaram crescimento estatístico significativo no período. Já Governo e Administração Pública foi a única que apresentou decréscimo de atenção pelo presidente.

¹⁰⁰ Esta tabela teve como referência a apresentada por Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015, p.52). Realizou-se a correlação entre as variáveis ano (independente) e códigos CAP (dependente). A coluna "C" apresenta o coeficiente de correlação. Valores positivos apresentam tendência de atenção crescente, já os negativos a tendência decrescente de atenção aos tópicos. A coluna "P" apresenta o nível de significância. Considerou-se estatisticamente significantes valores de P menores que 0,05. A coluna R² apresenta os valores do coeficiente de determinação que indicam a medida de ajustamento dos dados ao modelo linear calculado.

Tabela 13: Comportamento das macropolíticas nas agendas decisórias legislativas presidenciais entre 1985 e 2014.

CÓDIGO CAP	MACROPOLÍTICA	C	P	R²
1	Macroeconomia	-0,01	0,58	0,01
2	Direitos Cívicos, Direito das Minorias e Liberdade	0,13	0,49	0,02
3	Saúde	0,26	0,16	0,07
4	Agricultura, Pecuária e Pescas	0,24	0,2	0,06
5	Trabalho e Emprego	-0,26	0,15	0,07
6	Educação e Cultura	0,48	0,007	0,23
7	Ambiente	0,19	0,3	0,04
8	Energia	0,38	0,04	0,15
10	Transportes	-0,02	0,92	0,0004
12	Justiça e Administração interna	-0,24	0,21	0,06
13	Políticas Sociais	-0,24	0,21	0,06
14	Desenvolvimento Local e Habitação	-0,27	0,16	0,07
15	Setor financeiro, Indústria e Comércio	0,38	0,04	0,14
16	Defesa	-0,28	0,13	0,08
17	Ciência, Tecnologia e Comunicações	0,33	0,07	0,11
18	Comércio Externo	0,14	0,44	0,02
19	Política Externa	0,43	0,02	0,19
20	Governo e Administração Pública	-0,4	0,03	0,17
21	Recursos Naturais	0,04	0,84	0,0016

Fonte: Elaboração própria.

*P<0,05.

4.2.2 Relações entre as Macropolíticas

Para a análise de possíveis interações entre macropolíticas, foi calculada a correlação entre elas no período. Ressalta-se que somente com este instrumento não é possível afirmar que existe relação de causalidade entre as políticas analisadas. Tem-se, no entanto, um quadro das macropolíticas que obtiveram tendência linear¹⁰¹ similar ou inversa no período em questão. A figura 10 apresenta os resultados sendo que os quadrantes mais escuros apresentam os maiores valores de correlação. Esta permite, ainda, uma análise mais ampla do comportamento de cada macropolítica em relação às demais. Um exemplo é a política energética, com diversos quadrantes claros, que indica comportamento diverso dos demais tópicos.

A tabela 14 descreve as macropolíticas com valores significativos de correlação. Foram considerados valores de correlação (coeficiente de Pearson) acima de 0,4, entendidos como uma correlação moderada. Poucas correlações foram observadas (seis) e todas moderadas ($0,41 < r < 0,5$). Em sua maioria, políticas externas (comércio e política externa) vincularam-se a políticas internas (respectivamente, macroeconomia, direitos, agricultura e educação e cultura). Entre políticas internas, as relações foram opostas (o aumento de uma relacionou-se à diminuição da outra).

Tabela 14: Correlação entre macropolíticas presentes nas agendas decisórias legislativas presidenciais entre 1985-2014.

MACROPOLÍTICAS		R
Macroeconomia	Comércio Externo	0,42
Direitos Cívicos, Direitos de Minorias e Liberdade	Política Externa	0,46
Agricultura, Pecuária e Pescas	Política Externa	0,47
Educação e Cultura	Política Externa	0,49
Saúde	Governo e Administração Pública	-0,49
Justiça e Administração Interna	Setor Financeiro, Indústria e Comércio	-0,47

P<0,05.

Fonte: Elaboração própria.

¹⁰¹ A correlação via coeficiente de Pearson examina a relação linear entre variáveis. Este trabalho não avaliou relações não lineares entre as políticas.

4.3 ANÁLISE COMPARATIVA

O objetivo desta seção é examinar comparativamente as agendas decisórias presidenciais segundo o presidente, o governo e o partido político no governo, ressaltando as diferenças entre elas, bem como seus destaques. Nas duas primeiras subseções apresenta-se a atenção média por presidente e partidos políticos no governo segundo as dezenove macropolíticas, que permitiu verificar quais variáveis diferiram estatisticamente das demais segundo o modelo de análise univariada (análise de variância). A exposição destes resultados já foi realizada na seção anterior, ao final da descrição de cada tópico (macropolítica) e, neste momento, exibe-se uma síntese comparativa.

Além disso, apresenta-se uma investigação comparativa das médias de atenção em cada categoria (presidente, partido político no governo e governo). O objetivo foi, por meio de análises multivariadas, listar a importância das políticas para estratificação dos grupos e indicar quais as mais importantes para cada uma das categorias (segundo análise do índice de importância da variável¹⁰² proveniente da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais- PSL); e a comparação quanto ao conteúdo da agenda decisória, com o agrupamento de acordo com a intensidade relativa de frequência das macropolíticas e das políticas setoriais analisadas (gráfico de duas dimensões da análise dos componentes principais).

4.3.1 Por Presidente

A seguir, examina-se a composição das agendas decisórias legislativas de cada presidente e as mudanças observadas entre elas nos trinta anos avaliados. Inicialmente, apresenta-se a diferenciação da atenção média por presidente as dezenove políticas (tabela 15). O presidente FHC foi o que diferiu de pelo menos um presidente em mais questões: (A) saúde; (B) trabalho e emprego; (C) transportes; (D) justiça e administração interna; e (E) políticas sociais. Seguido por Sarney – (A)

¹⁰² O índice de importância da variável na projeção (*VIP score*) mensura a importância de cada variável no modelo de discriminantes dos quadrados mínimos (PLS). Ele resume, assim, a contribuição da variável ao modelo analisado.

justiça e administração interna; (B) defesa; e (C) governo e administração pública – e Dilma – (A) saúde, (B) energia e (C) setor financeiro, indústria e comércio). Por fim, Collor, Itamar e Lula diferiram de pelo menos um presidente em duas questões sendo (A) políticas sociais e (B) governo e administração pública por Collor; (A) políticas sociais e (B) trabalho e emprego para Itamar; e (A) educação e (B) política externa para Lula.

Para todos os presidentes, a macropolítica de *governo e administração pública*, que está intrinsecamente vinculada às atribuições do Poder Executivo, aparece com a média mais alta de atenção. Todos apresentaram, ainda, macroeconomia como uma das principais macropolíticas presentes em suas agendas decisórias.

A tabela 16 demonstra a concentração da atenção presidencial. No caso do presidente Sarney, as quatro macropolíticas com maior percentual de atenção ocuparam aproximadamente 60% da agenda decisória legislativa. Além disso, para este e para o presidente Collor mais de um quarto da atenção foi destinada à *governo e administração pública*. Ainda que em menor proporção, essa concentração permanece para o presidente Collor, com duas macropolíticas contingenciando 40% de sua atenção. Segue-se uma dinâmica decrescente para os demais presidentes, sendo que na mais recente agenda avaliada, a da presidente Dilma, as duas macropolíticas com maior atenção correspondem a 29% de sua agenda decisória legislativa.

A figura 11 apresenta a distribuição temporal da atenção presidencial às macropolíticas. Estas reforçam as constatações discutidas anteriormente de concentração da atenção presidencial durante os governos Sarney e Collor/Itamar; e do aumento da diversidade a partir do governo FHC. Além disso, picos de atenção e diferentes preferências podem ser observadas graficamente. Por fim, destaca-se a linearidade da atenção apresentadas pelos presidentes Collor e Dilma, ou seja, a baixa oscilação da atenção destinada a diferentes políticas ao longo de seus anos de governo.

Tabela 15: Atenção média presidencial segundo tipos de macropolíticas entre 1985 e 2014.

CÓDIGO CAP	MACROPOLÍTICA	PRESIDENTES					
		Sarney	Collor	Itamar	FHC	Lula	Dilma
1	Macroeconomia	0,08±0,02 ^a	0,14±0,03 ^a	0,14±0,04 ^a	0,11±0,02 ^a	0,1±0,02 ^a	0,1±0,03 ^a
2	Direitos Cíveis, Direito das Minorias e Liberdade	0,008±0,006 ^a	0,007±0,008 ^a	0,007±0,009 ^a	0,007±0,005 ^a	0,02±0,005 ^a	0,007±0,007 ^a
3	Saúde	0,02±0,008 ^{ab}	0,01±0,01 ^a	0,02±0,01 ^{ab}	0,04±0,007 ^b	0,02±0,007 ^{ab}	0,04±0,009 ^b
4	Agricultura, Pecuária e Pescas	0,03±0,01 ^a	0,05±0,01 ^a	0,02±0,02 ^a	0,04±0,008 ^a	0,05±0,008 ^a	0,05±0,01 ^a
5	Trabalho e Emprego	0,03±0,01 ^{ab}	0,05±0,01 ^{ab}	0,06±0,02 ^a	0,05±0,008 ^a	0,04±0,008 ^{ab}	0,02±0,01 ^b
6	Educação e Cultura	0,06±0,02 ^a	0,07±0,02 ^{ab}	0,07±0,03 ^{ab}	0,07±0,01 ^a	0,11±0,01 ^b	0,11±0,02 ^{ab}
7	Ambiente	0,008±0,006 ^a	0,02±0,008 ^a	0,01±0,01 ^a	0,015±0,005 ^a	0,015±0,005 ^a	0,015±0,007 ^a
8	Energia	0,03±0,01 ^a	0,02±0,01 ^a	0,02±0,02 ^a	0,04±0,008 ^a	0,02±0,008 ^a	0,08±0,01 ^b
10	Transportes	0,05±0,01 ^{ab}	0,02±0,01 ^b	0,03±0,02 ^{ab}	0,06±0,008 ^a	0,04±0,008 ^{ab}	0,04±0,01 ^{ab}
12	Justiça e Administração interna	0,13±0,02 ^b	0,03±0,03 ^{ac}	0,11±0,03 ^{abc}	0,13±0,02 ^b	0,07±0,02 ^{ac}	0,08±0,02 ^{abc}
13	Políticas Sociais	0,03±0,01 ^{bc}	0,07±0,01 ^{ab}	0,1±0,02 ^{abc}	0,05±0,009 ^b	0,05±0,009 ^{bc}	0,02±0,01 ^c
14	Desenvolvimento Local e Habitação	0,03±0,01 ^{ab}	0,07±0,01 ^a	0,03±0,02 ^{ab}	0,04±0,009 ^{ab}	0,03±0,009 ^{ab}	0,02±0,01 ^b
15	Setor financeiro, Indústria e Comércio	0,04±0,01 ^{ab}	0,06±0,02 ^{ab}	0,04±0,02 ^{ab}	0,05±0,01 ^a	0,06±0,01 ^a	0,09±0,01 ^b
16	Defesa	0,09±0,01 ^a	0,04±0,02 ^b	0,04±0,02 ^{ab}	0,05±0,01 ^b	0,06±0,01 ^{ab}	0,04±0,02 ^b
17	Ciência, Tecnologia e Comunicações	0,01±0,01 ^b	0,03±0,01 ^{ab}	0,02±0,02 ^{ab}	0,02±0,008 ^{ab}	0,02±0,008 ^b	0,05±0,01 ^a
18	Comércio Externo	0,02±0,007 ^a	0,04±0,01 ^a	0,02±0,01 ^a	0,02±0,006 ^a	0,03±0,006 ^a	0,03±0,008 ^a
19	Política Externa	0,01±0,007 ^a	0,005±0,01 ^a	0,007±0,01 ^a	0,01±0,006 ^a	0,04±0,006 ^b	0,01±0,008 ^a
20	Governo e Administração Pública	0,28±0,02 ^a	0,26±0,03 ^a	0,22±0,04 ^{ac}	0,17±0,02 ^c	0,2±0,02 ^c	0,18±0,03 ^c
21	Recursos Naturais	0,02±0,008 ^a	0,02±0,01 ^a	0,02±0,01 ^a	0,02±0,006 ^a	0,02±0,006 ^a	0,02±0,009 ^a

Letras incomuns na mesma linha diferem ($P < 0,05$).

