

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

GIOVANNA PEVERARI RAMPIN

**ENTRE AGENDA RETÓRICA E AGENDA DECISÓRIA: UMA ANÁLISE DOS
DISCURSOS E DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS (2003-2016)**

SÃO CARLOS – SP

2025

GIOVANNA PEVERARI RAMPIN

ENTRE AGENDA RETÓRICA E AGENDA DECISÓRIA: UMA ANÁLISE DOS
DISCURSOS E DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS (2003-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Cláudia Niedhardt Capella

SÃO CARLOS – SP

2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

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

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Giovanna Peverari Rampin, realizada em 13/02/2025.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella (UFSCar)

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade (UFSCar)

Profa. Dra. Mariana Batista da Silva (UFPE)

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

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que, por meio da bolsa de mestrado, possibilitaram a realização desta pesquisa.

Agradeço à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar), aos docentes e colegas pelas condições fornecidas, pelos aprendizados e pelas trocas ao longo deste período.

Agradeço à Prof.^a Dr.^a Ana Cláudia Niedhardt Capella, cuja orientação e ensinamentos valiosos tenho a honra de receber desde o início de minha trajetória na pesquisa científica.

Agradeço ao Prof.^o Felipe Gonçalves Brasil pelos aprendizados, disposição e auxílio para a construção das bases de dados desta dissertação.

Agradeço aos colegas do Brazilian Policy Agendas Project pela parceria e pelo comprometimento com o trabalho realizado.

Agradeço à Prof.^a Mariana Batista da Silva e ao Prof.^o Thales Haddad Novaes de Andrade pela leitura atenta, pelos comentários extremamente pertinentes desde a qualificação e pelo aceite em participar da defesa.

Agradeço aos meus pais, Juliana e Marcio, pela confiança e pelo apoio incondicionais, fundamentais para a superação dos mais diversos obstáculos surgidos neste e em tantos outros momentos.

“Nós, os brasileiros, somos como os Robinsons: estamos sempre à espera do navio que nos venha buscar da ilha a que um naufrágio nos atirou.”

Lima Barreto

“Somente quem estiver seguro que não irá se quebrar quando o mundo, visto do seu ponto de vista, se mostrar estúpido ou cruel demais para aquilo que ele pode lhe fazer frente, somente quem perante tudo isso puder dizer ‘apesar de tudo!’, somente essa pessoa tem a ‘vocação’ para a política.”

Max Weber

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de investigar a agenda governamental brasileira de 2003 a 2016, mais especificamente as agendas retóricas e decisórias dos chefes do Executivo no período, buscando responder a seguinte questão: qual a relação entre os temas de políticas públicas presentes nos principais discursos presidenciais e os temas que se tornaram objeto de ações legislativas de iniciativa do próprio Presidente da República de 2003 a 2016? Isto é, o que dizem os presidentes nos discursos e o que fazem em termos de leis? O recorte temporal abarca os dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e os dois mandatos de Dilma Vana Rousseff (2011-2016), dois presidentes pertencentes ao mesmo partido político que foram reeleitos de forma consecutiva, consolidando o maior período que um mesmo partido esteve à frente da Presidência da República após a redemocratização; e que governaram num momento em que a qualidade de democracia do país alcançava níveis máximos, segundo a plataforma Varieties of Democracy. A análise dos dados baseou-se em documentos discursivos e normativos, sendo programas de governo, discursos de posse no Congresso Nacional e no parlamento e mensagens anuais enviadas ao Congresso para investigar a agenda retórica; e decretos regulamentares, medidas provisórias, projetos de lei ordinária e propostas de emenda à Constituição para investigar a agenda decisória. Os resultados indicam a prevalência de continuidades temáticas entre os governos de Lula e Dilma em suas agendas retóricas e decisórias, com algumas mudanças pontuais. Contudo, são observadas diferenças em relação à forma como cada um se utilizou dos momentos discursivos e dos poderes legislativos à sua disposição, o que influencia nos níveis de congruência entre as agendas e podem expressar diferenças entre os perfis presidenciais.

Palavras-chave: agenda governamental; congruência; poder Executivo; discursos; proposições legislativas

ABSTRACT

The aim of this paper is to investigate the Brazilian government's agenda from 2003 to 2016, more specifically the rhetorical and decision-making agendas of the heads of the executive branch during this period, in an attempt to answer the following question: what is the relationship between the public policy themes present in the main presidential speeches and the themes that became the subject of legislative actions initiated by the President of the Republic himself from 2003 to 2016? In other words, what do presidents say in their speeches and what do they do in terms of laws? The time frame covers the first two terms of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and the two terms of Dilma Vana Rousseff (2011-2016), two presidents belonging to the same political party who were consecutively re-elected, consolidating the longest period that the same party has been at the head of the Presidency of the Republic since re-democratization; and who governed at a time when the country's quality of democracy reached peak levels, according to the Varieties of Democracy platform. The data analysis was based on discursive and normative documents, including government programs, inaugural speeches in the National Congress and at the parlor and annual messages sent to Congress to investigate the rhetorical agenda; and regulatory decrees, provisional measures, ordinary bills and proposals to amend the Constitution to investigate the decision-making agenda. The results indicate the prevalence of thematic continuities between the Lula and Dilma governments in their rhetorical and decision-making agendas, with some occasional changes. However, differences were observed in the way each used the discursive moments and legislative powers at their disposal, which influences the levels of congruence between the agendas and may express differences between the presidential profiles.

Keywords: policy agenda; congruence; Executive power; speeches; legislative proposals

LISTA DE SIGLAS

BPAP	Brazilian Policy Agendas Project
CAP	Comparative Agendas Project
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
MP	Medida Provisória
MPs	Medidas Provisórias
PEHP	Programa Especial de Habitação Popular
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PECs	Propostas de Emenda à Constituição
PL	Projeto de lei ordinária
PLs	Projetos de Leis Ordinárias
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Níveis de agenda.....	43
Figura 2 - Níveis da agenda presidencial	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Corpus documental.....	59
Quadro 2 - Estrutura do livro de códigos brasileiro	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Médias de capacidade e diversidade de decretos do Executivo por mandato (2003-11/5/2016).....	81
Tabela 2 - Médias de capacidade e diversidade de medidas provisórias por mandato (2003 - 11/5/2016).....	85
Tabela 3 - Média de capacidade e diversidade dos projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo por mandato (2003-11/5/2016).....	89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Evolução da centralização na Presidência (1995-2010)	34
Gráfico 2 - Indicadores de democracia no Brasil (1985-2021)	36
Gráfico 3 - Distribuição de atenção nos programas de governo de 2002, 2006, 2010 e 2014. 65	
Gráficos 4 e 5 - Capacidade e diversidade dos programas de governo (2002, 2006, 2010 e 2014).....	65
Gráfico 6 - Distribuição de atenção nos discursos de posse no Congresso Nacional (2003-2016).....	68
Gráficos 7 e 8 - Capacidade e diversidade nos discursos de posse no Congresso Nacional (2003-2016)	69
Gráfico 9 - Distribuição de atenção nos discursos de posse no parlatório (2003-2016)	71
Gráficos 10 e 11 - Capacidade e diversidade dos discursos de posse no parlatório (2003-2016)	72
Gráfico 12 - Distribuição de atenção nas mensagens enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional (2003-2016).....	75
Gráficos 13 e 14 - Capacidade e diversidade das mensagens enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional (2003-2016).....	76
Gráfico 15 - Distribuição de atenção por código nos decretos do Executivo (2003 - 11/5/2016)	79
Gráficos 16 e 17 - Capacidade e diversidade dos decretos do Executivo (2003 - 11/5/2016) .80	
Gráfico 18 - Distribuição de atenção por código nas medidas provisórias (2003 - 11/5/2016)83	
Gráficos 19 e 20 - Capacidade e diversidade de medidas provisórias (2003 - 11/5/2016)	84
Gráfico 21 - Distribuição de atenção por código nos projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo (2003-11/5/2016).....	87
Gráficos 22 e 23 - Capacidade e diversidade nos projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo (2003-11/5/2016).....	89
Gráfico 24 - Distribuição de atenção por código nas propostas de emenda à Constituição do Executivo (2003-11/5/2016).....	91
Gráficos 25 e 26 - Capacidade e diversidade das propostas de emenda à Constituição do Executivo (2003-11/5/2016).....	91
Gráfico 27 – Espectro de promessas quebradas e cumpridas no governo Lula I	95
Gráfico 28 – Espectro de promessas quebradas e cumpridas no governo Lula II.....	97
Gráfico 29 – Espectro de promessas quebradas e cumpridas no governo Dilma I	98

Gráfico 30 – Espectro de promessas quebradas e cumpridas no governo Dilma II	100
Gráfico 31 - Média de capacidade por mandato (2003-11/5/2016).....	102
Gráfico 32 - Média de diversidade por mandato (2003-11/5/2016).....	102

Sumário

1. INTRODUÇÃO	14
2. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA	20
2.1. Sistemas presidencialistas	21
2.2. Presidencialismo de coalizão no Brasil	25
2.3. Contextos dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016)	29
3. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRESIDENCIAL	37
3.1. Políticas públicas e agenda governamental	37
3.2. Agenda de políticas públicas do Presidente da República	45
3.3. Promessas cumpridas e quebradas: conceitos e reflexões	50
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ANALÍTICOS	54
4.1. Pesquisas descritivas	55
4.2. Levantamento dos dados	56
4.3. Tratamento dos dados	59
4.4. Capacidade e diversidade de agenda	62
5. DISTRIBUIÇÃO DE ATENÇÃO NA AGENDA RETÓRICA PRESIDENCIAL	63
5.1. Programas de governo	64
5.2. Discursos de posse no Congresso Nacional	67
5.3. Discursos de posse no parlatório do Palácio do Planalto	70
5.4. Mensagens enviadas ao Congresso Nacional	74
6. DISTRIBUIÇÃO DE ATENÇÃO NA AGENDA DECISÓRIA PRESIDENCIAL	78
6.1. Decretos regulamentares	78
6.2. Medidas provisórias	81
6.3. Projetos de lei ordinária	86
6.4. Propostas de emenda à Constituição	90
7. PROMESSAS CUMPRIDAS E QUEBRADAS OU PARCIALMENTE NÃO CUMPRIDAS?	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICES	117

1. INTRODUÇÃO

O processo de produção de políticas públicas é um complexo conjunto de etapas que inclui, pelo menos, o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas disponíveis; a escolha final entre essas alternativas, que consiste no processo decisório; e a implementação da alternativa escolhida (Howlett, Ramesh e Perl, 2013). Contudo, obter êxito em um dos processos não implica êxito em todos os outros, de modo que um tema que recebe bastante atenção na agenda pode não ser aprovado pelo Legislativo; ou, ainda, sua aprovação não significa que a implementação ocorrerá de acordo com o previsto na legislação (Kingdon, 2003). A formação da agenda e a especificação das alternativas são os dois principais processos pré-decisórios e, nos últimos anos, têm recebido mais atenção da Ciência Política brasileira, com a difusão de conceitos e com o surgimento de grupos internacionais que realizam pesquisas de forma comparada.

Esta dissertação se concentra sobre a etapa de formação da agenda governamental, entendida aqui como o conjunto de temas que recebem séria atenção das autoridades governamentais num determinado momento (Kingdon 2003). Mais especificamente, o foco é a agenda governamental do Presidente da República, dada a relevância deste ator tanto em sistemas presidencialistas, quanto no processo de formação da agenda, tendo em vista a visibilidade e recursos institucionais que possui.

Desde o fim do regime militar, o Brasil é uma república democrática que combina presidencialismo na forma de governo, federalismo na forma do Estado, multipartidarismo acentuado e sistema proporcional de lista aberta nas votações para o Legislativo, características que culminam no chamado “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988). Sendo um país de dimensões continentais e heterogeneidade latente, a legitimidade da democracia brasileira consiste no sistema de representação indireta dos interesses dos cidadãos.

Um pressuposto intrínseco às democracias representativas é que os eleitores conferem um mandato aos seus representantes para implementarem determinado programa político (Breunig et al, 2019). Este é o pressuposto da teoria do mandato do partido, que diz ser razoável esperar que os partidos anunciem claramente suas prioridades políticas durante a campanha eleitoral e, uma vez no governo, tentem cumprir suas promessas como meio de evitar custos políticos e alcançar a reeleição (Downs, 2013).