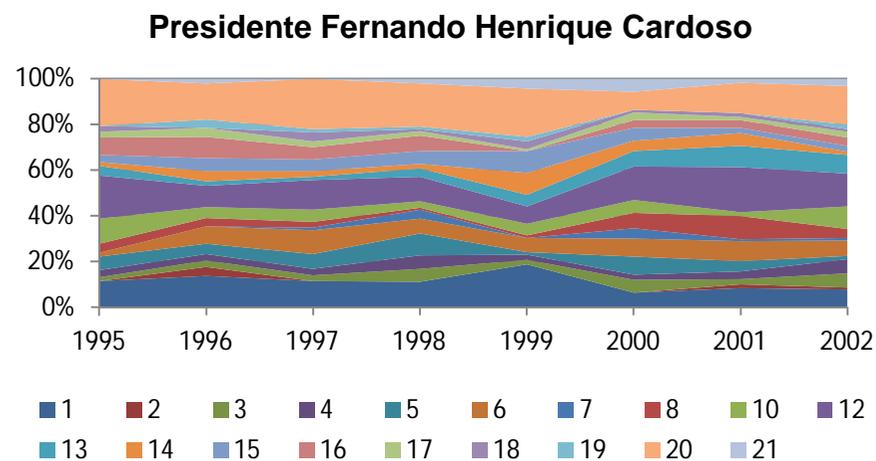
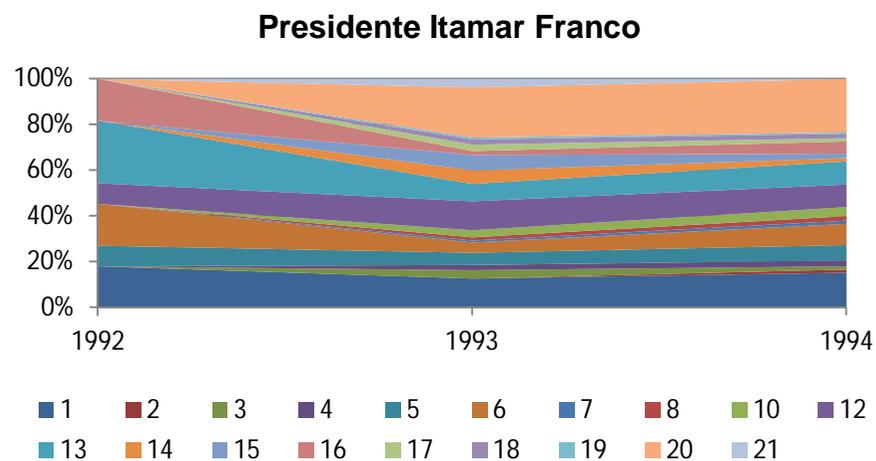
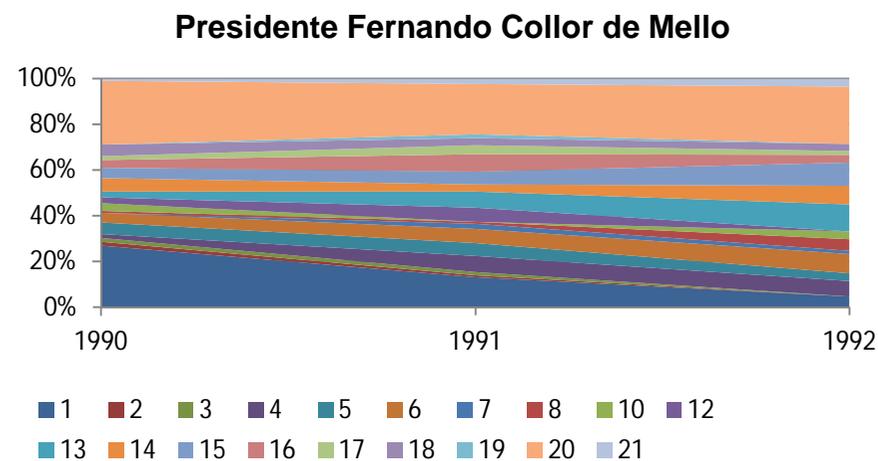
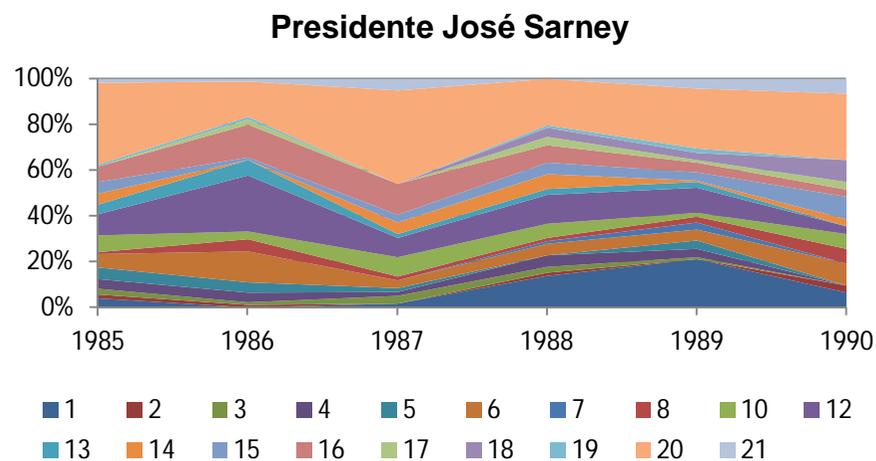
Fonte: Elaboração própria.

Tabela 16: Macropolíticas com maior atenção na agenda decisória legislativa presidencial entre 1985 e 2014.

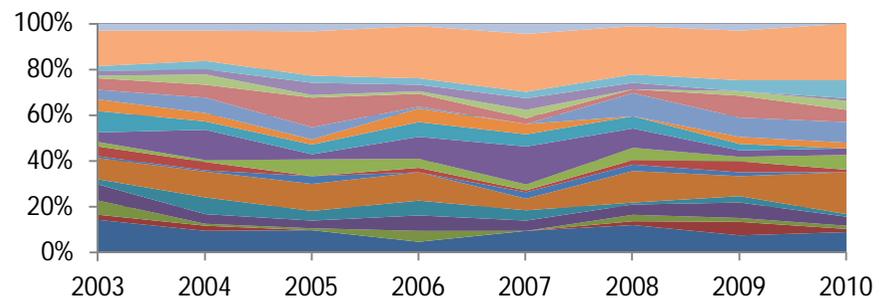
PRESIDENTE	MACROPOLÍTICA	MÉDIA	ERRO PADRÃO
Sarney	Governo e Administração Pública	0,28	0,07
	Justiça e Administração Interna	0,13	0,06
	Defesa	0,09	0,03
	Macroeconomia	0,08	0,08
	<i>% ATENÇÃO</i>	<i>58%</i>	
Collor	Governo e Administração Pública	0,26	0,03
	Macroeconomia	0,14	0,11
	Educação	0,07	0,04
	Políticas Sociais	0,07	0,04
	<i>% ATENÇÃO</i>	<i>54%</i>	
Itamar	Governo e Administração Pública	0,22	0,02
	Macroeconomia	0,14	0,01
	Justiça e Administração Interna	0,11	0,01
	Políticas Sociais	0,1	0,007
	<i>% ATENÇÃO</i>	<i>57%</i>	
FHC	Governo e Administração Pública	0,17	0,05
	Justiça e Administração Interna	0,13	0,04
	Macroeconomia	0,11	0,04
	Educação	0,07	0,03
	<i>% ATENÇÃO</i>	<i>48%</i>	
Lula	Governo e Administração Pública	0,21	0,04
	Educação	0,11	0,04
	Macroeconomia	0,1	0,03
	Defesa	0,06	0,04
	<i>% ATENÇÃO</i>	<i>48%</i>	
Dilma	Governo e Administração Pública	0,18	0,08
	Educação	0,11	0,05
	Macroeconomia	0,1	0,04
	Setor Financeiro, Indústria e Comércio	0,09	0,03
	<i>% ATENÇÃO</i>	<i>48%</i>	

Fonte: Elaboração própria.

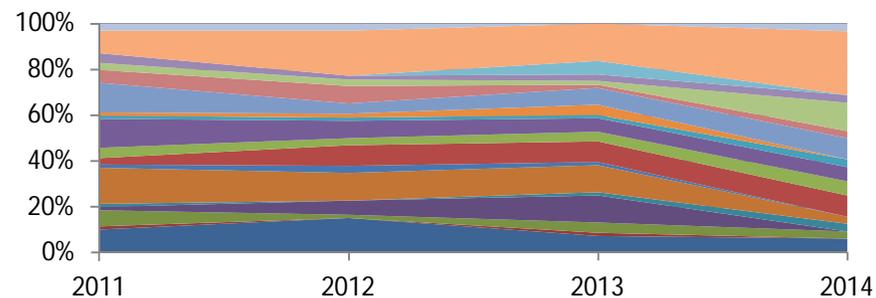
Figura 11: Gráficos sobre a distribuição temporal da atenção às macropolíticas por presidente.



Presidente Luiz Inácio Lula da Silva



Presidente Dilma Housseff



Legenda:

- | | |
|--|---|
| 1 Macroeconomia | 12 Justiça e Administração interna |
| 2 Direitos Civis, Direito das Minorias e Liberdade | 13 Políticas Sociais |
| 3 Saúde | 14 Desenvolvimento Local e Habitação |
| 4 Agricultura, Pecuária e Pescas | 15 Setor financeiro, Indústria e Comércio |
| 5 Trabalho e Emprego | 16 Defesa |
| 6 Educação e Cultura | 17 Ciência, Tecnologia e Comunicações |
| 7 Ambiente | 18 Comércio Externo |
| 8 Energia | 19 Política Externa |
| 10 Transportes | 20 Governo e Administração Pública |
| | 21 Recursos Naturais |

Fonte: Elaboração própria.

As figuras abaixo (12 a 15) apresentam a análise comparativa das médias de atenção entre presidentes. Os gráficos de VIP score (figuras 12 e 13) trazem duas importantes contribuições. No eixo horizontal, o gráfico hierarquiza as diferenças entre frequências relativas de atenção dos presidentes, assim, quanto maior o índice VIP, maior a diferença da saliência a uma determinada política observadas nas agendas decisórias legislativas. No eixo vertical, o gráfico destaca a importância das políticas para cada presidente, permitindo a comparação entre eles. Das dezenove macropolíticas, ainda que com índices de importância diferenciados, o presidente Sarney destacou-se, respectivamente, em: (A) defesa; (B) governo e administração pública e (C) recursos naturais. Para Collor destacaram-se, também, três macropolíticas: (A) comércio externo; (B) macroeconomia e (C) desenvolvimento local e habitação. Os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram aqueles com menos macropolíticas destacadas (duas cada um), sendo *políticas sociais e trabalho e emprego* no primeiro caso e *justiça e administração interna e transportes* para o segundo.

O presidente Lula destacou-se em cinco macropolíticas: (A) política externa; (B) direitos civis, direitos das minorias e liberdade; (C) ambiente; (D) educação e (E) agricultura. Por fim, Dilma destacou-se em: (A) energia; (B) setor financeiro, indústria e comércio; (C) ciência, tecnologia e comunicações e (D) saúde.

O exame das políticas setoriais (representadas pelos subcódigos) possuem uma especificidade. Pela impossibilidade de exposição de todas (que totalizam 237), apresenta-se as quinze com maior destaque em termos comparados (frequências relativas que se distinguiram na comparação entre presidentes. Evidencia-se pela distinção da frequência em relação às demais. Assim, se uma política setorial foi relevante para todos, esta não irá se destacar a nenhum e, portanto, não será visível pelo *VIP score* neste caso.

Das quinze políticas setoriais representadas, seis salientaram-se pelo presidente Sarney, com questões vinculadas, principalmente, a (1) *organização político-administrativa após redemocratização* (descaracterização de municípios como “de interesse da segurança nacional” e extinção da nomeação “pro tempore” dos prefeitos destes municípios pelo Poder Executivo; organização e reestruturação administrativa do distrito federal e do território de Fernando de Noronha; alterações

na carreira, inclusive salariais, e criação de cargos do Poder Judiciário, das forças policiais e de militares, entre outras); e (2) *questões sobre pesca e meio ambiente* vinculadas, em sua maioria, ao Programa Nossa Natureza¹⁰³ (subsídios e normativas vinculadas à atividade pesqueira nacional por meio da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca –SUDEPE-¹⁰⁴ e a criação de entidades de pesquisa relacionadas ao meio ambiente -Centro de Tecnologia Mineral, CEPEM, e Comissão Coordenadora Regional de Pesquisas na Amazônia CORPAM).

A presidente Dilma salientou cinco das quinze políticas setoriais elencadas. No caso de *política industrial*, referiu-se a um conjunto de subsídios e incentivos fiscais a diversos setores econômicos. Conforme já apresentado na discussão sobre a política de *energia*, entre os anos de 2012 e 2013 a atenção direcionou-se ao setor de energia elétrica e na concessão de subsídios ao setor produtor de etanol. A atenção sobre *saúde* refere-se à regulamentação de instituições filantrópicas prestadoras de serviço ao Sistema Único de Saúde e a

¹⁰³ O Programa Nossa Natureza foi a dominação dada ao Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal instituído pelo decreto nº. 96.944, de 12 de outubro de 1988. Este tinha como finalidade: "(...) estabelecer condições para a utilização e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis na Amazônia Legal, mediante a concentração de esforços de todos os órgãos governamentais e a cooperação dos demais segmentos da sociedade com atuação na preservação do meio ambiente" (BRASIL. DECRETO Nº 96944, DE 12 DE OUTUBRO DE 2018. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1988/dec_96944_1988_programadefesacomplexoecossistemasamazonialegal.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2018.). Para mais informações, ver: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Biblioteca. Lançamento do Programa Nossa Natureza. <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/92.pdf/view>>. Acesso em 29 de agosto de 2018.