Contudo, as democracias modernas não têm mecanismos institucionais para assegurar que as promessas de campanha sejam cumpridas (Manin, Przeworski e Stokes, 2006). E visões

relacionadas à abordagem da dinâmica política (Baumgartner e Jones, 2009) entendem que fatores exógenos e endógenos ao sistema político podem fazer com que políticos se desviem das promessas eleitorais, tanto para favorecer a si próprios, como em favor do interesse coletivo, tendo em vista as circunstâncias que se apresentam na realidade concreta (Manin, Przeworski e Stokes, 2006).

De acordo com as pesquisas de Norris (1999), ao mesmo tempo em que se observa um desejo crescente por democracia entre os cidadãos, também há um declínio da confiança nos atores políticos e nas instituições representativas, como os partidos e as casas legislativas. Preocupa-se especialmente com as democracias jovens, onde as instituições ainda não estão plenamente consolidadas (Norris, 1999), como é o caso do Brasil. Aqui, as gramáticas (Nunes, 2003), que historicamente definiram as relações entre Estado e sociedade, facilitaram o surgimento de práticas corruptivas que potencializam o sentimento de descrença entre a população e, ao mesmo tempo, criam um terreno fértil para cooptação de algumas massas através de discursos esvaziados de sentido, favorecendo a descredibilização dos programas de governo e do discurso político em si.

Para além dos programas de governo, que são restritos ao período eleitoral, os discursos presidenciais assinalam a intenção inicial do governo e fazem os ajustes necessários das promessas depois de alcançarem o poder, considerando o contexto que se apresenta (Breunig et al, 2019). Além disso, o presidente no Brasil também exerce a função atípica de propor medidas legislativas, prerrogativa garantida pela Constituição Federal. Isso significa que, além de deter o comando da atenção pública nos momentos em que discursa publicamente, o presidente também tem alguns instrumentos à sua disposição que o permitem iniciar legislação.

No âmbito do Executivo, assim como no Legislativo (Batista, 2020), as políticas sobre as quais os atores têm preferências são o principal foco da competição política. Essas preferências têm a ver com saliência, que é a importância e atenção que recebem (Batista, 2020), ou podem também ser chamadas de prioridades. Por esta lente, dentre a diversidade de questões públicas possíveis sobre as quais os presidentes poderiam dedicar atenção em algum momento do mandato, alguns temas recebem mais atenção de alguns e são esquecidos por outros. O conjunto desses temas priorizados por cada um constitui a agenda de políticas públicas presidencial (Cohen, 2012).

Dentro do conjunto de prioridades presente na agenda dos presidentes, nem todas são manifestadas publicamente. Alguns temas ficam reclusos dentro do gabinete presidencial, entre o presidente e seus assessores e ministros, ou entre a coalizão governante, ou mesmo entre a

cúpula do partido. No entanto, uma parcela dessas prioridades é expressa de forma pública, sendo mencionada nos discursos ou transformando-se em proposições normativas.

Dentro da literatura de agenda, as proposições normativas, que são questões mais desenvolvidas e que estão prestes a passar pelo processo decisório, são classificadas como pertencentes a agenda decisória (Kingdon, 2003). Já as questões que são mencionadas nos discursos, tanto no momento de campanha quanto ao longo do mandato, e refletem as prioridades do governo, são entendidas aqui como agenda retórica (Cohen, 2012).

Sabendo disto, o objetivo desta dissertação foi responder a seguinte questão: qual a relação entre os temas de políticas públicas presentes nos programas de governo e discursos presidenciais e os temas que se tornaram objeto de ações legislativas de iniciativa do próprio Presidente da República de 2003 a 2016? Isto é, o que dizem os presidentes nos discursos e o que fazem em termos de leis? Em outras palavras, o objetivo foi investigar qual a relação existente entre agenda retórica e agenda decisória nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff (2003 - 2016), entendendo quais foram os temas de políticas públicas priorizados nos discursos e nas ações legislativas de cada um e observando congruências e incongruências entre as agendas.

O cerne da questão é que, ao escolher abordar determinados temas em seus discursos públicos, o/a presidente faz uma seleção entre os diversos assuntos possíveis e estabelece prioridades, abordando alguns temas e deixando outros de fora. Essa seleção de uns temas e exclusão de outros nos discursos presidenciais demonstra um “retrato anual das prioridades do Executivo” e pode-se supor que reflitam um “compromisso com propostas legislativas específicas” (Breunig et al, 2019, p. 303, tradução livre). Mesmo que não seja aprovada no Congresso ou implementada, a proposição de medida legislativa pelo Executivo demanda variados recursos; logo, o fato de ter sido proposta demonstra que a questão esteve entre a lista de prioridades, ou seja, fez parte da agenda governamental ao ponto de se tornar objeto de medida legislativa.

O recorte temporal de 2003 a 2016 é relevante porque engloba os governos Lula e Dilma, dois presidentes que foram reeleitos de forma consecutiva, ambos pertencentes ao mesmo partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), e, juntos, consolidaram o maior período, mais de uma década, em que a mesma organização partidária permaneceu no poder da Presidência da República após a redemocratização do país. No entanto, enquanto Lula completou os dois mandatos e deixou a presidência com elevado índice de aprovação, Dilma sofreu um impeachment logo no início de seu segundo mandato.

Trata-se de um período em que é possível visualizar o movimento pendular da democracia brasileira (Avritzer, 2019) que representa uma transformação na história política do país, pois inicia-se num contexto de certa estabilidade democrática, com polarização saudável e condições socioeconômicas favoráveis por conta dos efeitos do Plano Real e dos programas sociais que começaram a ser implementados ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso e foram potencializados nos governos Lula e Dilma; mas encaminha-se para um contexto de instabilidade democrática que resultou no impeachment de uma presidente democraticamente eleita. Por conta disso, é relevante investigar as condições desse período e as questões que estavam presentes na lista de prioridades dos presidentes, tanto nos discursos quanto nas proposições legislativas, buscando entender se houve congruência entre as agendas e como a transformação do contexto político pode ter interferido nesse processo.

Além disso, o período 2003-2016 compreende o marco da obrigatoriedade de envio de planos de governo à Justiça Eleitoral, incluída em 2009 na Lei nº 9504/1997, que rege as normas eleitorais brasileiras. Por fim, sendo um dos objetivos verificar mudanças e continuidades em políticas públicas, o recorte temporal da pesquisa permite produzir uma análise adequada para tal finalidade, já que “a compreensão dos processos de mudança política e o papel da aprendizagem política a ela associada requer uma perspectiva ampliada de tempo (uma década ou mais)” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 118-20).

O clássico pressuposto de que “*policy make politics*” (Schattschneider, 1935; Lowi, 1972) consiste na ideia de que as políticas públicas (*policies*) acabam moldando a forma como o conflito político (*politics*) se desenvolve; ou seja, quando uma nova *policy* é criada, novas leis e novos círculos de interesses se estabelecem em torno desse tema (*issue*) e acabam moldando a forma como a *politics* ocorre (Anzia e Moe, 2015). Soma-se a isto a teoria do *conditional party government* (Rohde, 1991; Aldrich e Rohde, 2001, apud Anzia & Moe, 2015), que sugere ser mais efetivo fazer membros de um determinado partido agirem de forma coletiva, ao invés de motivados por benefícios próprios, quando o partido tem uma ideologia mais definida e os membros estão substancialmente de acordo com a política.

Assim, as políticas públicas implementadas por um governo geram um novo espaço de conflito de interesses políticos que estimulam com que a política pública continue existindo, e essa probabilidade é ainda maior quando o governante consegue se reeleger ou quando elege um sucessor ou sucessora do mesmo partido, que compartilha das mesmas convicções ideológicas e acerca do caráter da política pública. Nesses casos, é provável que se verifiquem continuidades temáticas entre as agendas presidenciais, ou seja, os temas de políticas públicas

que foram priorizados por determinado governo devem continuar recebendo atenção no governo seguinte.

Sendo presidentes pertencentes ao mesmo partido que foram reeleitos de forma consecutiva, mas cujos mandatos tiveram desfechos completamente distintos, é relevante observar como cada um se comportou em suas agendas retóricas e decisórias; pois enquanto Lula conseguiu completar seus dois mandatos consecutivos com exatidão, chegando ao final do segundo governo com mais de 80% de aprovação (Datafolha, 2010; Brasil, [2024a]), Dilma foi alvo de um processo de impeachment no início de seu segundo mandato que resultou em sua saída do cargo. Dessa forma, investigar como cada um se comportou em seus principais discursos e em relação aos seus poderes legislativos pode fornecer um panorama dos cenários políticos e, ao mesmo tempo, revelar características que apontam diferenças de perfis e estratégias presidenciais.

Para isto, esta dissertação contou com a análise de documentos discursivos e normativos. A agenda retórica, caracterizada pelos discursos, foi estudada através da análise de programas de governo, discursos de posse no Congresso e no parlatório e mensagens anuais enviadas ao Congresso Nacional. Já a agenda decisória, caracterizada pelas proposições legislativas, foi analisada a partir de medidas provisórias, decretos regulamentares, propostas de emenda à Constituição e projetos de lei, sendo incluídos somente as de iniciativa do chefe do Executivo.

Sabe-se que os programas de governo não são discursos propriamente ditos. Trata-se de um documento formal, redigido não só pelo candidato, mas pelo partido que o sustenta, que deve ser submetido à Justiça Eleitoral no momento do registro oficial da candidatura. Contudo, o período de campanha presidencial em si, consiste no momento em que os candidatos expõem as políticas, programas e ideias presentes nesse plano de governo em debates, comícios e, sobretudo nos dias atuais, nas redes sociais. Todos esses momentos são oportunidades de expressar o conteúdo dos programas de governo através do discurso, uma ferramenta retórica que, neste caso, busca transmitir uma mensagem e atingir o maior número de eleitores. Logo, para fins de análise de prioridades em políticas públicas, os programas de governo podem ser compreendidos como documentos discursivos.

No momento da posse, o presidente eleito faz seu discurso, primeiro no Congresso Nacional, diante daqueles que têm o poder de aprovar ou desaprovar sua agenda: os congressistas. Depois, dirige-se ao parlatório do Palácio do Planalto, onde discursa na Praça dos Três Poderes diretamente para a multidão presente, composta por representantes dos mais diversos círculos sociais e apoiadores de diferentes estados da federação. Sendo as primeiras

oportunidades de discursar publicamente na condição de Presidente da República, cada um desses momentos expressam uma seleção de assuntos considerados realmente relevantes e evidenciam parte da agenda retórica presidencial.

Uma vez empossado, o Presidente da República é constitucionalmente obrigado a remeter mensagem anual ao Congresso na abertura da Sessão Legislativa, “expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias” (Brasil, 1988). Do ponto de vista da produção de leis, diversos instrumentos são disponibilizados ao chefe do Executivo, podendo, por exemplo, propor emendas à Constituição (PEC), projetos de lei, decretos regulamentares e medidas provisórias, dentre outros. Cada uma dessas espécies normativas possui particularidades e concedem ao Executivo diferentes possibilidades de ação, indo desde instrumentos unilaterais até instrumentos que dependem de uma elevada capacidade de barganha com o Legislativo.

Assim, a investigação de documentos discursivos e normativos permite reconhecer quais foram os temas de políticas priorizadas, mudanças e continuidades em relação a esses temas, bem como valores de capacidade e diversidade de cada governo, especificamente, em cada documento analisado. A partir disso, é possível identificar a relação existente entre agenda retórica e agenda decisória nos governos de Lula e Dilma, buscando entender em que medida as agendas foram congruentes e como o desenrolar do contexto político afetou essas agendas.

Os dados oriundos desses documentos foram analisados em duas vertentes: primeiro, identificar os temas de políticas setoriais priorizados em cada um deles, separadamente, observando mudanças, continuidades, capacidade e diversidade de cada agenda; bem como comparar os dados encontrados sobre os mandatos de Lula e Dilma, identificando mudanças e continuidades das áreas temáticas de políticas priorizadas ao longo desse horizonte de mais de uma década. Em segunda análise, foi investigada a congruência entre os temas, comparando a média de atenção recebida pelos assuntos mais frequentes na agenda retórica e na agenda decisória. Assim, foi possível identificar as promessas cumpridas e não cumpridas através da observação de congruências e incongruências temáticas entre as agendas.

Trata-se de uma pesquisa descritiva (Gerring, 2012) de caráter misto, que será detalhada na seção metodológica. O método utilizado foi análise de conteúdo (Bardin, 2011; Cardoso e Lycarião, 2021), com análise de texto e codificação humana. Baseou-se no uso de unidades de codificação que foram agrupadas com base em categorias temáticas específicas definidas a partir de um *codebook*, que segue o formato orientado pelo Comparative Agendas Project (CAP). Este agrupamento em categorias fornece um banco de dados sobre a frequência com

que os diferentes temas aparecem em cada um dos documentos analisados e possibilita a construção de interpretações a respeito.

Além desta seção introdutória, esta dissertação conta com dois capítulos teóricos. No primeiro foi feito um debate sobre presidencialismo, destacando os principais conceitos e a especificidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, e passando pelos contextos dos governos analisados. No segundo foi feita uma revisão sobre a literatura de agenda governamental, que abordou autores e conceitos relevantes para o campo e que sustentam as bases teóricas desta pesquisa. Na seção metodológica são detalhadas todas as etapas da pesquisa, desde o que significa fazer pesquisas descritivas, passando pelo levantamento dos dados e explicação sobre o *codebook* brasileiro, até os procedimentos para análise dos dados. Na sequência, a análise dos dados contou com capítulos específicos para os documentos da agenda retórica, da agenda decisória e também para identificar as promessas cumpridas e não cumpridas. Por fim, foram apresentadas as considerações finais.

2. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Este capítulo está dividido em três seções e o objetivo é tratar sobre o presidencialismo, principalmente sobre as especificidades o presidencialismo de coalizão, traço institucional peculiar do Brasil, e relembrar o contexto e as configurações dos governos de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), até o impeachment ocorrido em 2016.

Na primeira seção, o intuito foi abordar os sistemas presidencialistas “puros” e a proeminência da figura do Presidente da República. Para isto, foram resgatados conceitos sobre presidencialismo, suas características, especificidades e diferenças de outras formas de governo; e foram destacados alguns poderes que o chefe do Executivo costuma ter nesses sistemas. Considerando que a Presidência da República é uma instituição composta por centenas de homens e mulheres (Neustadt, 1991), o foco aqui é o próprio Presidente da República, também chamado de chefe do Executivo, e os poderes que possui.

Na segunda seção, foi feito um debate sobre o presidencialismo de coalizão, principal característica institucional do Brasil; suas origens, características, diferenças e semelhanças da experiência republicana anterior, bem como debates suscitados na Ciência Política. É destacado o papel do Presidente da República nesse sistema, já que a necessidade de formação de coalizões num cenário multipartidário e federativo torna os poderes presidenciais parte de um mecanismo ainda mais complexo.

Na última seção, foi feita uma retrospectiva das trajetórias políticas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, com foco nos cenários dos governos constituídos. Nesta seção, o objetivo foi abordar como cada governo se organizou em relação a formação de coalizões e estrutura ministerial, à luz de teorias que buscam fazer uma leitura acerca das transformações daquele período e que justificam a escolha desse recorte temporal.

2.1. Sistemas presidencialistas

Nas democracias modernas, dois tipos formais de sistemas de governo prevalecem: parlamentarismo e presidencialismo (Lijphart, 2003). Segundo Lijphart (2003), três são as diferenças cruciais entre esses regimes. A primeira é que nos sistemas parlamentaristas, o chefe do governo pode receber diferentes nomenclaturas, como primeiro-ministro, premier, chanceler e até presidente, inclusive, e sua permanência no cargo depende da confiança do Legislativo, podendo ser demitido por um voto de desconfiança ou de censura. Já no presidencialismo, o chefe de governo sempre é chamado de presidente e a duração de seu mandato é fixada constitucionalmente, podendo ser afastado somente com um processo de impeachment.

A segunda diferença entre os sistemas é que os primeiros-ministros são selecionados pela legislatura, enquanto os presidentes são eleitos pelo voto popular (Lijphart, 2003). E a terceira diferença crucial elencada por Lijphart (2003), é que os sistemas parlamentaristas tem executivos coletivos ou colegiados, enquanto no presidencialismo os executivos são unipessoais e não-colegiados; ou seja, no parlamentarismo as decisões são tomadas com alto grau de colegialidade, enquanto no presidencialismo as decisões são tomadas pelo presidente, que pode contar com a opinião do gabinete, ignorá-la ou até mesmo ir contra ela.

Em sua análise de 36 democracias, Lijphart (2003) observa que, apesar de dicotômicos, esses três critérios podem ser aplicados de forma conjunta, levando a diversas combinações possíveis. Com isso, além de parlamentaristas e presidencialistas “puros”, há ainda algumas formas híbridas de governo que variam por adotarem características presidencialistas em alguns aspectos e parlamentaristas em outros.

Shugart e Carey (1992) definem presidencialismo “puro” como um sistema baseado na separação máxima dos poderes, onde o presidente tem completa e total responsabilidade na formação de seu gabinete; enquanto os outros tipos variam em relação ao nível de responsabilidade do Legislativo na formação do gabinete e à importância do chamado voto de desconfiança, comum em sistemas parlamentaristas (Shugart e Carey, 1992).

Para Lijphart (1984, 1989, apud Shugart e Carey, 1992), três são as características essenciais do chefe do Executivo num sistema presidencialista: não ser dependente da confiança do Legislativo e ter mandatos fixos, ser eleito pelo voto popular e ser exercido por uma única pessoa. Shugart e Carey (1992) incrementam a ideia e defendem que presidencialismo “puro” é definido como um sistema em que: 1) o chefe do Executivo é eleito através de eleições populares; 2) os mandatos do chefe do Executivo e da Assembleia Legislativa são fixos e não dependem de confiança mútua; 3) o Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo e, por fim, 4) o Executivo tem autoridade para legislar garantida constitucionalmente.

Segundo os autores, garantir poderes legislativos aos presidentes é uma forma de garantir que o apoio popular a um programa político manifestado na eleição presidencial possa ser traduzido em resultados políticos (Shugart e Carey, 1992). Esse entendimento é influenciado pela concepção de que o mandato presidencial é o momento concedido pela população a um político para que realize seus objetivos e programas políticos, sendo adjetivada de “mito” por Dahl (1991). O argumento do autor gira em torno de que, sobretudo em eleições mais acirradas, é um equívoco interpretar o mandato como um período de carta branca para que o presidente realize seus objetivos políticos, entendendo-os como a vontade da nação (Dahl, 1991). No entanto,

[...] se é verdade que a eleição não confere um mandato popular ao presidente [...], ela confere legitimamente ao presidente a autoridade, o direito e a oportunidade de tentar conseguir a adoção, por meios constitucionais, dos programas que o presidente apoia. (Dahl, 1991, p.44)

Assim, os poderes legislativos do chefe do Executivo acabam sendo importantes instrumentos no processo de formulação de políticas públicas, principalmente nos sistemas presidencialistas da América Latina (Shugart e Carey, 1992). Dentre os poderes legislativos mais comuns estão o poder de veto e seus variados tipos; autoridade e exclusividade para introduzir legislação de algumas matérias, como relacionadas ao orçamento, por exemplo; poder de decreto e poderes emergenciais (Shugart e Carey, 1992).

Em relação ao poder de decreto, especificamente, a interpretação usual é que, nos sistemas presidencialistas latino-americanos, esse poder tem acarretado a usurpação dos poderes legislativos pelo Executivo e representa uma forma autoritária de governar, o que enfraquece a democracia (Przeworski, 1991 apud Carey e Shugart, 1998). Na sua forma mais ampla, Carey e Shugart (1998) pontuam que essa interpretação caracteriza a produção de políticas públicas por decretos do Executivo como democracia delegativa, regime onde “quem ganha uma eleição é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida

em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato” (O’Donnell, 1991, p. 30).

Contudo, Carey e Shugart (1998) sustentam que, da mesma forma que os decretos podem ser usados pelo Executivo como instrumentos para introduzir políticas para as quais não conta com apoio do Legislativo, também é preciso definir o que se entende como decreto de fato, pois há uma ampla variedade de dispositivos chamados dessa forma, mas que guardam diferenças substanciais entre si. Trata-se de um termo usado para descrever diferentes práticas, como o poder de decreto delegado pelo Legislativo na regulação de leis existentes, o poder atribuído ao presidente durante estados de emergência ou exceção, e também o poder de decreto estabelecido na Constituição (Shugart e Carey, 1992).

Dessa forma, é importante pontuar que os decretos regulamentares se distinguem dos poderes emergenciais, já que o primeiro se refere a delegação dada pelo Legislativo ao Executivo para promover regulamentação de leis existentes; enquanto o segundo permite a suspensão das liberdades civis e controle direto em situações emergentes (Shugart e Carey, 1992). O poder de decreto, institucionalmente garantido, é entendido como “autoridade do Executivo para estabelecer lei no lugar do Legislativo” e pode apresentar variações relacionadas a se as propostas têm efeito imediato como políticas públicas ou se dependem do apoio do Legislativo para se tornarem leis permanentes (Carey e Shugart, 1998, p.4).

Atentar-se para os poderes legislativos do Executivo é extremamente importante por ser uma função atípica que extrapola o princípio de separação dos poderes, sobre o qual se sustentam as democracias modernas. Contudo, há uma outra vertente do poder presidencial, mais complexa, fluida e manipulável, que é o poder de persuasão. A obra *Presidential Power*, de Richard Neustadt, publicada pela primeira vez em 1960, ofereceu uma nova perspectiva sobre o estudo do poder presidencial, diferente da dominante até então, pois relacionou o poder presidencial ao poder de persuasão (Windt Jr, 1984).

Segundo Neustadt (1991), a própria independência das instituições e o compartilhamento de autoridade, como no caso dos poderes legislativos, estabelecem as bases para que o presidente exerça a persuasão. Para o autor, o poder de persuasão é mais do que charme ou boa argumentação; sua essência é o convencimento, seja do Legislativo, do público ou da mídia, em favor de suas ideias, propostas e políticas; e o status e a autoridade inerentes ao cargo potencializam ainda mais essa persuasão (Neustadt, 1991). Assim, “se o poder presidencial é essencialmente persuasivo, a retórica pode ser analisada e avaliada como um instrumento de poder político” (Windt Jr, 1984, p. 24, tradução livre).

O campo de estudos de Retórica Presidencial (*Presidential Rhetoric*), cuja origem é marcada nos anos 1980 pelo artigo *The Rise of the Rhetorical Presidency* (Ceaser, Thurow, Tulis e Bessette 1981), entende que uma nova doutrina do poder presidencial, a ascensão dos meios de comunicação de massa e as mudanças no processo de seleção presidencial acabaram contribuindo para uma desestabilização do equilíbrio constitucional entre os poderes; e, nesse sentido, a comunicação do presidente teria mudado a forma como a instituição Presidência se fazia ouvir e o sistema político em que ela estava inserida (Stuckey, 2010).

Outro elemento a ser considerado é a ênfase na individualidade dos políticos, motivada principalmente pela transformação nos meios de comunicação. Segundo Manin (1995), essa ênfase na individualidade dos políticos em detrimento dos partidos e as mudanças na comunicação política, comum a todas as democracias representativas nas últimas décadas, deram origem a atual “democracia de público”, onde a relevância dos partidos para mobilizar o eleitorado dá lugar à relevância das personalidades dos candidatos. Sendo o debate um dos mecanismos de tomada de decisão em governos representativos, o aumento da importância de fatores pessoais, motivados pelos novos meios de comunicação de massa, reflete especialmente nos ocupantes da cadeira presidencial e torna a democracia de público o reinado do político comunicador (Manin, 1995).