¹⁰⁴ A Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) foi criada em 1962 e extinta em 1989, quando suas atribuições foram abarcadas pelo recém criado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- IBAMA. No início da Nova República, houve uma mudança nas prioridades da SUDEPE para incentivo à pesca artesanal, conforme apresentado por Goularti Filho (2017, p.401): "À Sudepe foi solicitada a elaboração de um novo marco político que redefinisse suas estratégias, concentrando-se mais nas políticas de extensão da pesca artesanal. Na ditadura, durante a execução dos PNDPs, houve um apoio mais contundente à pesca industrial, beneficiada tanto pelas políticas de incentivos fiscais e creditícias quanto pela disponibilidade das estruturas públicas, como portos e entrepostos. (...). No embalo da redemocratização, foi apresentada ao Executivo federal uma nova política de pesca que seria incorporada ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. A nova política fazia críticas ao modelo de gestão anterior, acusando-o de estar assentado no tripé modernização, industrialização e exportação, comandado pelo capital pesqueiro e pelo Estado autoritário, sem um compromisso social com a pesca artesanal (Sudepe, 1985b)". Ver: GOULARTI FILHO, Alcides. Da Sudepe à criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: as políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 49. jul. a dez. 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/763/456>>. Acesso em 19 de agosto de 2018.

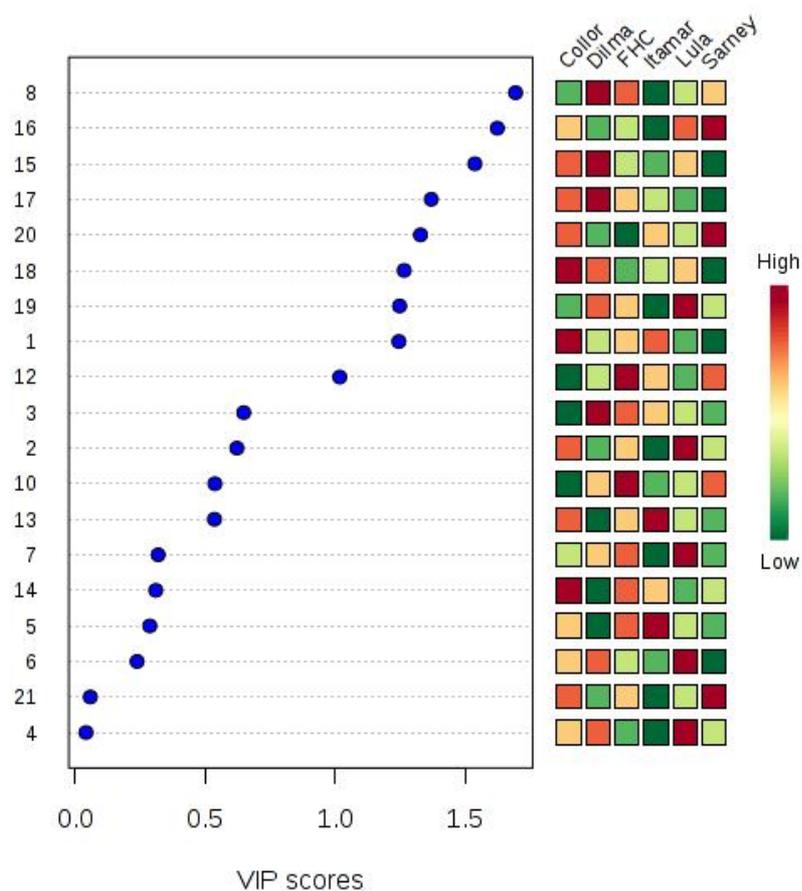
criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares- EBSErh. Por fim, em agricultura, pecuária e pesca, a atenção concentrou-se em *subsídios à agricultura*, causada por eventos focais (auxílio emergencial a produtores rurais atingidos por desastres naturais ocorridos em 2012).

O governo Collor destacou-se na atenção à políticas setoriais sobre normatização de códigos de conduta dos servidores e do sistema de administração das receitas federais; e sanções para casos de improbidade administrativa e contra a fazenda pública. Estas vincularam-se ao seu plano de governo em combate aos “privilégios” dos servidores públicos pejorativamente denominados de “marajás”, conforme apresentado por Abrucio, Pedroti e Pó (2010) e Fausto (2012)¹⁰⁵. Em uma proporção bem inferior, o presidente destacou questões de controle de cópias de obras audiovisuais em vídeo e de sua venda ilicitamente.

Por fim, o presidente Lula evidenciou políticas setoriais sobre esportes, com a atenção voltada para proposição e alteração de normas gerais sobre desporto e de incentivos para o desenvolvimento de projetos desportivos, sob influência dos grandes eventos nesta área programados para ocorrer no Brasil a partir de compromissos assumidos durante seus mandatos (Jogos Pan-americanos, Olimpíadas e Copa do Mundo FIFA de Futebol).

¹⁰⁵ Segundo Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 58): "Pouco a pouco, a opinião pública percebeu que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira. Essa percepção infelizmente foi transformada, com a era Collor, em dois raciocínios falsos e que contaminaram o debate público: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás.". Ainda segundo Fausto (2012, p. 473): "Collor se apresentou como herói salvador, combatente destemido da corrupção e dos assim chamados "marajás"- servidores públicos privilegiados com altos salários".

Figura 12: Índice de importância das macropolíticas para as agendas decisórias legislativas presidenciais (VIP score).

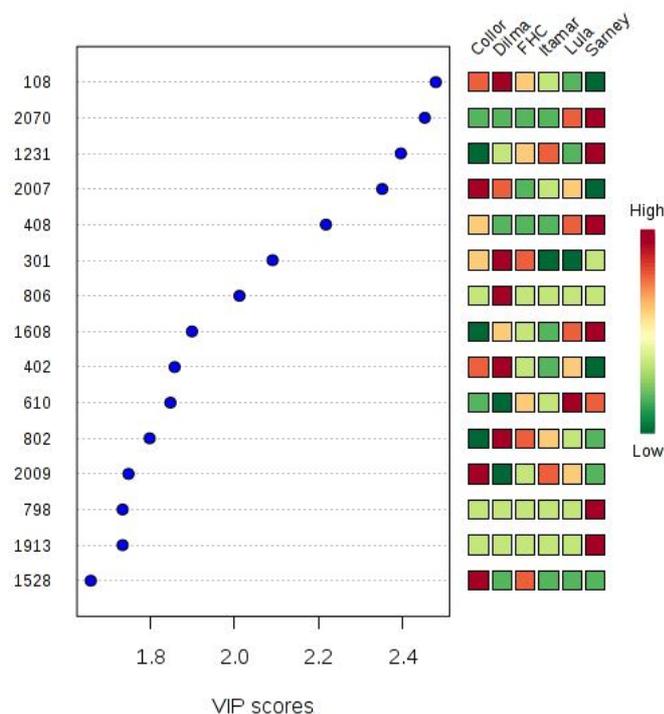


Legenda:

- | | |
|---|---|
| 1 Macroeconomia | 12 Justiça e Administração interna |
| 2 Direitos Cíveis, Direito das Minorias e Liberdade | 13 Políticas Sociais |
| 3 Saúde | 14 Desenvolvimento Local e Habitação |
| 4 Agricultura, Pecuária e Pescas | 15 Setor financeiro, Indústria e Comércio |
| 5 Trabalho e Emprego | 16 Defesa |
| 6 Educação e Cultura | 17 Ciência, Tecnologia e Comunicações |
| 7 Ambiente | 18 Comércio Externo |
| 8 Energia | 19 Política Externa |
| 10 Transportes | 20 Governo e Administração Pública |
| | 21 Recursos Naturais |

Fonte: Elaboração própria.

Figura 13: Índice de importância das políticas setoriais (15 maiores) para as agendas decisórias legislativas presidenciais (VIP score).



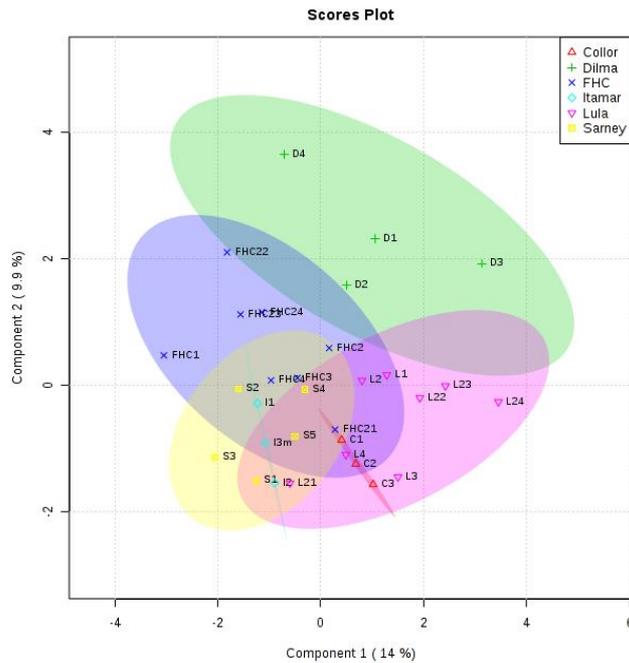
Legenda (macropolítica/ política setorial):

108: Macroeconomia/ Política industrial;
 301: Saúde/ Sistema nacional de saúde;
 402: Agricultura, pecuária e pesca/ Subsídios à agricultura e seguros;
 408: Agricultura, pecuária e pesca/ Pesca e caça;
 610: Educação e Cultura/ Desporto e Lazer;
 798: Ambiente/ Pesquisa e Desenvolvimento;
 802: Energia/ Eletricidade e energia elétrica;
 806: Energia/ Energias alternativas renováveis;
 1231: Justiça e Administração Interna/ Carreiras de magistrados e forças policiais;

1528: Setor financeiro, indústria e comércio/ Direitos do autor na cultura.
 1608: Defesa/ Carreiras militares;
 1913: Política Externa/ Europa Ocidental;
 2007: Governo e Administração Pública/ Compras públicas, mau uso do dinheiro público, corrupção;
 2009: Governo e Administração Pública/ Administração fiscal;
 2070: Governo e Administração Pública/ Relação entre governo central e governos regionais.

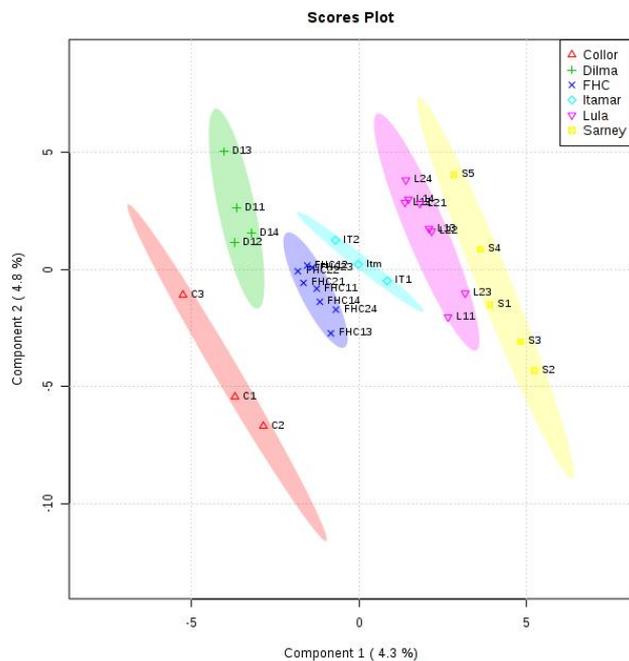
Fonte: Elaboração própria.

Figura 14: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às macropolíticas por presidente.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 15: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às macropolíticas por presidente.



Fonte: Elaboração própria.

Na comparação entre grupos por meio da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais -PLS-DA (figuras 14 e 15), o objetivo foi avaliar, por meio de uma redução dimensional dos dados, a possibilidade de agrupamento segundo a intensidade relativa de atenção às políticas pelos presidentes. No caso das macropolíticas, foi possível uma separação entre a agenda decisória legislativa de alguns presidentes, sendo esta pronunciada para a presidente Dilma e moderada entre os demais, com grande intersecção entre eles. Ou seja, foi possível definir um nicho de atenção dos presidentes na comparação entre seus anos de governo, ainda que os referidos componentes expliquem somente um quarto da variabilidade dos dados. A sobreposição dos grupos, ainda, demonstra a similaridade das frequências de atenção o que reforça a hipótese apresentada de similaridade da atenção entre os diferentes presidentes. No caso das políticas setoriais, a diferenciação foi pronunciada, no entanto, os componentes explicam pouco da variabilidade dos dados.

4.3.2 Por Partido Político

O objetivo desta seção é avaliar a influência das prioridades partidárias na composição e mudanças observadas nas agendas decisórias legislativas presidenciais brasileira entre 1985 e 2014, segundo a diferenciação da atenção média às políticas por partido político no governo (tabela 17). Na comparação, o PMDB e o PSDB foram os partidos que se distinguiram de pelo menos um outro partido em mais macropolíticas. A atenção do PMDB equiparou-se ao apresentado na seção anterior ao presidente Sarney – (A) justiça e administração interna; (B) defesa; e (C) governo e administração pública. O PSDB destacou-se na atenção a (A) saúde; (B) transportes; e (C) justiça e administração interna. A atenção do PRN destinou-se a (A) políticas sociais e (B) governo e administração pública. Por fim, o PT em (A) educação e (B) política externa. A tabela 17 apresenta gráfico similar ao 15, da seção anterior, mas com a avaliação por partido político.

Tabela 17: Atenção média presidencial segundo partidos e tipos de macropolíticas entre 1985 e 2014.