A prática persuasiva se inicia ainda durante a campanha eleitoral, período em que os candidatos apresentam suas ideias e se concentram, primordialmente, em convencer o público e a mídia a elegerem determinado programa político. Contudo, a retórica de campanha é substancialmente distinta da retórica de governança. Tendo em vista que cada momento possui finalidades distintas, as competências que um candidato precisa para ser eleito são diferentes das competências que o presidente precisa para governar (Olson et al., 2012). Enquanto as campanhas têm o objetivo focado em ganhar eleições, o ato de governar requer atenção a múltiplos objetivos, de modo que o presidente fala sobre muitas questões para muitos públicos de forma simultânea (Edwards, 2012, apud Olson et al., 2012). Além disso, o Presidente da República possui um poder de definição contido em sua retórica que é capaz de moldar a realidade política (Zarefsky, 2004), enquanto nas campanhas existem disputas entre narrativas e visões de mundo.

Para David Zarefsky (2004), em regimes presidencialistas, sobretudo, há um poder de definição contido na retórica presidencial, de modo que ao definir uma situação, o presidente é capaz de moldar o contexto em que os problemas ou propostas são vistos pelo público. Essa definição, geralmente, é apresentada como se fosse natural e incontroversa e não exige uma argumentação explícita (Zarefsky, 2004). Isso significa que o presidente não precisa

necessariamente se esforçar para convencer o público de que um problema de política pública é importante, oferecendo argumentos muito elaborados; a simples menção a um problema já aumenta a percepção do público sobre a questão (Cohen, 1995). As escolhas feitas pelo presidente em seus pronunciamentos e discursos, tendo em mente uma audiência específica, envolvem a seleção de argumentos, organização do texto, enquadramento dado às situações e demais elementos que, em conjunto, conformam a performance presidencial (Zarefsky, 2004).

Assim, o presidente pode adotar a estratégia de “*going public*”, que significa ir à público utilizando seu poder de persuasão e sua retórica para influenciar a opinião pública na busca de apoio para exercer pressão sobre as votações do Legislativo (Kernell, 2006). Numa perspectiva mais ampla, “*going public* deve ser vista com uma adaptação estratégica à era da informação” (Kernell, 2006, p.2, tradução livre), já que sua utilização se tornou rotineira não apenas por presidentes norte-americanos, mas em governos representativos como um todo, tendo em vista a vigência atual da “democracia de público” que fortalece a posição do político comunicador (Manin, 1995).

Dessa forma, o presidente pode utilizar suas oportunidades de fala para extrair o máximo de seu poder de persuasão, utilizando-o de forma estratégica para convencer o público e, a partir daí, pressionar o Congresso a aprovar as matérias de seu interesse, inclusive as iniciadas através de seus próprios poderes legislativos. Todavia, o nível de complexidade e necessidade de convencimento embutidos no poder de persuasão, bem como a presença ou ausência de diferentes tipos de poderes legislativos, dependem das características institucionais de cada sistema político.

2.2. Presidencialismo de coalizão no Brasil

O processo de redemocratização do Brasil foi acompanhado por intenso debate acerca da forma de governo e das leis eleitorais, numa tentativa de alterar as bases do sistema que havia promovido uma experiência democrática malsucedida no passado (Figueiredo e Limongi, 1998), no período entre o fim do Estado Novo e o início da ditadura militar no país (1946-1964). A ideia era de que a separação total dos poderes Executivo e Legislativo, como ocorre nos sistemas presidencialistas, estimula um comportamento irresponsável dos parlamentares, ao mesmo tempo em que desestimula os presidentes a buscarem apoio no Congresso, tendo em vista a origem legítima e popular de seu mandato (Figueiredo e Limongi, 1998).

Essa crítica, no entanto, não se materializou. A Constituição Federal de 1988 “reforçou a fragmentação institucional e as forças centrífugas do sistema político brasileiro” (Figueiredo

e Limongi, 2007, p. 147), o presidencialismo se manteve, sobretudo após o plebiscito de 1993, e as leis eleitorais não sofreram grandes alterações, de modo que o sistema proporcional de lista aberta continuou a reger as eleições legislativas (Figueiredo e Limongi, 1998, 2007).

Todavia, o novo quadro institucional do país não seguiu as mesmas bases daquele experimentado no período 1946-1964. O federalismo foi fortalecido, a fragmentação partidária foi extremamente acentuada e o Congresso se configurou de modo altamente centralizado em relação ao controle exercido pelo presidente da Câmara e pelos líderes partidários no processo decisório (Figueiredo e Limongi, 2007). Na verdade, a Constituição de 1988 alterou significativamente o equilíbrio entre os poderes concentrando poder no Executivo, traço que conservou da constituição outorgada pelos militares, de modo que os poderes legislativos do Presidente da República foram imensamente ampliados quando comparados a experiência republicana anterior (Figueiredo e Limongi, 1998, 2007).

Assim, configurou-se uma característica institucional no Brasil amplamente conhecida como “presidencialismo de coalizão”, um sistema que combina presidencialismo na forma de governo, federalismo na forma de Estado, multipartidarismo acentuado e sistema proporcional de lista aberta (Abranches, 1988). Nesse sistema de elevada fragmentação partidária e federalismo fortalecido, o Executivo depende da formação de coalizões majoritárias para conseguir o sucesso de sua agenda, e essas grandes coalizões são formadas não só a partir de cálculos partidários, mas também regionais (Abranches, 1988).

A Ciência Política divide-se entre diferentes perspectivas de análise a respeito do presidencialismo de coalizão que variam desde as que apontam as limitações do presidencialismo multipartidário, até as que o enxergam como um sistema relativamente estável e previsível (Silva, 2017). Numa contribuição mais recente, Abranches (2014) apresentou a ideia de “ciclos do presidencialismo de coalizão”, que seriam: ciclo centrípeto, em cenários de alta capacidade de governança; ciclo de ambivalência, em contextos de governança instável; e ciclo centrífugo, em momentos de crise de governança. Segundo o autor, o motor principal desses ciclos é a força central da Presidência em regimes presidencialistas e, mais especificamente, o poder de atração do presidente. Este está relacionado à popularidade presidencial, à inflação e ao crescimento econômico; e tem efeitos tanto em negociar a adesão da coalizão ao programa do governo, quanto em “neutralizar as tentativas da oposição em abrir dissidências na coalizão” (Abranches, 2014, p.2).

Não obstante a perspectiva comum de que o arranjo institucional brasileiro geraria um “dilema institucional” (Abranches, 1988), a centralização do processo decisório no Congresso e a proeminência da figura presidencial resultaram em elevados índices de aprovação da agenda

legislativa do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1998). De acordo com Shugart e Carey (1992), há diferentes “presidencialismos”, e o fato de o chefe do Executivo ser dotado de poderes legislativos é um traço definidor em relação ao qual há muita variedade entre os sistemas (Figueiredo e Limongi, 1998). Nesse caso, ter a opção de propor normas que gerem efeitos imediatos sem aprovação prévia do Congresso levou os autores a afirmarem que o presidente brasileiro é um dos mais poderosos do mundo (Shugart e Carey, 1992).

Com uma característica singular, a Constituição democrática de 1988 permite ao presidente editar as chamadas medidas provisórias (MPs), dispostas no artigo 62, que têm força de lei e geram efeitos imediatos pelo prazo de sessenta dias, antes de serem submetidas a votação no Congresso Nacional. A intenção do constituinte em manter esse dispositivo era conceder autoridade e agilidade suficientes ao poder Executivo para agir em situações emergenciais, nas quais não é possível aguardar o trâmite do processo legal (Abreu, 2002). De certa forma, elas derivam do decreto-lei do período militar, já que permitem atuação direta do chefe do Executivo sem a dependência imediata do Legislativo e, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001 observou-se que as MPs foram utilizadas por muitos governos como atalho para implementação de uma norma e o critério de relevância e urgência não foi devidamente respeitado, fato que as ligou a noção de um instrumento que enseja concentração de poder e abusos (Abreu, 2002).

Contudo, a partir de 2001, com a Emenda Constitucional nº 32, algumas mudanças substanciais foram estabelecidas, como a perda de eficácia caso não seja convertida em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, e a impossibilidade de renovação na hipótese de ser rejeitada pelo Congresso. Assim, ao estabelecer maiores limites a sua utilização, a EC nº 32/2001 contribuiu para transformar a visão até então dominante de que a inclusão de medidas provisórias no texto constitucional era sintoma de um arranjo institucional ineficiente, que precisaria recorrer a mecanismos autoritários para se manter e, com o tempo, levaria à ingovernabilidade (Jacobsen, 2016).

Sendo um instrumento legislativo unilateral e unipessoal, a medida provisória é o instrumento mais poderoso garantido ao chefe do Executivo no ordenamento jurídico brasileiro (Figueiredo e Limongi, 2007) e também o mais próximo do poder de decreto definido por Shugart e Carey (1992, 1998). No entanto, para além delas, o presidente no Brasil também possui outros poderes legislativos, como a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação orçamentária; a possibilidade de propor emendas à Constituição; projetos de lei e de promover regulamentações mediante decretos.

Os decretos regulamentares, previstos no inciso VI do art. 84, assemelham-se às medidas provisórias porque ambos são de competência privativa do Executivo, diferente dos projetos de lei, das propostas de emenda à Constituição e outros tipos de decretos que também podem ser propostos pelos membros do Congresso. No entanto, os decretos regulamentares não têm força normativa e servem apenas para regulamentar leis já existentes de matérias específicas e dispor sobre a organização interna da administração pública, proporcionando uma atuação bem limitada ao Executivo (Brasil, 1988).

As propostas de emenda constitucional estão previstas no artigo 60 e seu conteúdo não pode suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição, sendo a espécie normativa cujo processo de aprovação é o mais refinado do ordenamento jurídico (Brasil, 1988). No artigo 61 estão previstos os projetos de lei ordinária, sendo algumas matérias de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Apesar de contar com esses diversos poderes legislativos garantidos constitucionalmente, o presidente ainda precisa se esforçar para estabelecer diálogo e barganhar com o Congresso, já que nem mesmo as medidas provisórias permitem que uma lei se torne permanente sem passar pela apreciação do Legislativo em algum momento. Além disso, num contexto de presidencialismo de coalizão com um multipartidarismo acentuado, o poder de barganha do presidente consiste numa complexa articulação política centrada na formação de coalizões, que possui implicações sobre o aspecto estrutural dos mandatos e também sobre a capacidade estatal, de modo que a atribuição de pastas ministeriais se torna um instrumento para gerenciar maiorias legislativas (Borges e Barbosa, 2019).

Assim, diante da garantia de diversos poderes legislativos ao presidente, num contexto de elevada fragmentação partidária, onde o sucesso da agenda do Executivo depende da formação de coalizões, e tomando por base a noção de que o poder de barganha do presidente está intimamente relacionado ao poder de persuadir (Neustadt, 1991), torna-se imprescindível que a retórica presidencial se desenvolva no sentido de buscar extrair o máximo de seu poder de persuasão. Até porque, como bem coloca Neustadt, “os poderes presidenciais podem ser não-conclusivos quando um presidente comanda, mas sempre serão relevantes quando ele persuadir” (1991, p. 68).

A partir da interpretação acima, os discursos e pronunciamentos presidenciais deixam de ser momentos triviais no dia-a-dia do mandato e são colocados no centro da análise como importantes instrumentos de persuasão e de expressão de prioridades políticas. Discursos são aqui entendidos como o “uso que se faz da linguagem em situações concretas” (Amossy, 2018, p. 11), sendo constituído por argumentações, contradições e lutas entre vozes sociais (Fiorin,

2018). Assim, os discursos e pronunciamentos são momentos estratégicos em que o presidente, através de sua retórica, pode definir a realidade política, moldando a interpretação das propostas e dos eventos pelo público (Zarefsky, 2004).

Diversos discursos e pronunciamentos públicos são feitos ao longo de um mandato presidencial, muitos inclusive sendo considerados obrigação institucional. Esses momentos discursivos ocorrem em virtude dos mais variados motivos, como nas cerimônias de posse, nas sessões de abertura do Congresso Nacional, em encontros e conferências nacionais ou internacionais; em razão de acontecimentos emergentes que demandam atenção pública; para comunicar sobre novas políticas públicas; entre outros. Tais momentos são oportunidades para o presidente expor suas ideias, objetivos e conformar uma performance, fazendo escolhas que envolvem a seleção de argumentos, organização do texto e enquadramento dado às situações que o ajudem a alcançar o resultado pretendido (Zarefsky, 2004).

Dessa forma, quando se analisa o Presidente da República no presidencialismo de coalizão brasileiro, dotado de amplos poderes legislativos, observa-se que o poder de persuasão tem um impacto ainda mais crucial. Isso porque este poder presente na retórica presidencial é capaz não só de contribuir para a formação das coalizões, barganhando com deputados e senadores de outros partidos; como também de moldar a opinião pública e, conseqüentemente, influenciar o Congresso. Em ambos os casos, o intuito do presidente pode ser conseguir apoio suficiente para aprovar as matérias de seu interesse, inclusive as iniciadas através de iniciativa legislativa própria para, gradualmente, colocar em prática sua agenda de políticas públicas.

Vale lembrar que, algumas vezes, o Executivo não tem real interesse em aprovar os projetos que apresenta, podendo ser utilizados como simples sinalização ao público ou como balão de ensaio (Figueiredo e Limongi, 2007). Contudo, independentemente do objetivo por trás das proposições legislativas do Executivo, é fato que o poder de persuasão e os poderes legislativos constituem duas esferas distintas de poderes presidenciais que se relacionam intrinsecamente, de modo que integralizam e potencializam o Presidente da República no Brasil.

2.3. Contextos dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

Luiz Inácio Lula da Silva nasceu em 1945, no interior de Pernambuco, e foi um metalúrgico que se tornou conhecido por sua atuação à frente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, no ABC Paulista, durante a ditadura militar (Brasil, [2024a]). Já no

processo de abertura política comandada pelos militares, em 1980, Lula criou o Partido dos Trabalhadores (PT) juntamente com outros sindicalistas, intelectuais, políticos, religiosos, representantes de movimentos sociais e lideranças rurais (Brasil, [2024a]); e, após disputar a Presidência da República em 1989, 1994 e 1998, três eleições consecutivas, finalmente consegue se eleger em 2002, tornando-se o 39º Presidente do Brasil. A redução das desigualdades foi uma das marcas do período, e Lula terminou o primeiro mandato com aprovação de 57% (Brasil, [2024a]). Em 2006, se reelege e consegue finalizar o segundo mandato com índice de aprovação ainda maior, acima de 80%, marca histórica do país (Datafolha, 2010; Brasil, [2024a]).

Primeira mulher Presidente da República, Dilma Vana Rousseff nasceu em 1947, na capital de Minas Gerais, formou-se em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e iniciou sua vida política ainda muito jovem combatendo o regime militar (Brasil, [2024b]). Ajudou a fundar o Partido Democrático Trabalhista (PDT) nos anos 1980, mas filiou-se ao PT em 2000 (Brasil, [2024b]). A partir de então, tem início a relação entre Dilma e Lula, de modo que ela participou da equipe de transição de governo em 2002, tornou-se ministra de Minas e Energia do governo e, em 2005, ocupou a chefia da Casa Civil, onde permaneceu até 2010, quando saiu para se dedicar à campanha presidencial, tornando-se, em 2011, a primeira mulher a presidir o país.

Em 2014, Dilma consegue se reeleger, mesmo diante de uma crise econômica e de intensa contestação do resultado das eleições pelo candidato da oposição Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Contudo, o segundo mandato se inicia num contexto político turbulento, de modo que já em dezembro de 2015 um pedido de impeachment contra Dilma foi acatado pela Câmara dos Deputados e a abertura do processo ocorreu oficialmente em 12 de maio de 2016, o que a levou a ser afastada do cargo até a conclusão do processo, em 31 de agosto, quando o impeachment se tornou oficial.

Os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) representam um período singular da história política brasileira, pois englobam dois presidentes que foram reeleitos de forma consecutiva e ambos pertencentes ao mesmo partido, que foi a organização partidária que permaneceu pelo maior tempo no poder da Presidência da República após a redemocratização do país. No entanto, enquanto Lula completou os dois mandatos e deixou a Presidência com elevado índice de aprovação, Dilma sofreu um impeachment logo no início de seu segundo mandato. Vale lembrar que houve apenas um outro impeachment na história da atual República brasileira, o de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito através de eleições diretas após a redemocratização.

Para compreender as transformações que ocorreram nesse período de mais de uma década, um ponto de partida interessante pode ser a noção de “ciclos do presidencialismo de coalizão” (2014), cunhada por Abranches quase três décadas após a publicação do clássico *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*, em 1988. Abranches (2014) entende que o presidencialismo de coalizão no Brasil tem se revelado em três ciclos distintos: ciclo centrípeto, em cenários de alta capacidade de governança; ciclo de ambivalência, em contextos de governança instável; e ciclo centrífugo, em momentos de crise de governança. O autor sustenta que essa lógica se manifesta na conjuntura política, mas é determinada pela dinâmica estrutural do presidencialismo de coalizão em contextos de alta fragmentação partidária e tem se repetido no contexto brasileiro (Abranches, 2014). De acordo com ele:

[...] esses ciclos se manifestaram nos governos Collor e Fernando Henrique, que chegaram à fase centrífuga (no caso de FHC, já na sucessão), no governo Lula, e está se repetindo no governo Dilma. O ex-presidente Lula foi o único que conseguiu superar o quadro de ambivalência, no auge do escândalo do mensalão, antes que ele se transformasse em centrífugo e, desta forma, conseguiu recuperar popularidade, retornar ao ciclo centrípeto e eleger a presidente Dilma. (Abranches, 2014, p. 2)

Como aponta Abranches (2014), os ciclos do presidencialismo de coalizão acabaram se manifestando em todos os governos constituídos através de eleições diretas pós-redemocratização e, segundo ele, Lula foi o único que conseguiu retornar ao ciclo centrípeto, superando o ciclo de ambivalência antes que se transformasse em centrífugo, mesmo diante de escândalos de corrupção que estouraram ainda no primeiro mandato. Num cenário de ciclo centrípeto, a posição ocupada pela Presidência é dominante e tem um alto poder de atração, de modo que sua alta popularidade e liderança assegurada permitem mitigar os efeitos da elevada fragmentação partidária, preservando a coalizão de governo com certa facilidade (Abranches, 2014).

A aprovação de Lula ao final do segundo governo era superior a 80% e esse contexto extremamente favorável certamente teve alguma influência sobre a eleição de sua sucessora Dilma, que se tornou mais conhecida quando passou a chefiar a Casa Civil. Todavia, Abranches (2014) entende que Dilma vivia um ciclo de ambivalência ao final de seu primeiro mandato, com condições de governança que foram se tornando cada vez mais instáveis, até deflagrar num contexto de crise que acabou levando ao seu impeachment, mesmo após ter acabado de se reeleger.

Segundo a definição de Pérez-Liñan (apud Limongi, 2017, p.5), “impeachment é um subconjunto de crises presidenciais [...] [O impeachment] é frequentemente uma arma

institucional empregada contra presidentes que enfrentam um legislativo beligerante.” A legislação brasileira determina que dois terços do Legislativo devem votar pela destituição do presidente para que o impeachment seja bem sucedido (Limongi, 2017). No entanto, após ser reeleita, em 2014, Dilma contava com a maior coalizão governamental de todo o período da atual República (Borges e Barbosa, 2019).

Sabendo que governar no presidencialismo de coalizão exige formar coalizões e que isso possui implicações sobre o aspecto estrutural dos mandatos e também sobre a capacidade estatal, a atribuição de pastas ministeriais se torna um instrumento para gerenciar maiorias legislativas (Borges e Barbosa, 2019). Como bem coloca Batista (2013), coalizões representam a participação de outros partidos dentro do governo, controlando cargos ministeriais, numa dinâmica em que o presidente convida outros partidos para se juntarem ao governo em troca de apoio político no Legislativo e, em troca desse apoio, os ministros, por sua vez, buscam ter influência no governo.

O primeiro mandato de Lula representava, até aquele momento, o gabinete com maior número de pastas ministeriais do período republicano e, quando comparado aos seus antecessores, também o governo que conseguiu formar a maior coalizão, que representava 56,9% da Câmara dos Deputados no começo do mandato e 49,9% no final da gestão (Borges e Barbosa, 2019). Após conseguir a reeleição, num contexto de elevada fragmentação partidária, seguindo a composição de seu governo anterior, a coalizão governamental contava com oito partidos, que representavam 47,8% dos assentos (Borges e Barbosa, 2019).

Dilma, na condição de sucessora, herdou a estrutura ministerial do governo Lula, mas aumentou a representatividade de outras siglas partidárias, de modo que a coalizão governamental passou a somar 63,4% das cadeiras da Câmara (Borges e Barbosa, 2019). Ao se reeleger em 2014, mesmo mantendo a estrutura ministerial, Dilma fez um rearranjo e conseguiu aumentar ainda mais sua base de apoio, formando “a maior coalizão observada nos governos da República, com dez partidos, representando 63,9% dos assentos da Câmara dos Deputados” (Borges e Barbosa, 2019, p. 289). Ao final do primeiro ano do segundo mandato, diante da necessidade de reforma ministerial e de ajuste fiscal, Dilma realizou uma reforma através da Medida Provisória nº 696, de outubro de 2015, que resultou na retração da estrutura organizacional ligada à Presidência, cenário que permaneceu no governo de Michel Temer (Borges e Barbosa, 2019).

Diante desse contexto, o pedido de impeachment contra a ex-presidente teria poucas chances de sucesso se não fosse o apoio dos “trânsfugas”, partidos que faziam parte da base, mas não só abandonaram o governo, como passaram a apoiar um governo alternativo (Limongi,

2017). Dentre possíveis explicações para esta mudança de lado, é possível citar as manifestações populares que se iniciaram na metade de 2013, a crise econômica iniciada em 2014, os desdobramentos da Operação Lava-Jato e também a contestação do resultado das eleições por Aécio Neves (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). Além disso, está o fato de que o governo Dilma perdeu seu poder de atração (Limongi, 2017), relacionado à popularidade presidencial, à inflação e ao crescimento econômico que tem efeitos, inclusive, em “neutralizar as tentativas da oposição em abrir dissidências na coalizão” (Abranches, 2014, p.2). Assim, diante daquele contexto e com o poder de atração da Presidência enfraquecido, Dilma encontrava-se numa posição extremamente frágil, o que permitiu o sucesso da operação de impeachment orquestrada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e pelo vice-presidente da República, Michel Temer (Limongi, 2017).

Além da oposição, Dilma encontrava dificuldades em seu próprio campo, dentro da sua base de apoio e até dentro do próprio PT (Limongi e Figueiredo, 2017). Dentre muitas críticas, a principal era o fato de o governo não tomar nenhuma medida para evitar que a Polícia Federal perseguisse o partido, algo que a maioria dos petistas acreditava ser possível (Limongi e Figueiredo, 2017). Tal atitude foi vista como um “descaso governamental” e gerou questionamentos a respeito da liderança de Dilma, sua fidelidade ao partido, ideais e programas, de modo que “ganhou força o contraste com a liderança de Lula, cuja sombra nunca deixara de obscurecer a presidente” (Limongi e Figueiredo, 2017, p.93)

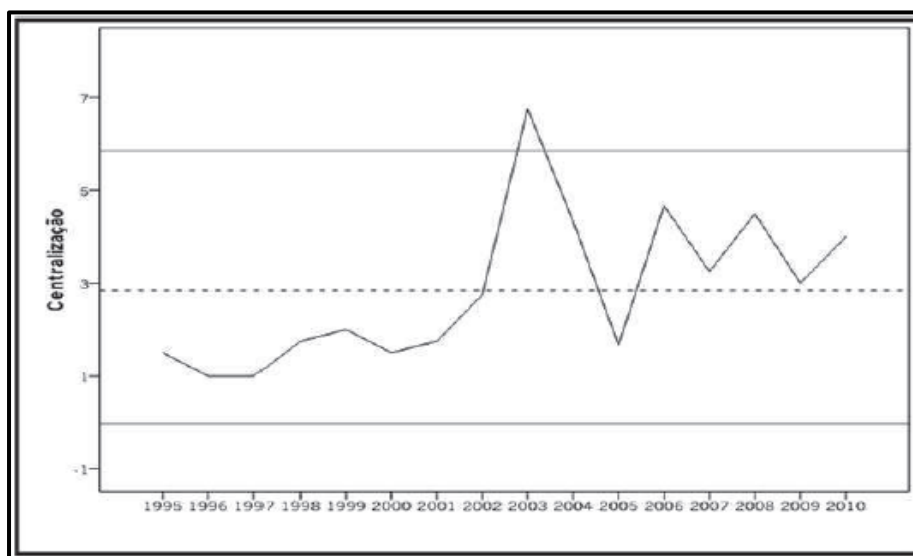
Sem entrar mais a fundo nas nuances desse tumultuado processo de impeachment, já que não é o objeto deste estudo, vale a pena retomar os poderes legislativos do Executivo no Brasil para pontuar que, não obstante o poder Executivo possuir amplos poderes legislativos, estes poderes podem tanto estar centralizados na Presidência em si, quanto podem ser delegados aos Ministérios, que compõem a dimensão burocrática do Executivo (Batista, 2013). Na lógica das coalizões, em troca do apoio político dos partidos dos ministros, estes, por sua vez, buscam ter influência no governo e, considerando isto, o ministro de Estado não pode ser visto apenas como um funcionário do presidente, mas sim como um indivíduo que tem uma ideologia, preferências e uma agenda política própria, tendo em vista que representa seu partido (Batista, 2013). Assim, ambas as escolhas, centralizar ou delegar, envolvem custos, de modo que perde-se em expertise e apoio legislativo quando há centralização, e em controle e influência sobre a formulação das políticas quando os projetos são delegados aos Ministérios (Batista, 2013).