CÓDIGO CAP	MACROPOLÍTICA	PRESIDENTES			
		PMDB	PRN	PSDB	PT
1	Macroeconomia	0,08±0,02 ^a	0,14±0,02 ^a	0,11±0,02 ^a	0,1±0,02 ^a
2	Direitos Civis, Direito das Minorias e Liberdade	0,009±0,006 ^a	0,007±0,006 ^a	0,007±0,005 ^a	0,01±0,004 ^a
3	Saúde	0,02±0,008 ^a	0,02±0,008 ^a	0,04±0,007 ^a	0,03±0,005 ^a
4	Agricultura, Pecuária e Pescas	0,03±0,01 ^a	0,04±0,01 ^a	0,04±0,008 ^a	0,05±0,007 ^a
5	Trabalho e Emprego	0,03±0,1 ^{ab}	0,05±0,01 ^{ab}	0,05±0,008 ^a	0,03±0,007 ^b
6	Educação e Cultura	0,06±0,02 ^a	0,07±0,02 ^a	0,07±0,01 ^a	0,11±0,01 ^b
7	Ambiente	0,008±0,006 ^a	0,01±0,006 ^a	0,01±0,005 ^a	0,02±0,004 ^a
8	Energia	0,03±0,01 ^a	0,02±0,01 ^a	0,04±0,01 ^a	0,04±0,008 ^a
10	Transportes	0,05±0,01 ^{ab}	0,03±0,01 ^a	0,06±0,008 ^b	0,04±0,007 ^{ab}
12	Justiça e Administração interna	0,13±0,02 ^{ac}	0,06±0,02 ^b	0,13±0,2 ^{ac}	0,08±0,01 ^b
13	Políticas Sociais	0,03±0,01 ^b	0,08±0,01 ^{ab}	0,05±0,009 ^{ab}	0,04±0,008 ^b
14	Desenvolvimento Local e Habitação	0,03±0,01 ^a	0,05±0,01 ^a	0,04±0,009 ^a	0,03±0,007 ^a
15	Setor financeiro, Indústria e Comércio	0,04±0,01 ^a	0,05±0,01 ^a	0,05±0,01 ^a	0,07±0,009 ^a
16	Defesa	0,09±0,01 ^b	0,04±0,01 ^a	0,05±0,01 ^a	0,06±0,009 ^a
17	Ciência, Tecnologia e Comunicações	0,01±0,01 ^a	0,02±0,01 ^a	0,02±0,008 ^a	0,03±0,007 ^a
18	Comércio Externo	0,02±0,007 ^a	0,03±0,007 ^a	0,02±0,006 ^a	0,03±0,005 ^a
19	Política Externa	0,01±0,008 ^a	0,006±0,008 ^a	0,012±0,006 ^a	0,03±0,005 ^b
20	Governo e Administração Pública	0,28±0,02 ^a	0,24±0,02 ^{ac}	0,17±0,0,02 ^{bc}	0,19±0,02 ^{bc}
21	Recursos Naturais	0,02±0,007 ^a	0,02±0,007 ^a	0,02±0,006 ^a	0,02±0,005 ^a

Letras incomuns na mesma linha diferem ($P < 0,05$).

Fonte: Elaboração própria.

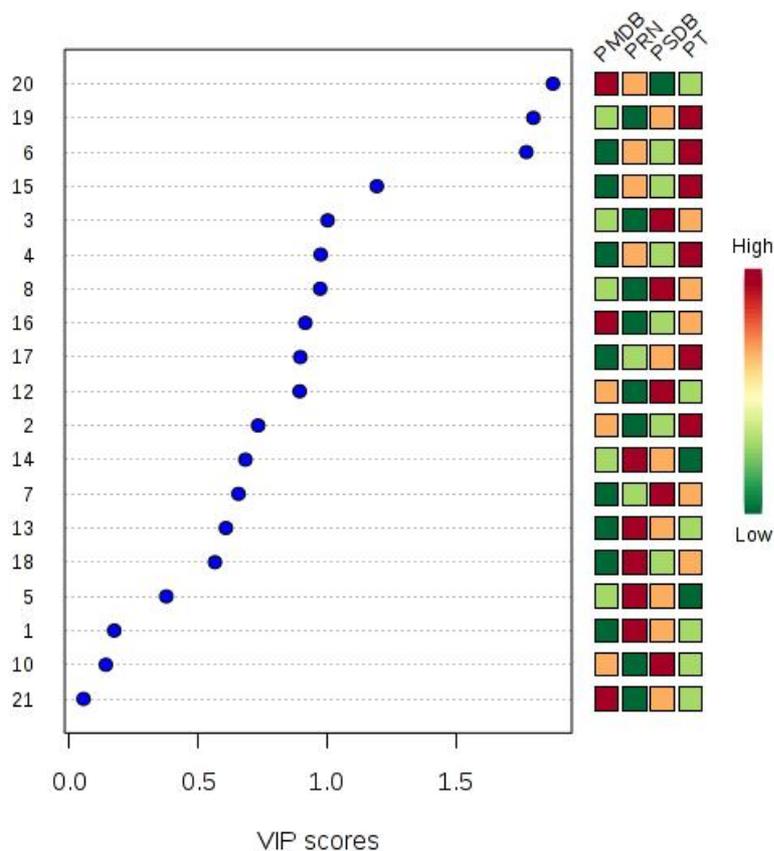
Tabela 18: Macropolíticas com maior atenção na agenda decisória legislativa segundo o partido político do presidente entre 1985 e 2014.

PARTIDO POLÍTICO	MACROPOLÍTICA	MÉDIA	ERRO PADRÃO
PMDB	Governo e Administração Pública	0,28	0,07
	Justiça e Administração Interna	0,13	0,06
	Defesa	0,09	0,03
	Macroeconomia	0,08	0,08
	% ATENÇÃO	58%	
PRN	Governo e Administração Pública	0,24	0,03
	Macroeconomia	0,14	0,08
	Políticas Sociais	0,08	0,03
	Educação	0,07	0,03
	% ATENÇÃO	53%	
PSDB	Governo e Administração Pública	0,17	0,05
	Justiça e Administração Interna	0,13	0,04
	Macroeconomia	0,11	0,04
	Educação	0,07	0,03
	% ATENÇÃO	48%	
PT	Governo e Administração Pública	0,2	0,05
	Educação	0,11	0,04
	Macroeconomia	0,1	0,03
	Justiça e Administração Interna	0,08	0,05
	% ATENÇÃO	49%	

Fonte: Elaboração própria.

Nas macropolíticas (figura 16), a hierarquia de importância (eixo horizontal do gráfico VIP) sofreu alterações, com grande destaque (alto VIP score) para *governo e administração pública* com o PMDB, e *política externa* e *educação e cultura* com o PT. A comparação entre partidos políticos seguiu tendência similar à análise entre presidentes. As exceções encontram-se nas políticas de *saúde*, de *energia* e de *meio ambiente*, antes destacadas por presidentes petistas que, na análise agregada, passaram a ser de maior importância para o PSDB.

Figura 16: Índice de importância de macropolíticas na agenda decisória legislativa segundo o partido político do presidente.



LEGENDA:

- | | |
|--|---|
| 1 Macroeconomia | 12 Justiça e Administração interna |
| 2 Direitos Civis, Direito das Minorias e Liberdade | 13 Políticas Sociais |
| 3 Saúde | 14 Desenvolvimento Local e Habitação |
| 4 Agricultura, Pecuária e Pescas | 15 Setor financeiro, Indústria e Comércio |
| 5 Trabalho e Emprego | 16 Defesa |
| 6 Educação e Cultura | 17 Ciência, Tecnologia e Comunicações |
| 7 Ambiente | 18 Comércio Externo |
| 8 Energia | 19 Política Externa |
| 10 Transportes | 20 Governo e Administração Pública |
| | 21 Recursos Naturais |

Fonte: Elaboração própria.

A análise das políticas setoriais (figura 17), por sua vez, apresentou resultado diferenciado daquela efetuada para presidentes (figura 13). Nesta, mantiveram-se somente quatro políticas setoriais (1. Relação entre governo central e governos regionais; 2. Carreiras de magistrados e forças policiais; 3. Pesquisa e desenvolvimento para o ambiente e 4. Europa Ocidental) todas vinculados ao PMDB. Além destas, o PMDB destacou-se em mais seis tópicos. No âmbito de governo e administração pública incorporaram-se matérias sobre *gestão de imóveis da União* (reversões a estados e município, venda, doações, alienação e regularização de registros), e *reconhecimento público* (atribuição de condecorações e formas de reconhecimento). Em relação a *patrimônio público*, tem-se a concessão de benefícios a patrimônios públicos, o tombamento de bens de valor cultural e a criação de fundações de interesse cultural. Em *transportes*, a atenção voltou-se para o incentivo à aquisição de veículos leves de passageiros por meio de isenções de impostos, alterações no código nacional de trânsito, incluindo a reorganização de instâncias de gestão do trânsito, criação de fundação para educação no trânsito, regulamentação da cobrança de pedágios nas rodovias federais, entre outras. Por fim, tem-se a concessão de *pensões a vítimas de acidentes vinculados a ações militares* e a *criação de instâncias jurídicas* (principalmente da justiça do trabalho).

O PT salientou três das quinze políticas setoriais apresentadas. A *educação superior* ganhou notoriedade por meio da criação ou conversão de instituições em universidades federais, proposição de programas de apoio ao estudante (programa de apoio ao estudante do ensino superior- PAES), criação do programa universidade para todos (PROUNI), alterações no Programa de Financiamento Estudantil (FIES), alterações nas carreiras e remunerações de servidores vinculados à instituições de educação superior (reestruturação de carreiras de técnicos-administrativos e do magistério superior, criação de gratificações e cargos e alterações salariais), proposição de normas gerais para a educação superior (lei de reforma universitária, instituição de sistema de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, indígenas e negros), criação de instituições e programas para avaliação da educação superior e, por fim, gestão financeira das universidades (alterações no programa de estímulo à reestruturação e

ao fortalecimento das Instituições de Ensino Superior, abertura de créditos suplementares em prol das instituições federais de ensino superior).

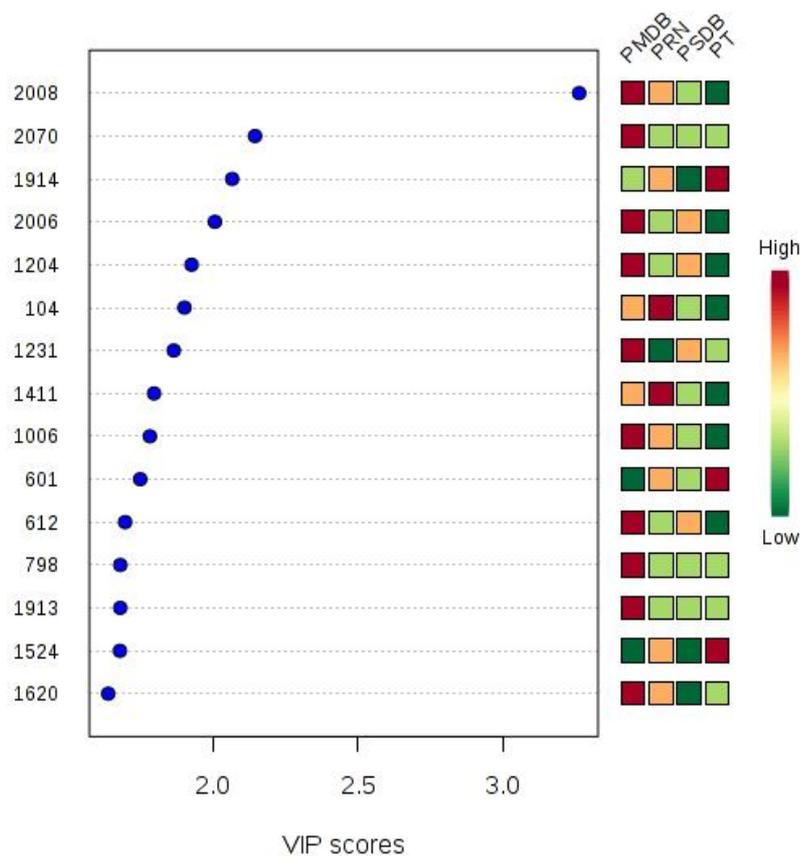
Em relação à política setorial de *turismo*, a atenção petista direcionou-se, como dito anteriormente, à organização dos grandes eventos esportivos assumidos por estes presidentes que ocorreram entre 2007 e 2016 (Jogos Pan-americanos, em 2007, Copa das Confederações de Futebol, em 2013; Copa do Mundo de Futebol, em 2014 e Jogos Olímpicos, em 2016).

Por fim, o PT destacou a *política externa com a América Latina e América Central*, com questões sobre ajuda humanitária (destinadas à Assistência Humanitária Internacional ou diretamente aos países Paraguai, Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica), com a doação de vacinas, de equipamentos militares (aeronaves e viaturas) ou de recursos financeiros ao Paraguai, Bolívia, Equador e Uruguai. Além disso, teve-se a regulamentação de impostos sobre transportadores autônomos do Paraguai e a abertura de créditos para convênios bilaterais entre os Bancos Centrais brasileiro, argentino e uruguaio.