Em estudo que compara os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula na distribuição das iniciativas legislativas entre Ministérios e Presidência, Batista (2013) observa que a maioria dos projetos tem origem nos Ministérios, mas a centralização na Presidência é maior nos

governos Lula. O gráfico abaixo mostra que há um pico de centralização no primeiro ano do governo Lula, seguido por uma queda abaixo da média em 2005, quando ocorreu o escândalo do mensalão; mas, depois disso, a centralização manteve-se acima da média todos os anos até o final de seus dois mandatos (Batista, 2013).

Entre os possíveis fatores que explicam por que o presidente decide centralizar a produção legislativa na Presidência, tendo em vista os custos que isso gera, Batista (2013) identifica que a probabilidade de centralização é maior: a) quando aumenta a distância de preferências entre o presidente e os ministros; b) quando aumenta o número de atores envolvidos na matéria; e também c) quando aumenta o pessoal da Casa Civil. Isto porque o fortalecimento da Casa Civil, órgão de apoio direto ao presidente, pode representar uma fonte de informação alternativa que substitui os Ministérios (Batista, 2013).

Gráfico 1 - Evolução da centralização na Presidência (1995-2010)



Fonte: Batista (2013, p.461)

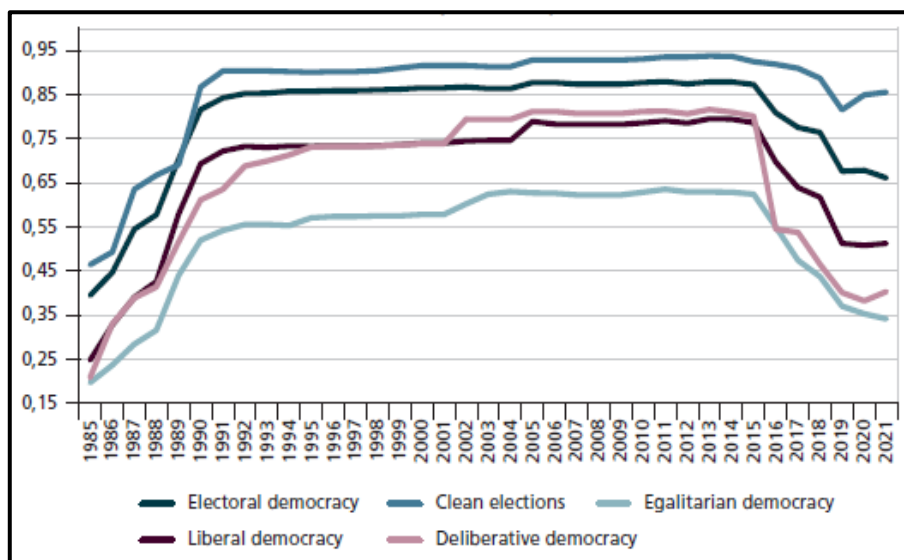
Em segunda análise, Batista (2013) verifica que o conteúdo das legislações aumenta a probabilidade de centralização, com destaque para as matérias administrativas e políticas, enquanto as matérias sociais aumentam essa probabilidade apenas parcialmente. No mesmo sentido, o tipo de espécie normativa também influencia na centralização, de modo que as medidas provisórias apresentam maior chance de serem centralizadas na Presidência (Batista, 2013). Batista (2013) observa ainda que as proposições legislativas do governo Lula tiveram maior probabilidade de serem centralizadas.

Estudo semelhante não foi encontrado a respeito do governo Dilma para que uma comparação entre os presidentes petistas pudesse ser feita¹. No mais, vale a pena retomar a ideia de Rudalevige (2002 apud Batista, 2013) de que a centralização é algo contingente às características da matéria, sendo influenciada por diferentes condições, e não uma evolução estrutural que ocorre ano a ano. Assim, não obstante a presença de instituições, estilos de liderança do Presidente podem afetar os resultados, como argumenta Neustadt (1991). As estratégias tomadas por cada um em relação a formação de coalizões, a estrutura ministerial e a proposição de leis, por exemplo, tendo em vista o contexto político que se apresenta naquele momento, influenciam no processo de produção de políticas públicas.

Quando se coloca uma lupa sobre os governos Lula e Dilma (2003-2016), não obstante serem dois presidentes pertencentes ao mesmo partido que se reelegeram consecutivamente, é possível observar um ponto de inflexão no contexto político do país que teve diversas implicações, a começar pela crise política instaurada em 2016. Trata-se de um período que se inicia num contexto de certa estabilidade democrática, com avanços socioeconômicos alcançados a partir dos anos 2000 por conta dos efeitos do Plano Real e dos programas sociais, que começaram a ser implementados ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso e foram potencializados nos governos Lula; mas se encaminha para um contexto de instabilidade que resultou no impeachment de uma presidente democraticamente eleita.

O gráfico 2 abaixo foi construído pela plataforma Varieties of Democracy (V-Dem), que acompanha múltiplos indicadores relacionados à qualidade da democracia ao redor do mundo; como os aspectos eleitoral, liberal, deliberativo e igualitário, e também a lisura das eleições; e demonstra que houve uma queda da qualidade da democracia no Brasil a partir de 2015/2016 (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023).

¹ É importante pontuar que os resultados encontrados por Batista (2013) levam a crer que Dilma também seguiu uma tendência mais centralizadora. Isto porque, considerando que Dilma conseguiu estabelecer a maior coalizão do período republicano, com a maior representatividade de siglas partidárias incluídas, subentende-se que houve um aumento do número de atores, ou seja, da quantidade de interesses envolvidos, e também, muito provavelmente, um aumento da distância ideológica entre a presidente e seus ministros. A respeito da Casa Civil, vale lembrar que Dilma havia sido chefe do órgão durante o governo Lula e, no início de 2016, convidou o presidente para ocupar o mesmo cargo e suceder Aloizio Mercadante, seu grande parceiro durante o tumultuado segundo mandato (Borges, 2016). Assim, a partir desta breve retrospectiva, pode-se entender que houve um certo esforço no sentido de fortalecer a relação entre o ministro-chefe da Casa Civil e a Presidência ao longo deste período; o que, somado ao provável aumento do número de atores envolvidos e da distância ideológica entre ministros e presidente, pode ter favorecido a probabilidade de centralização das proposições legislativas na Presidência da República durante os governos Dilma também.

Gráfico 2 - Indicadores de democracia no Brasil (1985-2021)

Fonte: V-Dem (apud Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023)

De acordo com o gráfico, os indicadores tiveram uma elevação abrupta nos anos seguintes à redemocratização, chegando a patamares onde se mantiveram praticamente constantes ao longo dos anos 1990, com alguns indicadores aumentando discretamente. Já nos anos 2000, observa-se um aumento mais acentuado de todos os indicadores analisados pela plataforma, cenário que se mantém estável por mais de uma década, até sofrerem uma queda abrupta a partir de 2015, chegando na década atual a níveis próximos daqueles verificados ainda no final dos anos 1980.

Portanto, analisar os governos Lula e Dilma, de 2003 a maio de 2016, significa observar um recorte bastante singular, de mais de uma década sob o governo de um mesmo partido, que capta a transformação de um contexto que se inicia sob condições democráticas estáveis e, em certo ponto, passa a caminhar para uma situação de instabilidade democrática. Esse período pode ser enquadrado dentro da ideia de “pêndulo da democracia” brasileira de Avritzer (2019), pois representa o movimento de um pêndulo que caminhava em direção a consolidação e ao fortalecimento da democracia e, em determinado momento, passa por um ponto de inflexão que o faz mover-se na direção contrária.

Para Gomide, Sá e Silva e Leopoldi (2023, p.14), “o processo de impeachment representou uma conjuntura crítica que abriu processos abruptos de mudanças em políticas públicas que vão do incrementalismo ao desmonte radical, compreendidos em suas diversas nuances.” Após o impeachment, novos atores, novas ideias e novos interesses entram no ciclo de políticas públicas, de modo que o governo de Michel Temer dá início a uma política de

austeridade fiscal, aprofundada com a Lei do Teto de Gastos, que muda profundamente a direção programática que seguia o país (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023).

Dessa forma, para além dos momentos de crise, é importante estudar o período de mais de uma década (2003-2016) de condições democráticas favoráveis que antecedeu o ponto de inflexão do pêndulo da democracia brasileira. Diversas são as particularidades desse recorte temporal, como o fato de englobar governos de presidentes que se reelegeram de forma consecutiva e pertenciam ao mesmo partido; e o fato de que Lula e também Dilma, muito possivelmente, assumiram uma postura mais centralizadora em relação à formulação de políticas públicas. Portanto, é extremamente relevante analisar, sob a lente dos estudos de agenda governamental, esse espaço de tempo peculiar na história brasileira em que a democracia experimentou condições de maior estabilidade; já que, depois disso, houve um agudo ponto de inflexão que provocou mudanças e rupturas em políticas públicas e causou um certo “mal-estar” (Avritzer, 2019) na democracia brasileira nos anos seguintes.

3. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRESIDENCIAL

Neste capítulo, pretende-se abordar a evolução da literatura de políticas públicas e agenda governamental ao longo dos anos, com ênfase na posição proeminente que essa literatura tem atribuído à figura do Presidente da República em sistemas presidencialistas.

Na primeira seção é feita uma revisão da literatura de agenda governamental dentro do campo de políticas públicas, abordando a evolução do campo, a influência da Ciência Política e os principais conceitos cunhados ao longo das décadas.

Na segunda seção, o foco é a influência do Presidente da República na formação da agenda governamental, quais meios e estratégias podem ser utilizados; bem como conceitos que foram elaborados ao longo das últimas décadas, por diferentes autores, que colocam o Presidente no centro da análise.

Por fim, o intuito da última seção é lançar luz sobre o termo “promessa”, mais especificamente “promessa quebrada”, discutindo as nuances desse conceito e como as promessas podem se manifestar quando o objetivo é estudar a agenda governamental.

3.1. Políticas públicas e agenda governamental

No campo de políticas públicas, o conceito de agenda governamental é entendido como “um conjunto de controvérsias políticas contidas no leque de preocupações do governo que

pode ser objeto de políticas públicas” (Cobb e Elder, 1971, p.905, tradução livre). De forma mais sucinta, o conceito refere-se a “uma lista contextual de prioridades governamentais” (Zahariadis, 2016, p.5, tradução livre), ou o conjunto de assuntos que recebem atenção do governo, num determinado momento, e se tornam objeto de políticas públicas (Kingdon, 2003). Os estudos sobre agenda se dedicam a investigar as políticas públicas que são consideradas prioritárias por atores políticos, partindo do pressuposto de que atenção é um recurso escasso e que é necessário fazer escolhas sobre quais temas serão priorizados e quais serão deixados de lado (Capella e Brasi, 2020).

A teoria pluralista de Robert Dahl (1957) permite fazer uma aproximação entre a Ciência Política e o campo de estudos de agenda governamental (Capella e Brasil, 2015). Ao refutar os preceitos até então dominantes da teoria elitista, o autor sugere que qualquer questão em debate na sociedade pode despertar a atenção dos governantes, dando um primeiro passo “nos estudos que consideram a formação da agenda governamental como parte integrante e indispensável do processo político em governos democráticos” (Capella e Brasil, 2015, p. 41/42). No entanto, o surgimento da pesquisa sistemática sobre definição de agenda se deu como parte da crítica ao pluralismo nos Estados Unidos (Jann e Wegrich, 2007), sendo influenciado por ideias de cientistas políticos que, ao mesmo tempo em que se afastam da perspectiva elitista, também ponderam os avanços do pluralismo na formação da agenda governamental.

Schattschneider (1960) é um desses autores que, ao estudar o modelo de governança dos Estados Unidos, enxergou relação direta entre os conflitos que rondam alguns temas e a atividade política decorrente destes conflitos (Capella e Brasil, 2015). Sucintamente, entende que o conflito em torno de determinado tema pode ser uma estratégia tanto de espetacularização para promoção, quanto de supressão e exclusão (Capella e Brasil, 2015); e enquanto alguns temas são organizados no interior do jogo político, outros são organizados fora (Schattschneider, 1960). Em outras palavras, o conflito é um instrumento que pode ser utilizado para chamar atenção a um problema e atrair a atenção de atores previamente indiferentes, fazendo o problema ser reconhecido, sair da esfera privada e entrar na agenda pública; quanto para desviar a atenção de determinada questão. Para o autor, “todas as formas de organização política têm um viés a favor da exploração de alguns tipos de conflitos e da supressão de outros, pois organização é mobilização de viés” (Schattschneider, 1960, p.71).

Outra importante crítica foi feita por Bachrach e Baratz ([1962], 2011), para os quais a teoria pluralista não leva em consideração o fato de que o poder pode ser exercido de forma a confinar a cúpula da tomada de decisões a temas relativamente seguros, algo que acontece com

certa frequência. Os autores também aprofundaram a ideia de “mobilização de opinião” como forma de explicar a entrada ou impedimento de ascensão de um tema à agenda governamental (Capella e Brasil, 2015). Para eles:

[...] negligenciar a possibilidade de que alguém ou alguma associação poderia limitar a tomada de decisões a matérias relativamente não-controversas ao influenciar os valores da comunidade, os procedimentos e os rituais políticos [...], é negligenciar a menos evidente, mas, no entanto, extremamente importante, face do poder. (Bachrach e Baratz, [1962], 2011, p.152)

Enquanto a face mais evidente tem a ver com o exercício do poder em questões críticas, a chamada “face restritiva do poder” diz respeito à dinâmica da não-decisão (Brasil, 2017). Para Muller e Surel (2002) esta não-decisão pode manifestar-se, basicamente, de três formas: a não decisão intencional, quando é possível confirmar que houve vontade dos atores de não decidir; a não decisão controvertida, quando o problema em questão é objeto de controvérsias; e a não execução, quando aspectos da questão devem ser decididos em outros níveis subnacionais ou supranacionais.

Ao lado de Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz ([1962], 2011), Lowi (1972) também pode ser incluído no conjunto de autores da Ciência Política que estruturaram o ponto de partida para os estudos de agenda governamental, que têm início nas décadas de 1970 e 1980 (Capella e Brasil, 2015). O autor classificou as políticas públicas em constitutivas, regulatórias, distributivas e redistributivas e defendeu que os tipos de políticas tendem a ter fortes consequências para a conformação dos jogos e dos ambientes políticos de cada situação, influenciando seu caráter mais ou menos conflitivo (Marques, 2013). Se, para os pluralistas, *inputs* em termos de demandas e conflito político (*politics*), levariam o governo a desenvolver certas ações (*policies*); para Lowi, as políticas (*policies*) existentes também geram conflitos políticos (*politics*) (Marques, 2013); pressuposto traduzido na máxima: “a política pública faz a política” (Souza, 2006, p.28)

Essa noção de que *policy make politics* remete, na verdade, a Schattschneider, enquanto realizava um estudo sobre a Lei Tarifária de 1930, também conhecida como tarifa “Smoot-Hawley”, em 1935 (Anzia e Moe, 2015). Pressupõe que as políticas públicas (*policy*) acabam moldando a forma como o conflito político (*politics*) se desenvolve. Isto porque, quando uma nova *policy* é criada, novas leis e novos círculos de interesses se estabelecem em torno dessa questão e acabam moldando a forma como a *politics* ocorre (Anzia e Moe, 2015). O ponto central é que as políticas públicas existentes geram um feedback que exerce influência sobre a

atividade política e, logo, as consequências originadas a partir de uma política pública têm capacidade de sustentar sua existência (Anzia e Moe, 2015).

As contribuições dos autores supracitados estão presentes num dos conceitos mais conhecidos de políticas públicas e que é adotado neste trabalho, cuja definição é “o que o governo decide fazer ou deixar de fazer” (Dye, 1984, p.1, tradução livre). Apesar de curta e simplista, esta definição deixa claro que o agente de produção de políticas públicas é o governo, que toma uma decisão deliberada e consciente tanto ao optar por incorporar determinada questão em sua lista de prioridades, quanto ao optar por simplesmente ignorar um problema que se apresenta e manter o status quo (Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

O processo de produção de políticas públicas inclui, pelo menos, o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas disponíveis; a escolha final entre essas alternativas, que consiste no processo decisório; e a implementação da alternativa escolhida (Howlett, Ramesh e Perl, 2013). Esta perspectiva remete a ideia do *policy process*, ou ciclo de políticas públicas, concebido inicialmente por Harold Lasswell, um dos precursores do campo. Ao longo dos anos o ciclo foi sendo desenvolvido e aperfeiçoado e, numa versão mais recente, consiste no reconhecimento do problema e definição da agenda, formulação de alternativas, processo decisório, implementação e, por fim, avaliação da política elaborada (Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

Diversas são as críticas a essa ideia de ciclo, pois trata-se de um processo sequencial, linear e bem definido no tempo que não condiz com a realidade da produção de políticas, já que, na prática, podem surgir ou desaparecer em qualquer momento deste processo. Como coloca Kingdon (1995) o sucesso alcançado em uma das etapas não implica sucesso em todas as outras, de modo que um tema que recebe bastante atenção na agenda pode não ser aprovado pelo Legislativo; ou, ainda, sua aprovação não significa que a implementação ocorrerá de acordo com o previsto na legislação. Por exemplo, uma política pode surgir direto na etapa de formulação, sem que um problema seja expressamente reconhecido e a questão esteja presente na agenda governamental, ou deixar de existir ao longo do processo decisório, sem passar pela implementação e posterior avaliação.

No entanto, a ideia de ciclo foi mobilizada aqui para mostrar onde este trabalho se insere dentro dos complexos processos que envolvem a produção de políticas públicas. Estudos que seguem essa perspectiva contribuem para aumentar a compreensão das complexas condições envolvidas que influenciam diversos resultados das políticas públicas (Jann e Wegrich, 2007). Além disso, fornece um importante arcabouço conceitual para as pesquisas de políticas

públicas, permitindo sistematizar a vasta quantidade de literatura e conceitos teóricos (Jann e Wegrich, 2007).

Para Jann e Wegrich, “a definição da agenda resulta de uma seleção entre diversos problemas e questões” (2007, p.46, tradução livre). Ao tomar o pressuposto da racionalidade limitada de Simon (1997), que considera a atenção como um recurso escasso, sendo um fator limitante da capacidade dos *policymakers* de absorver elementos do debate público no processo, fica claro que nem todos os problemas presentes na sociedade recebem atenção governamental e muitos não são nem reconhecidos como problemas. Logo, cabe questionar: o que é um problema?

Durante as décadas de 1950 e 1960, vigorava a compreensão racionalista de que problemas são concretos e objetivos e, dessa forma, qualquer problema poderia ser resolvido a partir de uma análise minuciosa feita por técnicos e experts que seriam os analistas de políticas públicas (Capella, 2015). A partir do final da década de 1980 e 1990, diversos autores apresentaram críticas a essa concepção e tem-se um deslocamento do campo de políticas públicas à chamada “guinada argumentativa” ou “ideacional”. Esta perspectiva destaca o papel das ideias no processo de produção de políticas e entende que não apenas os interesses dos atores importam para isso, mas também os processos de argumentação e persuasão, já que as “políticas públicas são feitas de linguagem” (Majone, 1989, p.1).

Na mesma linha, Stone (1989, 2002) entende que os problemas estão relacionados à percepção dos atores políticos e sua natureza está relacionada a fatores como urgência, recorrência e magnitude de seus impactos sociais e econômicos. Assim, a definição de um problema envolve disputa entre os atores em relação a conceitos e delimitação sobre as ideias (Capella, 2015). Nesta perspectiva, as ideias são entendidas como pontos de vista, argumentos usados estrategicamente para promover um curso de ação e, dessa maneira, há diferentes formas de representar um problema no discurso político (Capella, 2015).

Autores precursores da guinada argumentativa entendem que o analista político é um produtor de argumentos políticos com competência argumentativa (Majone, 1989) e que a essência da produção de políticas é a luta pelas ideias que, por sua vez, são argumentos empregados na construção de narrativas (Stone, 1989, 2002). Dessa forma, diferentes modelos teóricos que buscam compreender processos de mudanças em políticas públicas salientam a relevância das ideias e as incorporam em suas teorias.

Ainda nos anos 1980, John Kingdon (2003) foi um dos primeiros autores a evidenciar aspectos subjetivos baseados em ideias, valores e interesses que enquadram preferências no processo de produção de políticas, e desenvolveu um modelo teórico bastante útil para estudar

mudanças rápidas na agenda de políticas públicas chamado Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*). Pressupõe que existem três fluxos independentes entre si - dos problemas, das soluções e do contexto político, cada um influenciado por mecanismos próprios - que convergem em determinados momentos e resultam em janelas de oportunidade para o surgimento ou mudança de políticas. Sobretudo nos fluxos de problemas e soluções, as ideias têm papel central, pois serão mobilizadas estrategicamente tanto para consolidar a definição do problema quanto para apresentar soluções que melhor se encaixem ao problema percebido.

Baumgartner e Jones ([1993], 2009) também desenvolveram um importante modelo teórico focado na fase de formação de agenda chamado modelo do “Equilíbrio Pontuado” (*Punctuated Equilibrium*), no qual as políticas passam por longos períodos de incrementalismo e, esporadicamente, esse equilíbrio é pontuado por mudanças disruptivas. Conceito central nesse modelo é o de imagem de política, que é construída a partir das ideias e argumentos que sustentam o arranjo da política (Capella, 2015).

Assim, diante do peso das ideias e visões de mundo sobre o entendimento de um problema, fica evidente que nem todos os problemas receberão atenção, já que a percepção sobre um problema e sua gravidade são relativos, podendo mudar de ator para ator, de governo para governo. Sabendo que definir a agenda significa fazer uma seleção dentre vários problemas e questões disponíveis (Jann e Wegrich, 2007), é possível afirmar, paralelamente, que a definição da agenda governamental resulta de uma seleção entre diversos problemas e questões que se apresentam na agenda sistêmica.