Por fim, duas das quinze políticas setoriais vincularam-se a presidentes do PRN. Em *política monetária e tesouro*, a atenção voltou-se para planos econômicos, com a criação de novas moedas (cruzeiro, cruzeiro real e real), e de obrigações resultantes destas (condições de emissão da moeda, conversões de obrigações para a nova moeda, alterações de remuneração de disponibilidades do Tesouro Nacional, entre outras); e na organização e funcionamento do Conselho Monetário Nacional. Por fim, o PRN destacou questões sobre o *mercado imobiliário* em relação à regras de locação de imóveis e de alterações no regime tributário dos fundos de investimento imobiliário como incentivo a práticas de livre comércio.

Na comparação entre grupos por meio da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais -PLS-DA (figuras 18 e 19), o resultado é similar ao anterior (por presidente). Para as macropolíticas, há uma separação moderada entre partidos, com grande intersecção entre eles. E nas políticas setoriais, há a diferenciação pronunciada entre grupos, embora os componentes explicam pouco da variabilidade dos dados (10,3%). Estes resultados, reiteram a similaridade das frequências de atenção sobre as políticas, neste caso, dos partidos políticos representados pelos presidentes. .

Figura 17: Índice de importância das políticas setoriais para as agendas decisórias por partido político (15 maiores).



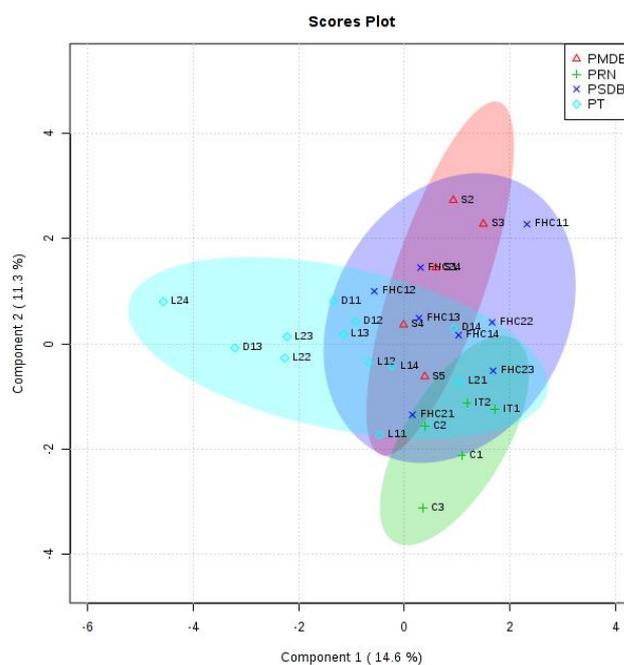
Legenda (macropolítica/política setorial):

104: Macroeconomia/ Política monetária e tesouro
 601: Educação e cultura/ Ensino superior;
 612: Educação e cultura/ Patrimônio cultural;
 798: Ambiente/ Pesquisa e desenvolvimento;
 1006: Transportes/ Veículos ligeiros e pesados, trânsito e segurança;
 1204: Justiça e administração interna/ Sistema judicial;
 1231: Justiça e administração interna/ Carreiras de magistrados e forças policiais;
 1411: Desenvolvimento local e habitação/ Mercado imobiliário;

1524: Setor financeiro, indústria e comércio/ Turismo.
 1620: Defesa/ Queixas contra as forças armadas;
 1913: Política Externa/ Europa Ocidental;
 1914: Política Externa/ América Central e América do Sul;
 2006: Governo e administração pública/ Condecorações e reconhecimento público;
 2008: Governo e administração pública/ Gestão do setor público;
 2070: Governo e administração pública/ Relação entre governo central e governos regionais.

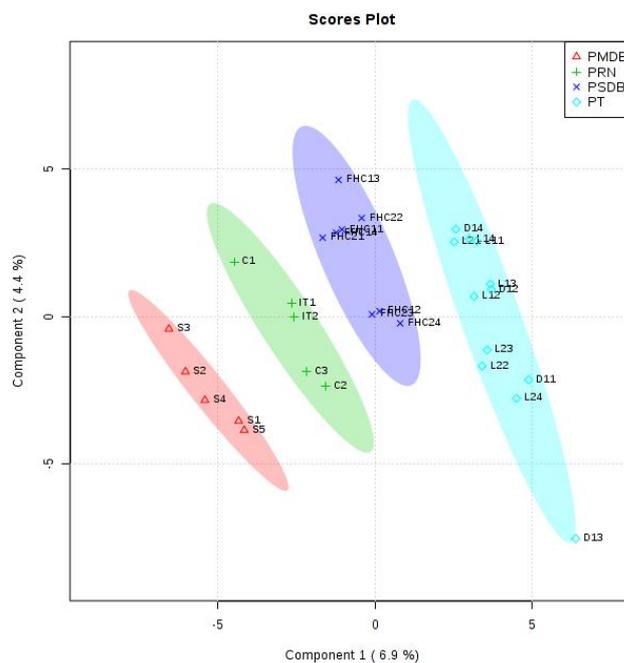
Fonte: Elaboração própria

Figura 18: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às macropolíticas por partido político dos presidentes.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 19: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às políticas setoriais por partido político dos presidentes.



Fonte: Elaboração própria

4.3.3 Por Governo

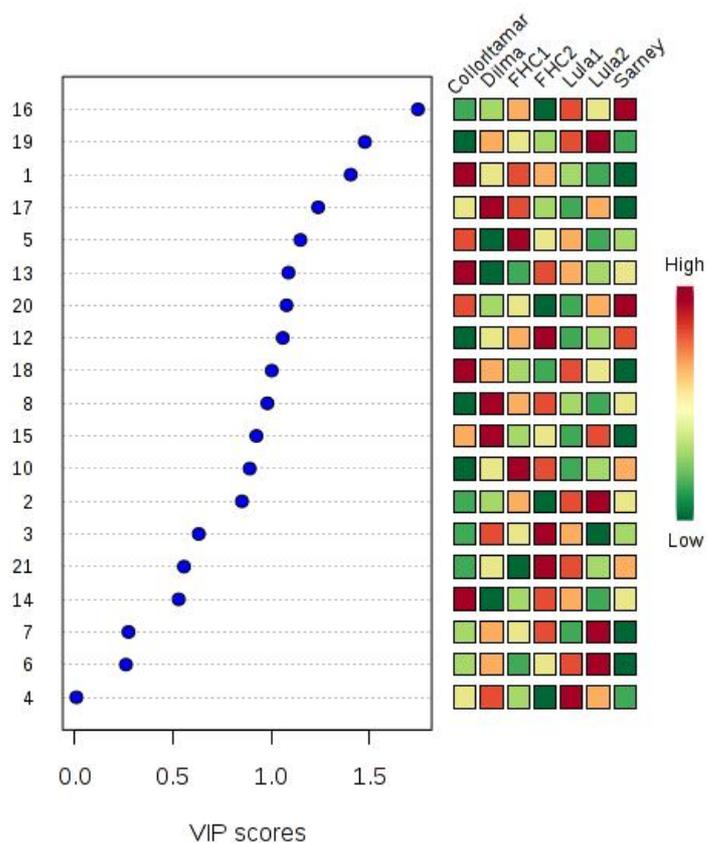
O índice de importância das políticas por governo (figuras 20 e 21) também refletiram, em grande parte, os resultados indicados na análise por presidente.

No caso das macropolíticas, as exceções direcionaram-se ao governo FHC, que salientou *trabalho e emprego* (em seu primeiro mandato); *recursos naturais* e *saúde* (estes em seu segundo mandato).

Outro ponto a ser ressaltado na comparação dos índices entre presidentes e entre governos está no comportamento da atenção às macropolíticas nos diferentes mandatos de FHC e Lula. No caso de FHC, as duas macropolíticas apresentadas como tendo maior atenção deste presidente destacaram-se em mandatos distintos (*transportes* no primeiro mandato e *justiça e administração interna* no segundo), bem como outras macropolíticas ganharam relevância comparativamente (*trabalho e emprego*, *saúde* e *recursos naturais*, conforme citado anteriormente). Já no caso do governo Lula, as macropolíticas proeminentes no índice por governo foram as mesmas da aferição entre presidentes, no entanto, somente uma (*agricultura*) apresentou-se em seu primeiro mandato. Todas as demais (*política externa*, *educação e cultura*, *ambiente* e *direitos humanos*) destacaram-se em seu segundo mandato.

Para as políticas setoriais, houve a mudança de quatro em comparação ao índice por presidente. Destas, o governo Collor e Itamar evidenciaram duas: *gestão de escolas privadas* (principalmente com a normatização do reajuste de mensalidades destas instituições) e *defesa da concorrência*, com proposições para coibir práticas comerciais desleais. Ambas as questões coincidem com programas de abertura comercial e desregulamentação da economia em prol do livre comércio relacionados a este governo.

Figura 20: Índice de importância das macropolíticas por governo.



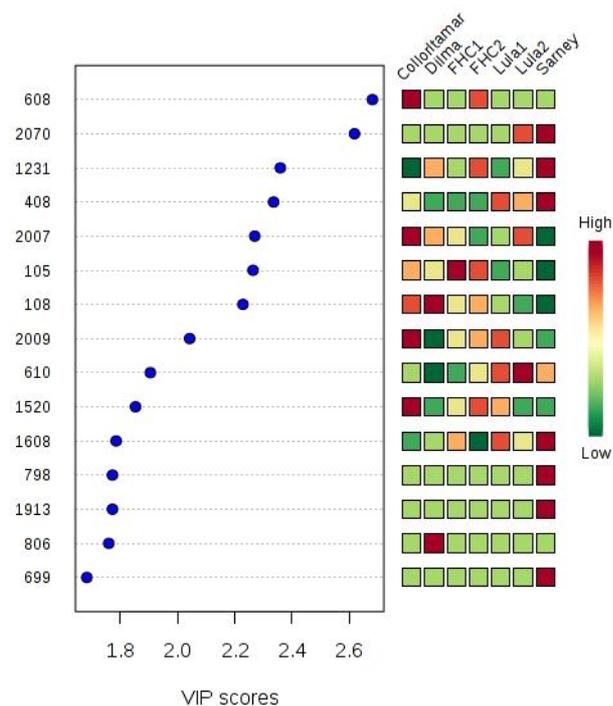
- 1 Macroeconomia
- 2 Direitos Civis, Direito das Minorias e Liberdade
- 3 Saúde
- 4 Agricultura, Pecuária e Pescas
- 5 Trabalho e Emprego
- 6 Educação e Cultura
- 7 Ambiente
- 8 Energia
- 10 Transportes

Legenda:

- 12 Justiça e Administração interna
- 13 Políticas Sociais
- 14 Desenvolvimento Local e Habitação
- 15 Setor financeiro, Indústria e Comércio
- 16 Defesa
- 17 Ciência, Tecnologia e Comunicações
- 18 Comércio Externo
- 19 Política Externa
- 20 Governo e Administração Pública
- 21 Recursos Naturais

Fonte: Elaboração própria.

Figura 21: Índice de importância das políticas setoriais para as agendas decisórias presidenciais por governo (15 maiores).

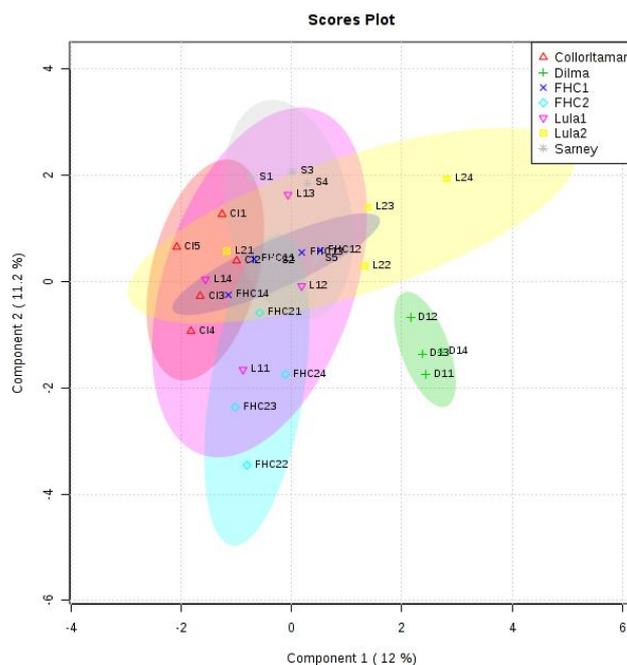


Legenda (macropolítica/política setorial):

- 105: Macroeconomia/ Orçamento de Estado e dívida pública
- 108: Macroeconomia/ Política industrial;
- 408: Agricultura, pecuária e pesca/ Pesca e caça;
- 608: Educação e cultura/ Escolas privadas;
- 610: Educação e Cultura/ Desporto e Lazer;
- 699: Educação e Cultura/ Outros;
- 798: Ambiente/ Pesquisa e Desenvolvimento;
- 806: Energia/ Energias alternativas renováveis;
- 1231: Justiça e Administração Interna/ Carreiras de magistrados e forças policiais;
- 1520: Setor Financeiro, indústria e comércio/ Legislação "antitruste".
- 1608: Defesa/ Carreiras militares;
- 1913: Política Externa/ Europa Ocidental;
- 2007: Governo e Administração Pública/ Compras públicas, mau uso do dinheiro público, corrupção;
- 2009: Governo e Administração Pública/ Administração fiscal;
- 2070: Governo e Administração Pública/ Relação entre governo central e governos regionais.

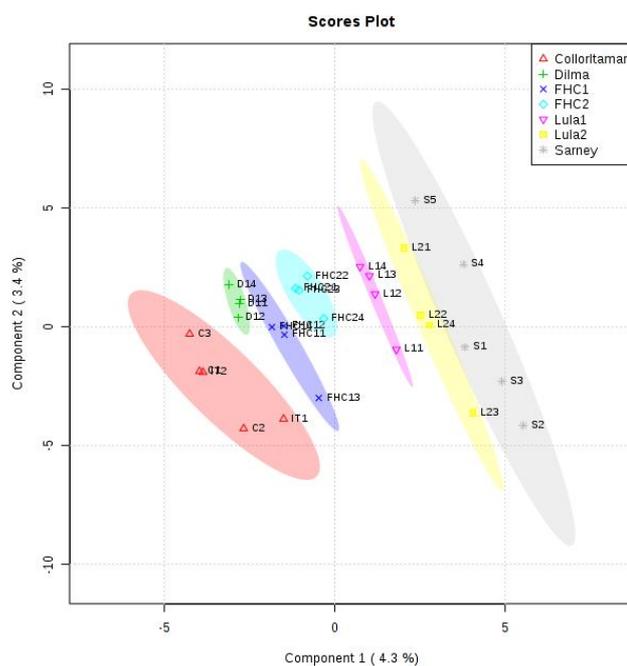
Fonte: Elaboração própria.

Figura 22: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às macropolíticas por governo.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 23: Representação em duas dimensões da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais projetando a intensidade relativa de atenção às políticas setoriais por governo.



Fonte: Elaboração própria.

Na comparação entre grupos por meio da análise discriminante dos quadrados mínimos parciais -PLS-DA (figuras 22 e 23), os resultados foram similares aos anteriores (por presidente e partidos), com uma separação moderada entre governos, com grande intersecção entre eles. A exceção foi o governo Dilma, que ficou mais distinto dos demais governos na comparação das frequências de atenção às macropolíticas (figura 22). No caso das políticas setoriais (figura 23), a diferenciação entre grupos também foi nítida, no entanto, os componentes também explicam pouco da variabilidade dos dados (7,7%).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agenda decisória é compreendida pela literatura como um subgrupo, mais seletivo e competitivo, da agenda governamental, pelo qual os formuladores de políticas priorizam um conjunto de questões direcionando-as para deliberação. Essa priorização ocorre considerando as preferências individuais do governante relacionadas às preocupações representativas (responsividade com a opinião pública e seus eleitores) e partidárias (preferências ideológicas vinculadas ao seu partido político) e por suas responsabilidades administrativas (ações para a continuidade de políticas em andamento, com prazos e procedimentos burocráticos já instituídos) (COHEN, 2012).

Tem-se, no entanto, um conjunto de restrições provenientes de diversos fatores que incorporam complexidade ao processo de formulação de políticas públicas. Primeiramente, há o contingenciamento da agenda segundo aspectos institucionais: o modelo e regras de governo; as relações entre executivo e legislativo, requisitos de proposição de uma legislação (conteúdo, forma, entre outros), a antecipação do presidente quanto ao comportamento do Congresso perante sua demanda, da reação de outros atores com poder de veto no processo decisório, entre outros (KINGDON, 2003; COHEN, 2012; CHAQUÉS- BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015).

Além disso, destaca-se os limites na capacidade de processamento do sistema político, ou seja, o conjunto de questões que a capacidade cognitiva individual dos formuladores de políticas e institucional (do governo e do processo decisório) conseguem processar em um determinado período (KINGDON, 2003; CHAQUÉS- BONAFONT; PALAU; BAUMGARTNER, 2015).

Por fim, a literatura indica a influência de ideias e informações sobre a formação da agenda decisória. Kingdon (2003) ressalta os limites lógicos relacionadas às ideias que são priorizadas, ou seja, ao direcionar a atenção a um conjunto de questões, os formulados facilitam ou bloqueiam a entrada de outras questões na agenda decisória. Além disso, Cohen (2012) indica que a atenção dada a um conjunto de questões não é independente da atenção dada a outro conjunto, havendo efeitos de competição ou de facilitação entre diferentes domínios

priorizados. Para Kingdon (2003) e Chaqués- Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) há, também, o efeito de eventos inesperados (crises e catástrofes naturais) e do fluxo de novas informações (que culminam em novas demandas) sob a agenda governamental e, conseqüentemente, a decisória.

Pela complexidade do processo de formação da agenda governamental e pelas múltiplas influências que incidem sobre a agenda decisória, esse trabalho buscou avançar nesta discussão ao problematizar a constituição da agenda governamental não por uma via única, mas por meio de um conjunto de outras agendas especializadas que são passíveis de identificação e comparação.

Partiu-se, assim, da identificação e análise de uma dessas agendas, denominada de *decisória legislativa presidencial*. Este trabalho teve como objetivo compreender, a partir da avaliação comparativa de sua composição e das mudanças ocorridas, os padrões de priorização da atenção dos presidentes brasileiros na perspectiva de suas agendas decisórias legislativas. Ou seja, discutiu-se o produto resultante destas prioridades expresso por diferentes agendas decisórias legislativas, a relação e mudanças ocorridas, sem direcionar a discussão para um único fator de constrangimento da atenção presidencial.

Para tanto, optou-se por uma perspectiva de análise proveniente da teoria de políticas públicas, pesquisando as agendas decisórias legislativas pela saliência dada a determinadas políticas por diferentes presidentes da Nova República Brasileira. Considerou-se o destaque a uma política a partir da visibilidade dada a esta por um ou mais presidentes (BEYERS, 2008). As questões ou políticas deixam de ser a variável independente, como no caso de estudos de questão única ou de processo, para se tornar o fator que explica como a atenção presidencial mudou, para onde ela mudou e o que diferenciou uma agenda decisória legislativa das demais. Mobilizou-se da literatura categorias analíticas que permitissem a mensuração e avaliação dos atributos entre diferentes agendas (capacidade, diversidade e volatilidade). Foi possível, também, discutir padrões de priorização de políticas pelos presidentes brasileiros durante três décadas, apontando, ainda que de forma exploratória, os fatores diversos indicados pela literatura como influentes na agenda governamental: preferências (representativas e partidárias); responsabilidades administrativas, influência de situações contingenciais e o fluxo de

ideias e informações por meio de novas demandas. Fatores político-institucionais, preferências, circunstâncias e ideias e informações se mesclam na descrição do comportamento dinâmico da atenção presidencial.

Em termos de composição e atributos, as categorias analíticas mobilizadas permitiram a sistematização e investigação das agendas decisórias legislativas presidenciais que mostraram-se muito similares, o que corrobora com a hipótese apresentada de que houve contingenciamento do conteúdo da atenção presidencial expresso nestas agendas no período. Partindo-se da aferição da capacidade, somente a presidente Dilma diferenciou-se dos demais. Mesmo sendo o governo mais recente, foi aquele com menor capacidade de processamento de demandas e com maiores restrições à sua agenda decisória. Os valores de diversidade e volatilidade também se mostraram semelhantes entre todos os presidentes considerados, sendo as características de cada um e de seus partidos políticos expressas em diferenças tênues. O presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou um período de ampliação da diversidade da agenda decisória legislativa presidencial, sendo o governo que apresentou o maior índice deste indicador na comparação das políticas setoriais. Pode-se observar diferenças entre os mandatos de um mesmo presidente, principalmente sobre a diversidade e volatilidade das agendas. Não se constatou uma variação significativa da atenção de acordo com o partido político no governo. A ideologia partidária, assim, não foi responsável por mudanças expressivas nas características gerais das agendas decisórias legislativas.

Embora com alto nível de diversidade, a atenção presidencial concentrou-se em poucas políticas (em sua maioria, quatro políticas centrais absorveram metade da atenção presidencial, conforme indicado nas tabelas 14 e 16), sendo as maiores médias de atenção vinculadas às políticas de *governo e administração pública* e *macroeconomia*. Políticas estas que representam o cerne das atividades do Poder Executivo, relacionadas às responsabilidades administrativas dos presidentes, que consolidaram-se nas agendas decisórias por vias legislativas. Além destas, houve destaque para as políticas de *justiça e administração interna* e *educação* e, em menor medida, para as de *defesa, políticas industriais* e *políticas sociais*.

Pela avaliação segundo os critérios gerais utilizados (capacidade, diversidade e volatilidade) e conforme modelo apresentado por Cohen (2012), todos os presidentes apresentaram uma agenda decisória legislativa ativista (alta capacidade) e ampla (alta diversidade), com exceção de Dilma, com agenda contida, em relação às demais, mas também ampla.

Segundo a investigação da dinâmica das agendas decisórias legislativas, poucas políticas apresentaram mudanças significativas de saliência (calculadas pela variância da frequência de atenção presidencial ao longo do tempo). Somente cinco das dezenove avaliadas. Destas, quatro (*educação, energia, política externa e setor financeiro, indústria e comércio*) tiveram tendência crescente e somente uma (*governo e administração pública*) demonstrou tendência decrescente. O processo de priorização dos presidentes mostrou-se, assim, equilibrado e similar entre as influências representativas, administrativas e partidárias as quais cada um, em momentos distintos, foi compelido.

Em suma, observou-se grande proximidade entre o conteúdo e a dinâmica das agendas, sendo a expressão das preferências individuais dos presidentes sutil e influenciada, em muitos casos, por eventos que direcionaram sua atenção (situações contingenciais tais como crises econômicas e catástrofes naturais), mas também por outras de caráter institucional, administrativo e ideacional/informacional ou relacionados às preferências individuais (representativas) e partidárias. No entanto, as prioridades presidenciais tornaram-se mais claras a partir da comparação do conteúdo de suas agendas decisórias legislativas pela estratificação de grupos e por medidas de importância.

Ao agrupar e comparar a atenção destinada pelos presidentes, foi possível separar e definir o conjunto de políticas priorizadas em suas agendas decisórias (ou seja, foi possível balizar o nicho de atenção dos presidentes, individualmente, em cada governo e segundo seus partidos políticos), sendo a presidente Dilma a que mais se distanciou dos demais. No entanto, demonstrou-se grande sobreposição entre os grupos, o que reforça a hipótese apresentada neste trabalho sobre contingenciamento ao indicar a pouca diferenciação entre as agendas decisórias legislativas.

O presidente José Sarney destacou-se em questões vinculadas à reorganização político-administrativa do governo, em um contexto de redemocratização que culminou em uma confluência de demandas, principalmente por meio das políticas de *governo e administração pública* e de *defesa* (no que se refere às carreiras das forças armadas). No entanto, este destacou, também, a política de *Recursos Naturais*, com questões sobre regulamentação da exploração de recursos na Amazônia. Evidencia-se, assim, a influência de novas demandas na agenda governamental da nova democracia brasileira.

O presidente Fernando Collor de Mello salientou questões vinculadas a suas prioridades políticas, definidas como Cohen (2012) como “preocupações representativas”, principalmente para abertura comercial, reformas para redução da intervenção estatal na economia em prol da ideia de “Estado mínimo” (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010) e, por fim, de códigos de conduta e de normatizações sobre sanções a servidores públicos. As primeiras questões indicadas refletiram na comparação entre governos; ou seja, da gestão Fernando Collor de Mello e Itamar Franco; destacado como um diferencial partidário (COHEN, 2012). O presidente Itamar Franco, assim, perpetuou essas prioridades políticas, consolidadas, principalmente, em proposições para a alteração nos regimes previdenciários. Em termos de partido político, ainda, o PRN destes dois presidentes sujeitou-se ao enfrentamento de uma situação contingencial, crise econômica herdada pelo governo, do qual se originaram três moedas e novas questões para a sua implementação, justificando o destaque de atenção à *política monetária* observado.

O presidente Fernando Henrique Cardoso evidenciou duas políticas, também vinculadas às preocupações representativas, considerando suas prioridades programáticas: *segurança pública* e *transportes*. Este ampliou a diversidade da agenda decisória, representando um marco, ainda que contido, entre dois períodos. No entanto, provavelmente configurando um cenário intermediário entre governos, ou seja, incorporando questões presentes nos governos prévios e posteriores ao seu, comparativamente, não foram destacadas políticas setoriais por este presidente.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, em um período, em grande medida, sinalizado como de estabilidade econômica, institucional e social,

destacou-se no maior número de políticas, relacionadas à preocupações representativas mas, também, pela absorção de novas demandas. Estas questões ingressaram na agenda decisória legislativa em seu primeiro mandato (conforme apresentado pelo índice de diversidade), no entanto, a diferenciação em relação aos demais presidentes ocorre em seu segundo mandato (como demonstrado pelo índice de importância de macropolíticas segundo o governo).

Para a presidente Dilma Rousseff, as preferências programáticas manifestaram-se pelo destaque a políticas de *energia* e de *ciência, tecnologia e comunicações*, que possuem afinidade com àquelas tratadas anteriormente à Presidência, considerando seu histórico de atuação em cargos do setor de energia (Secretária de Minas e Energia da cidade de Porto Alegre e do governo do Rio Grande do Sul e Ministra de Minas e Energia no governo Lula). Nestas questões, Dilma diferenciou-se de todos os demais presidentes, inclusive de seu antecessor e padrinho político. Em seu governo, manteve-se a atenção à políticas destacadas pelos governos anteriores de seu partido (principalmente o segundo mandato do presidente Lula), quanto às *políticas industrial* e de *turismo* (consolidando-as como preferências partidárias), no que se refere, respectivamente, à ação dos bancos públicos, principalmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES; e à recepção de grandes eventos esportivos no Brasil. Por fim, a *política de saúde* também foi de grande atenção em seu governo.

Estes resultados consolidam a indicação da escassez da agenda decisória e das múltiplas fontes que a influenciam, corroborando com a visão apresentada por Charqués-Bonafont, Palau e Baumgartner (2015) que as mudanças na atenção presidencial ocorrem não por uma única causa, mas sim, por meio de um único processo de priorização segundo múltiplas influências. Assim, presidentes em diferentes momentos e de diferentes partidos consolidaram uma atenção similar ao conjunto de políticas que se apresentavam. Similares, mas não iguais, sendo suas preferências e de seus partidos e suas respostas a situações contingenciais e de ideias e informações provenientes de demandas sociais, passíveis de determinação e análise quando comparadas.

Não se explica somente pelo fluxo de informações (Baumgartner; Jones, 2015) que o governo mais recente analisado seja aquele com a menor

capacidade de agenda, sendo o que mais se diferenciou dos demais. Ainda mais em um governo cuja presidente pertencia ao mesmo partido do anterior, sob a qual pesou o estigma de continuísmo, em um momento de relativa estabilidade econômica. A restrição significativa da agenda, principalmente na relação com o Congresso (considerando as proposições de projetos de lei), indica que fatores institucionais podem ter se sobressaído na contração de sua agenda decisória.

Apresentou-se, ainda, alguns apontamentos preliminares sobre relações lineares, ainda que moderadas, entre a atenção direcionada pelos presidentes brasileiros à diferentes políticas nos últimos trinta anos que podem ser objeto de pesquisas posteriores para testar hipóteses de casualidade vinculadas à facilitação ou limitações da atenção presidencial segundo políticas distintas. Por exemplo, a possível associação entre preocupações com ajuste econômico (macroeconomia) e regulamentações sobre taxas de câmbio e exportações (comércio externo); protocolos internacionais (política externa) influenciando normativas internas sobre direitos humanos, agricultura, educação e cultura; e, ainda; períodos de maior estabilidade institucional (com menor atenção à política de gestão governamental e de reformas da administração pública) propiciarem que a atenção se volte à políticas de saúde; da mesma forma, períodos de menor preocupação com questões de segurança e justiça impulsionam demandas sobre políticas industriais.

Foi possível, ainda, identificar como a inclusão de uma nova demanda ou ideia na agenda decisória presidencial repercutiu em momentos posteriores, inclusive reverberando em outras políticas. As relações entre diferentes políticas expressaram-se, por exemplo, no Governo Collor, com questões sobre desregulamentação da economia e com a inclusão de demandas vinculadas à previdência. Sobre a previdência, essa preocupação manteve-se quando Itamar Franco assume a presidência e frutificaram nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (MARQUES ET AL, 2009).

Considerando as dificuldades metodológicas apresentadas pela literatura e a ausência de trabalhos que analisam a agenda governamental pela perspectiva dinâmica ou comparativa no Brasil, entende-se que esse trabalho contribuiu ao apresentar um retrato das prioridades presidenciais expressas por

suas agendas decisórias legislativas nos últimos trinta anos e ao mobilizar categorias analíticas para comparar as diferentes agendas. Assim, a composição, os atributos e a dinâmica da atenção foram apresentados e colocados sob discussão. Momento de pico de atenção nas políticas e a comparação entre presidentes, governos e os partidos políticos que governaram o Brasil foram investigados a partir de seu conteúdo.

O modelo de análise utilizado não emitiu gradação entre as proposições, assim, questões que podem culminar em repercussões político administrativas mais amplas, seja no âmbito de sua discussão no Congresso, seja na sua implementada (como a aprovação de um Plano Nacional de Educação), equiparam-se quantitativamente a outros de menor amplitude político/institucional (como a conversão de um imóvel de um ente público a outro). Sugere-se a estudos posteriores uma discussão destas agendas por meio da ponderação entre as políticas/questões apresentadas, por exemplo, como problemas complexos e aplicados (BAUMGARTNER; JONES, 2015) ou enquanto questões conflituosas e não conflituosas (COHEN, 2012).

Além disso, este trabalho efetuou uma segregação analítica da agenda decisória presidencial em legislativa e administrativa. A atenção presidencial vinculada à decisão para determinadas políticas pode ocorrer por outras arenas do Poder Executivo, por exemplo, por ações dos Ministérios responsáveis. Um outro caminho proposto a pesquisas futuras é a ampliação destas discussões para a agenda decisória administrativa. Neste mesmo sentido, pode-se avaliar outras categorias de agendas governamentais, como a simbólica, a de outros atores, como o Poder Legislativo, ou mesmo pela comparação com outras agendas (midiática e pública). Este trabalho, ainda, apontou diversas prioridades presidenciais sem aprofundar sua discussão. Espera-se que novos estudos qualitativos possam apropriar-se destes achados, ampliando seu entendimento.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública- RAP**. Rio de Janeiro, v. 41, p.67-86, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs). **Burocracia no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p.73-108.
- ADAMANY, David. Introdução. In: SCHATTSCHEIDER, Elmer E. **The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America**. Wadsworth Thomson Learning, 1975, p.IX-XXXI.
- ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**. v. 11, n.2, out. 1999 (editado em fev. 2000), p. 129-153. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/ts/article/view/12310/14087>>. Acesso em 03 de setembro de 2018.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.47, n.1, jan/jun 2004.
- ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.18, n. 51, p. 7-10, 2003.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p.632-642, set. 1963.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Power and poverty: theory and practice**. New York: Oxford University Press, 1970.
- BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil**. 2015. 235 f. Tese (doutorado em sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- BAUMGARTNER, Frank R; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; JONES, Bryan D. Comparative Studies of Policy Agendas. **Journal of European Public Policy**. v.13, n.7, p. 959-974, 2006.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago/Londres: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **The Politics of Information: problem definition and the course of public policy in America**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; MACLEOD, Michael C. Lessons From the Trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source. **The Political Methodologist**. v. 8, n. 2, p. 01-10, spring, 1998.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John D. Comparative Studies of Policy Dynamics. **Comparative Political Studies**. v. 44, n.8, p. 947-972, 2011.

BEYERS, Jan. Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations. **West European Politics**, v. 31, n. 6, p.1188-1211, 2008

BIRKLAND, T.A. 2007. Agenda setting in public policy. In: F. FISCHER; G.J. MILLER; M.S. SIDNEY, **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. New York, Taylor and Francis Group, p. 63-78.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2015.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo, Marchesini da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. **XXXI Encontro da Associação nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Administração- ANPAD**. Rio de Janeiro-RJ, 22 a 26 set. 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

CAP. **COMPARATIVE AGENDAS PROJECT**. Disponível em:<<http://www.comparativeagendas.net.>>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

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

CAPELLA, Ana C. N. “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”. In Hochman, G.; Arretche, M; Marques, E. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

CAPELLA, Ana C. N; BRASIL, Felipe G.; SUDANO, Andréia D C G P. **O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas**. In: **39º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciência Política**. Anais eletrônicos., 2015. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

CAPELLA, Ana C. N; SOARES, Alessandra G.; BRASIL, Felipe G. Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil: Um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In: **IX Encontro da ABCP**. Anais eletrônicos. Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. Disponível em:

<http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738847_ARQUIVO_ABCP_final.pdf. Acesso em 20 out. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. 234 f. Tese (doutorado em ciências sociais) -Universidade Federal de São Carlos. São Carlo, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil: proposta de governo** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

CHARQUÉS-BONAFONT, Laura; PALAU, Anna M.; BAUMGARTNER, Frank R. **Agenda Dynamics in Spain**. Hampshire/New York: Paurgrave e Macmillan, 2015.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building**. Boston: Allyn and Bancon, 1972.

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

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc.H. Agenda Building as a comparative political process. **American Political Science Review**. v. 70, n. 1, mar 1976.

COHEN, Jeffrey E. **The president's legislative policy agenda, 1789-2002**. New York: Cambridge University Press, 2012.

COHEN, M.D., MARCH, J., OLSEN, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n.1, 1972, p.1–25.

COMPARATIVE AGENDAS PROJECT. Disponível em: <<http://www.comparativeagendas.net/>>.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC. In: Abrucio, Fernando Luiz e Loureiro, Maria Rita (orgs). **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1**. Coleção Gestão Pública. V.7. – Brasília : MP, SEGES, 2002, p.75-120.

DAHL, Robert A. **Who Governs?** New Haven, Yale University Press, 1961.

DEARING, James W. e ROGERS, Everett M. **Agenda-Setting**. Thousand Oaks: SAGE, 1996.

DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v.48, n.1, 2005, p. 333-369.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 12, n.1, p.47-71, janeiro-abril/2004.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: EDUSP, 2013.

FAUSTO, Sérgio. Modernização pela via democrática. In: FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: EDUSP, 2013a, p.467-566.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **A Política das Reformas Institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes**. 2011. 178f. Tese (doutorado em administração pública e governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GOTTEMS, Leila B.D.; PIRES, Maria Raquel G. M; CALMON, Paulo C. D. P.; ALVES, Elioenai D. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde Soc. São Paulo**, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

JOHN, Peter. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? **The Policy Studies Journal**, v. 31, n. 4, p. 481-498, 2003.

JOHN, Peter. The Policy Agendas Project: a review. **Journal of European Public Policy**. v.13, n.7, p.975-986, 2006.

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

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

KREIN, José Darin. Balanço da Reforma Trabalhista do Governo FHC. In: **Trabalho, Mercado e Sociedade: o Brasil nos anos 90**. Marcelo Weishaupt Proni e Wilnês Henrique (Orgs.). São Paulo: Editora Unesp e Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2013, p.279-322.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIGHT, Paul C. **The President's Agenda**. Domestic policy choice from Kennedy to Clinton. Baltimore/Londres: The John Hopkins University Press, 1999.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. **Poder de Agenda e Políticas Substantivas**. 2012. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder_de_Agenda_e_Politicas_Substantivas.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2015.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v.48, n.4, 2005, p. 737-776.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar: Introdução. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, p.7-9, 2013.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas; GUINO, Camila K. ANDRADE, Patrick Rodrigues. A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 8, jul-dez de 2009. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321527165003>>. Acesso em 03 de setembro de 2017.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, p.176-195, 1972.

MEHTA, Jal. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Wheter” to “How”. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York: Oxford, 2011, p. 23-45.

MELO, Marcus André B. C de. As Reformas Constitucionais e a Previdência Social: 1993-1996. In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S (orgs). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Editora UNB/ENAP, 1997, p.295-348.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. BIBLIOTECA. **Publicações Oficiais da Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais.>>.

RUTLEDGE, Paul. Presidential power and agenda setting. In: ZAHARIADIS, Nikolaos (org). **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. **The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America**. Wadsworth Thomson Learning, 1975.

SIMON, Herbert A. **Administrative Behavior**. 4 ed. New York: The free press, 1997.

SOROKA. S. N. **Agenda-Setting Dynamics in Canada**. Vancouver, BC: UBC Press, 2002.

STONE, Deborah. **Policy Paradox: the art of political decision making**. Edição revisada. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. Orgs. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p.65-86, 2007.

THOMSON, R. **Resolving Controversy in the European Union: Legislative Decision Making before and after enlargement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

WARNTJEN, Andreas. Steering the Union. The impact of the EU Presidency on legislative activity in the Council. **JCMS: Journal of Common Market Studies**. v.45, n.5, p.1135-1157, 2007.

ZAHARÍADIS, Nikolaos. Ambiguity and choice in European public policy. **Journal of European Public Policy**. v. 15, n. 4, p 514-530, 2008.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and Multiple Streams. In: SABATIER, P.A.; WEIBLE, C.M (Orgs.). **Theories of the Policy Process**. 3 ed. Boulder: Westview Press, 2014.

APÊNDICE A- VARIÁVEIS DEPENDENTES: CÓDIGOS E SUBCÓDIGOS

- **1. Macroeconomia**
 - 100: Geral
 - 101: Inflação, preços e taxa de juros
 - 103: Taxa de desemprego
 - 104: Política Monetária e tesouro
 - 105: Orçamento de Estado e Dívida Pública
 - 107: Política Fiscal
 - 108: Política Industrial
 - 110: Controle e estabilização de preços
 - 199: Outros
- **2. Direitos Civis, Direito das Minorias e Liberdade**
 - 200: Geral
 - 201: Minorias e discriminação racial
 - 202: Discriminação por gênero e orientação sexual
 - 204: Discriminação etária
 - 205: Direito de pessoas com deficiência
 - 206: Direito de voto, participação e representação política
 - 207: Liberdade de expressão. Igualdade de direitos
 - 208: Direito à vida e à privacidade
 - 209: Atividades contra o Estado
 - 212: Liberdade religiosa
 - 225 Direitos Humanos
- **3. Saúde**
 - 230: Emigração, imigração e refugiados
 - 299: Outros
 - 300: Geral
 - 301: Sistema Nacional de saúde
 - 302: Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos
 - 304: Cuidados Primários em saúde
 - 321: Regulação da indústria farmacêutica e laboratórios clínicos
 - 322: Hospitais
 - 323: Acordos
 - 324: Deontologia médica, fraude e abusos
 - 325: Carreiras profissionais e formação
 - 326: Regulamentação de farmácias
 - 331: Prevenção e promoção da saúde
 - 332: Saúde infantil e pré-natal
 - 333: Saúde mental
 - 334: Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação
 - 335: Despesas com medicamentos, tabela de co-participação e custos
 - 336: Programas específicos
 - 341: Tabagismo
 - 342: Alcoolismo

343: Toxicodependência;
 344: Questões genéricas sobre dependências
 398: Pesquisa e desenvolvimento
 399: Outros

- **4. Agricultura**

400: Geral
 401: Comércio agrícola e pecuário
 402: Subsídios a agricultores e seguros
 403: Segurança e controle alimentar
 404: Promoção e divulgação de programas agrícolas
 405: Controle de doenças e pragas
 407: Ambiente e Agricultura
 408: Pesca e caça
 498: Pesquisa e desenvolvimento
 499: Outros

- **5. Trabalho e emprego**

500: Geral
 501: Segurança e proteção no trabalho
 502: Formação e desenvolvimento profissional
 503: Benefícios laborais. Pensões e aposentadorias antecipadas. Previdência Privada
 504: Relações com sindicatos
 505: Regulação das relações laborais e negociação coletiva
 506: Políticas ativas de emprego jovem

529: Trabalho e imigração
 599: Outros

- **6. Educação, Cultura e Esportes**

600: Geral
 601: Ensino Superior
 602: ensino básico e secundário
 604: Ensino profissional
 606: Educação especial e inclusão
 607: Promoção da qualidade da educação
 608: Escolas privadas
 609: Políticas culturais
 610: Esporte e lazer
 611: Planejamento e construções escolares
 612: Patrimônio Cultural
 615: Carreiras profissionais e formação
 698: Pesquisa e desenvolvimento
 699: Outros

- **7. Ambiente**

700: Geral
 701: Qualidade da água
 703: Tratamento de resíduos sólidos
 704: Tratamento de resíduos tóxicos e químicos
 705: Poluição do ar, aquecimento global e poluição sonora
 707: Reciclagem
 708: Qualidade ambiental dos edifícios
 709: Proteção de espécies e florestas

710: Poluição e conservação da costa marítima e outras vias de navegação
 711: Conservação do solo e da água
 712: Planejamento do território
 798: Pesquisa e desenvolvimento
 799: Outros

- **8. Energia**

800: Geral
 801: Energia nuclear
 802: Eletricidade e energia hidroelétrica
 803: Gás natural e petróleo
 805: Minas e carvão
 806: Energias alternativas e renováveis
 807: Eficiência energética
 898: Pesquisa e desenvolvimento
 899: Outros

- **10. Transportes**

1000: Geral
 1001: Transportes públicos e segurança
 1002: Construção, manutenção e segurança de estradas
 1003: Aeroportos, linhas aéreas, controle e segurança de tráfego aéreo
 1005: Transporte ferroviário e segurança
 1006: Veículos ligeiros e pesados, trânsito e segurança
 1007: Transportes marítimos

1008: Indústria naval
 1010: Obras Públicas
 1098: Pesquisa e desenvolvimento
 1099: Outros

- **12. Justiça e Administração interna**

1200: Geral
 1201: Instituições Judiciárias e de combate ao crime
 1202: Máfia, corrupção e crime organizado
 1203: Controle do tráfico, produção e consumo de drogas
 1204: Sistema judicial
 1205: Sistema prisional
 1206: Criminalidade juvenil
 1207: Abuso de menores e pornografia infantil
 1208: Violência doméstica
 1209: Proteção civil
 1210: Código civil e penal
 1211: Prevenção de crimes
 1212: Fraude Fiscal
 1230: Revoltas Sociais
 1231: Carreiras de magistrados e forças policiais
 1260: Terrorismo
 1297: Crime comum
 1299: Outros

- **13. Políticas Sociais**

1300: Geral
 1301: Alimentar
 1302: Apoio à pobreza
 1303: Apoio à terceira idade
 1304: Apoio a pessoas

com deficiência
 1305: Serviços sociais e voluntariado
 1307: Equipamentos Sociais
 1308: Apoio à família e à infância
 1309: Proteção Social
 1330: Regimes de segurança social
 1399: Outros

- **14. Desenvolvimento local e habitação**

- 1400: Geral
- 1401: Habitação
- 1403: Reabilitação urbana
- 1404: Habitação em meio rural
- 1405: Desenvolvimento rural
- 1406: Habitação social
- 1409: Sem abrigo
- 1411: mercado imobiliário
- 1499: Outros

- **15. Setor financeiro, indústria e comércio**

1500: Geral
 1501: Sistema bancário e regulamentação financeira
 1502: Mercado de valores
 1504: Crédito ao consumo e hipotecas
 1505: Regulação de seguros
 1507: Falência, insolvência e crédito mal parado
 1520: Legislação "antitrust"
 1521: Pequenas e médias empresas

1522: Direitos do autor e patentes
 1523: Compensação a empresas por desastres naturais
 1524: Turismo
 1525: Defesa do Consumidor
 1526: Apostas e jogos
 1527: Patentes da indústria farmacêutica
 1528: Direitos de autor na cultura
 1598: Ordens profissionais e associações comerciais e científicas
 1599: Outros

- **16. Defesa**

1600: Geral
 1602: Alianças defesa
 1603: Inteligência militar
 1604: Forças armadas
 1605: controle de armamento
 1606: Ajuda militar e venda de armamento a outros países
 1608: Carreiras militares
 1610: Aquisição de armamento e material militar
 1611: Instalações militares
 1614: Resíduos militares perigosos
 1615: Forças armadas para proteção civil
 1616: Emprego civil em instalações militares
 1617: Contratos de defesa
 1619: Operações de

guerra internacional
 1620: Queixas contra
 as forças armadas
 1698: Pesquisa e
 Desenvolvimento
 1699: Outros

- **17. Ciência, Tecnologia e Comunicações**

1700: Geral
 1701: Missões
 aeroespaciais
 1704: Satélites
 1705: Cooperação
 científica
 1706: Telecomunicações
 1707: Comunicação
 social
 1708: Meteorologia e
 geofísica
 1709: Indústria e
 segurança informática
 1798: Projetos de
 investigação e
 desenvolvimento
 1799: Outros

- **18. Comércio Externo**

- 1800: Geral
- 1802: Acordos de
 comércio externo
- 1803: Promoção das
 exportações e
 regulamentação
- 1804: Investimento
 estrangeiro
- 1806: Competitividade
 e balança de
 pagamentos
- 1807: Regulamentação
 de importações
- 1808: Câmbio
- 1899: Outros

- **19. Política Externa**

1900: Geral
 1901: Cooperação

internacional
 1902: Acordos
 internacionais sobre o
 ambiente
 1905: Países em
 desenvolvimento
 1906: Organizações
 econômicas e
 financeiras
 internacionais
 1907: China, Índia,
 Paquistão e Macau
 1908: Rússia e antigas
 Repúblicas Soviéticas
 1909: Leste Europeu
 1910: União Europeia
 1911: África
 Subsaariana
 1912; África do Sul
 1913: Europa
 Ocidental
 1914: América central
 e América do Sul
 1916: Estados Unidos
 da América
 1917: Canadá
 1919: Japão, Coreias
 e Oceania
 1920: Oriente Médio
 1921: Sudeste Asiático
 e Timor
 1922: MAGREB
 1925: Direitos
 Humanos
 1926: Organizações
 internacionais não
 financeiras
 1927: Terrorismo
 internacional
 1928: Organizações
 não governamentais
 internacionais
 1929: Diplomacia e
 diplomatas
 1930: Mediterrâneo
 1999: Outros

- **20. Governo e Administração Pública**
 - 2000: Geral
 - 2001: Relações entre níveis de governo
 - 2002: Eficiência governativa
 - 2003: Correios
 - 2004: Administração pública
 - 2005: Nomeações e exonerações
 - 2006: Condecorações e reconhecimento público
 - 2007: Compras públicas, mau uso do dinheiro público, corrupção
 - 2008: Gestão do setor público, privatizações e nacionalização.
 - 2009: Administração fiscal
 - 2011: Relações entre o Congresso e o Governo
 - 2012: Campanhas políticas e eleições
 - 2014: Questões relacionadas a capitais de estados federativos
 - 2015: Avaliação da ação governamental
 - 2016: Revisões Constitucionais
 - 2017: Funcionamento do Congresso
 - 2030: Feriados
 - 2040: Questões sobre a transição e consolidação da democracia;
 - 2060: Partidos políticos
 - 2070: Relação entre o Governo central e governos regionais
 - 2099: Outros
- **21. Recursos Naturais**
 - 2100: Geral
 - 2101: Parques naturais e reservas
 - 2102: Questões indígenas
 - 2103: Utilização de recursos naturais
 - 2104: Recursos hídricos: desenvolvimento e obras públicas
 - 2199: Outros

APÊNDICE B- VARIÁVEIS INDEPENDENTES E UNIDADE EXPERIMENTAL

VARIÁVEIS INDEPENDENTES

ANO
Descrição: ano no qual foi publicada ou submetida a proposição legislativa
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014

TIPO DE MEDIDA/PROJETO	
Descrição: documento ou lei utilizado como fonte de dados	
<i>codigo</i>	<i>TIPO</i>
3	Medidas Provisórias
5	Projeto de Emenda Constitucional(PEC)
6	Projeto de Lei (PL)
8	Projetos de Lei Complementar (PLP)

PRESIDENTE	
Descrição: presidente que publicou/submeteu a proposição legislativa	
<i>codigo</i>	<i>PRESIDENTE</i>
1	José Sarney
2	Fernando Collor de Mello
3	Itamar Franco
4	Fernando Henrique Cardoso
5	Luiz Inácio Lula da Silva
6	Dilma Rousseff

PARTIDO POLÍTICO		
Descrição: Partido Político do presidente		
<i>codigo</i>	<i>sigla</i>	<i>nomeclatura</i>
1	PMDB	Partido do Movimento Democrático do Brasil
2	PRN	Partido da Reconstrução Nacional
3	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
4	PT	Partido dos Trabalhadores

Governo		
Descrição: mandato presidencial		
<i>sigla</i>	<i>presidente</i>	<i>Período</i>
Sarney	José Sarney	De: 15/03/1985 a 15/03/1990
Collor/Itamar	Fernando Collor de Mello e Itamar Franco	De: 16/03/1990 a 31/12/1994
FHC1	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 1	De: 01/01/1995 a 31/12/1998
FHC2	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 2	De: 01/01/1999 a 31/12/2002
Lula1	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 1	De: 01/01/2003 a 31/12/2006
Lula2	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 2	De: 01/01/2007 a 31/12/2010
Dilma	Dilma Rousseff	De: 01/01/2011 a 31/12/2014

UNIDADE EXPERIMENTAL

Ano de governo		
Descrição: ano de mandato do presidente		
<i>sigla</i>	<i>Descrição (presidente/mandato/ano)</i>	<i>Período</i>
S1	José Sarney. ANO 1	De: 15/03/1985 a 15/03/1986
S2	José Sarney. ANO 2	De: 16/03/1986 a 15/03/1987
S3	José Sarney. ANO 3	De: 16/03/1987 a 15/03/1988
S4	José Sarney. ANO 4	De: 16/03/1988 a 15/03/1989
S5	José Sarney. ANO 5	De: 16/03/1989 a 15/03/1990
C1	Fernando Collor de Mello. ANO1	De: 16/03/1990 a 15/03/1991
C2	Fernando Collor de Mello. ANO 2	De: 16/03/1991 a 15/03/1992
C3	Fernando Collor de Mello. ANO 3	De: 16/03/1992 a 01/10/1992
IT1	Itamar Franco. ANO 1	De: 02/10/1992 a 31/12/1993
IT2	Itamar Franco. ANO 2	De: 01/01/1994 a 31/12/1994
FHC11	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 1. ANO 1	De: 01/01/1995 a 31/12/1995
FHC12	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 1. ANO 2	De: 01/01/1996 a 31/12/1996
FHC13	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 1. ANO 3	De: 01/01/1997 a 31/12/1997
FHC14	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 1. ANO 4	De: 01/01/1998 a 31/12/1998
FHC21	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 2. ANO 1	De: 01/01/1999 a 31/12/1999
FHC22	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 2. ANO 2	De: 01/01/2000 a 31/12/2000
FHC23	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 2. ANO 3	De: 01/01/2001 a 31/12/2001
FHC24	Fernando Henrique Cardoso. MANDATO 2. ANO 4	De: 01/01/2002 a 31/12/2002
L11	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 1. ANO 1	De: 01/01/2003 a 31/12/2003
L12	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 1. ANO 2	De: 01/01/2004 a 31/12/2004
L13	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 1. ANO 3	De: 01/01/2005 a 31/12/2005
L14	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 1. ANO 4	De: 01/01/2006 a 31/12/2006
L21	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 2. ANO 1	De: 01/01/2007 a 31/12/2007
L22	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 2. ANO 2	De: 01/01/2008 a 31/12/2008
L23	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 2. ANO 3	De: 01/01/2009 a 31/12/2009
L24	Luiz Inácio Lula da Silva. MANDATO 2. ANO 4	De: 01/01/2010 a 31/12/2010
D1	Dilma Rousseff. ANO 1	De: 01/01/2011 a 31/12/2011
D2	Dilma Rousseff. ANO 2	De: 01/01/2012 a 31/12/2012
D3	Dilma Rousseff. ANO 3	De: 01/01/2013 a 31/12/2013
D4	Dilma Rousseff. ANO 4	De: 01/01/2014 a 31/12/2014