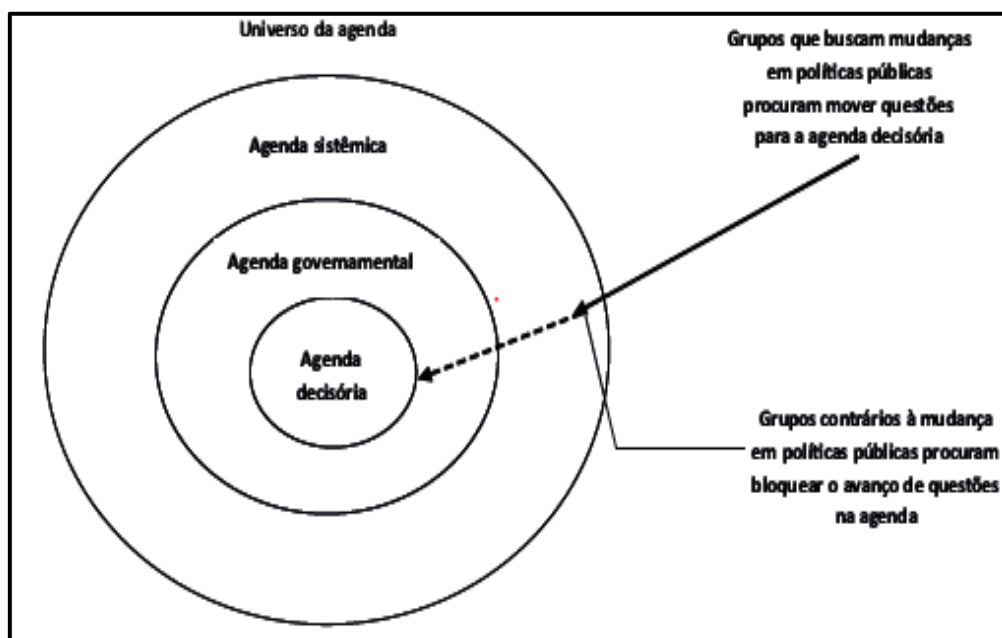
A distinção entre agenda sistêmica e agenda governamental foi cunhada por Cobb e Elder (1972), na qual entenderam que a primeira compreende os assuntos e problemas que recebem atenção da sociedade; e a segunda corresponde aos assuntos considerados relevantes pelos próprios atores políticos que decidem incorporá-los em suas agendas, seja na esfera federal, estadual ou local (Capella e Brasil, 2020). De forma mais elaborada, a agenda sistêmica engloba os assuntos que estão em debate na sociedade e cuja competência para fazer algo a respeito cabe às autoridades governamentais (Capella e Brasil, 2020). Já a agenda governamental compreende os assuntos que são alvo de atenção do governo, e pessoas ligadas a ele, num determinado momento, de modo que o processo de estabelecimento dessa agenda filtra o conjunto de temas que poderiam receber atenção e produz uma lista de temas na qual eles realmente se concentram (Kingdon, 2003).

Esta distinção é importante porque delimita os assuntos que estão sendo discutidos na sociedade na agenda sistêmica, e os assuntos considerados relevantes pelo governo na agenda governamental, mostrando que são independentes, mas, ao mesmo tempo, podem sofrer

interferência mútua; de modo que algumas questões presentes na agenda governamental, por exemplo, podem ter sido incorporadas tanto a partir de demandas externas vindas da agenda sistêmica, quanto a partir de demandas internas dos próprios atores governamentais.

Para além das distinções entre agenda sistêmica e agenda governamental, Kingdon (2003) reconheceu a existência de um subconjunto ainda mais restrito e delimitado, chamado de agenda de decisões ou agenda decisória. Segundo o autor, é importante diferenciar entre agenda governamental, composta pelos assuntos que recebem atenção do governo, e agenda decisória, que consiste na lista de assuntos dentro da agenda governamental que são encaminhados para deliberação (Kingdon, 2003). Ou seja, a agenda decisória é um subconjunto da agenda governamental, composta pelos assuntos que estão mais amadurecidos no processo decisório e prestes a se tornarem políticas públicas (Capella, 2018).

Figura 1 - Níveis de agenda



Fonte: Birkland (apud Capella, 2018, p.30)

A figura acima baseia-se nos níveis de agenda definidos por Birkland (2005, apud Capella, 2018). O nível mais amplo, chamado de universo da agenda, contempla todos os assuntos passíveis de serem discutidos em um ambiente democrático, onde deve prevalecer o respeito às instituições e à liberdade de expressão. A agenda sistêmica compreende todos os temas que estão em circulação na sociedade cuja competência cabe às autoridades governamentais. Mais restrito é o escopo da agenda governamental, composta pelos assuntos considerados relevantes pelos tomadores de decisão, pois, já que a racionalidade destes é

limitada, grande parte dos assuntos discutidos na comunidade não serão incorporados em suas listas de prioridades. Dentro da agenda governamental existe a agenda decisória, esfera ainda mais restrita composta pelas questões que estão prontas para deliberação no processo decisório. Nesse sentido, grupos que buscam mudanças em políticas tentam fazer a questão acessar os estágios mais internos da agenda, enquanto grupos contrários à mudança tentam barrar o avanço da questão.

A ilustração dos diferentes níveis de agenda foi fruto de contribuições teóricas que haviam sido dadas por autores até então, e demonstra que diferentes atores, de dentro do governo ou próximos a ele, podem influenciar a dinâmica de entrada ou saída de um tema da agenda. Um aspecto pertinente para a formação da agenda que será abordado na seção seguinte é a visibilidade dos atores, de modo que os atores mais visíveis têm maior poder de definir a agenda.

Como visto em Schattschneider (1960), a estratégia política de expansão do conflito é uma forma de chamar atenção para um problema e atrair atores previamente indiferentes, desviando atenção de outras questões. Pela perspectiva dos estudos de agenda, esta estratégia pode tanto facilitar quanto dificultar a entrada de determinados temas na agenda governamental.

Voltando também à noção vista em Lowi (1972), as políticas públicas (*policies*) são capazes de moldar a forma como a atividade política (*politics*) se desenvolve e as consequências políticas originadas a partir de uma *policy* têm condição de sustentar sua durabilidade. Desse modo, políticos estratégicos podem querer antecipar e tirar proveito desses efeitos, utilizando determinados temas de *policy* para moldar a *politics* e o poder em seu próprio benefício (Anzia e Moe, 2015). No entanto, muitas vezes os políticos não têm consciência disso e acabam fazendo cálculos míopes, visando somente as próximas eleições; assim como podem tomar decisões de forma completamente individual em busca de benefícios próprios (Anzia e Moe, 2015).

Por fim, a teoria do “*Conditional Party Government*” (Rohde, 1991; Aldrich e Rohde, 2001, apud Anzia & Moe, 2015) sugere que é mais efetivo fazer membros de um determinado partido agirem de forma coletiva, ao invés de motivados por benefícios próprios, quando o partido tem uma ideologia mais definida e os membros estão substancialmente de acordo com a política. A partir deste entendimento, as políticas públicas implementadas por um governo geram um novo espaço de conflito de interesses políticos em torno do tema que estimulam que a política pública continue existindo, e essa probabilidade é ainda maior quando o governante consegue se reeleger ou quando elege um sucessor ou sucessora do mesmo partido, que compartilha das mesmas convicções ideológicas e acerca do caráter da política pública.

Assim, para além da disputa em torno da formação da agenda governamental, que ocorre em amplas frentes, entre atores internos e externos ao governo; o Presidente da República, além de ocupar posição relevante no estabelecimento da agenda governamental, possui especificidades em sua agenda que demonstram e reafirmam os recursos institucionais e a posição singular que possui. Tais aspectos serão detalhados na seção seguinte.

3.2. Agenda de políticas públicas do Presidente da República

Sabendo que o processo de produção de políticas públicas é composto por diversas etapas que vão desde o estabelecimento de uma agenda e a especificação das alternativas, momentos pré-decisórios; até o processo decisório em si e a implementação; Kingdon (2003) distingue os atores participantes entre visíveis e invisíveis e argumenta que cada um tem influência sobre determinada etapa do processo. Os atores visíveis são aqueles que recebem maior atenção da imprensa e do público e inclui o Presidente, seus assessores mais próximos, importantes membros do Congresso Nacional e atores envolvidos em processos eleitorais, principalmente; enquanto o grupo de atores relativamente invisível inclui burocratas de carreira, acadêmicos, pesquisadores, consultores e alguns funcionários do Congresso (Kingdon, 2003).

Centrado nos momentos pré-decisórios, Kingdon (2003) afirma que os atores visíveis têm maior poder sobre a formação da agenda, enquanto os atores menos visíveis têm maior influência sobre a etapa de especificação das alternativas. Isso significa que uma questão tem maiores chances de entrar na agenda governamental quando é levantada pelos atores visíveis, da mesma forma que tem maiores chances de permanecer fora da agenda se for ignorada por eles (Kingdon, 2003). Por outro lado, o grupo dos participantes relativamente invisíveis formam comunidades de especialistas em áreas específicas e são responsáveis por gerar alternativas e soluções para a questão que já está presente na agenda governamental (Kingdon, 2003).

Na etapa de estabelecimento da agenda, políticos eleitos são mais importantes do que funcionários de carreira e pessoas de fora do governo e, segundo Kingdon (2003), esse é um resultado animador para aqueles que buscam evidências do funcionamento da democracia. Sendo assim, a administração direta da União, presidente e seus subordinados, constitui um poderoso órgão formador de agenda e, mesmo não tendo controle total sobre a agenda de políticas a ser seguida, o presidente é um dos atores que possui maior poder de interferência nessa agenda (Kingdon, 2003).

Kingdon (2003) defende que, em regimes presidencialistas, o presidente é um dos mais proeminentes porque possui recursos de diferentes naturezas, como: i) institucionais, como o

poder de veto, de nomear ou exonerar funcionários; ii) organizacionais, relacionado a eficiência que o presidente possui em decisões unilaterais de agenda, quando comparado ao Congresso; iii) de comando de atenção pública, exercendo pressão na opinião pública para que sua agenda seja aceita pelo Legislativo e demais governadores; e iv) alta habilidade de engajamento presente em seus discursos e ações. No mesmo sentido, Olson et al. (2012) entende que o presidente possui três poderes de natureza distintas para influenciar a produção de políticas públicas: os poderes legislativos definidos na Constituição; o poder de influência pela posição de liderança dentro do partido; e o poder de influenciar a opinião pública por meio da persuasão.

No âmbito do Executivo, assim como no Legislativo (Batista, 2020), as políticas sobre as quais os atores têm preferências são o principal foco da competição política. Essas preferências têm a ver com saliência, que é a importância e atenção que recebem, e posição, que se refere à direção das mesmas (Batista, 2020). Pela ótica da saliência, dentre a diversidade de questões públicas possíveis sobre as quais os presidentes poderiam dedicar atenção em algum momento do mandato, alguns temas recebem mais atenção de alguns e são esquecidos por outros. O conjunto desses temas priorizados por cada um constitui a agenda de políticas públicas presidencial (Cohen, 2012).

Dentro do conjunto de prioridades presente na agenda governamental dos presidentes, nem todas são manifestadas publicamente. Alguns temas ficam reclusos dentro do gabinete, entre o presidente e seus assessores e ministros, ou entre a coalizão governante, ou mesmo entre a cúpula do partido. No entanto, uma parcela dessas prioridades é expressa de forma pública, sendo mencionada nos discursos ou transformando-se em normas concretas.

A literatura de agenda define a agenda decisória como o escopo dos assuntos que estão mais amadurecidos no processo decisório e prestes a se tornarem políticas públicas (Kingdon, 2003). Assim, a agenda decisória presidencial consiste, basicamente, nas proposições legislativas do presidente, que são questões mais definidas que ocupam um estágio mais elevado dentro do processo decisório, envolvendo, em algum momento, custos de decisão em virtude da articulação com o Legislativo (Capella e Brasil, 2020). É o caso de uma proposta de Emenda à Constituição de autoria do Poder Executivo, por exemplo, que será discutida em comissões específicas e demandará um certo esforço do autor para apreciação pelo Congresso Nacional; ou mesmo das medidas provisórias que, apesar de terem força normativa imediata, dependem da aprovação do Legislativo para transformação definitiva em lei.

Posteriormente, em estudo sobre a agenda legislativa dos presidentes norte-americanos, Cohen (2012) observou que a agenda decisória presidencial, na verdade, possui duas dimensões: administrativa e legislativa. Ambas exprimem a autoridade do presidente para tomar

decisões governamentais e diferenciam-se na forma como a política é feita e no seu conteúdo (Cohen, 2012). No caso da agenda administrativa, os presidentes recorrem essencialmente a instrumentos unilaterais que permitem traduzir sua agenda em políticas concretas de forma direta. Já a agenda legislativa presidencial, foco da obra de Cohen (2012), consiste naquelas questões iniciadas pelo chefe do Executivo que são formal e publicamente submetidas a discussão e votação no Congresso.

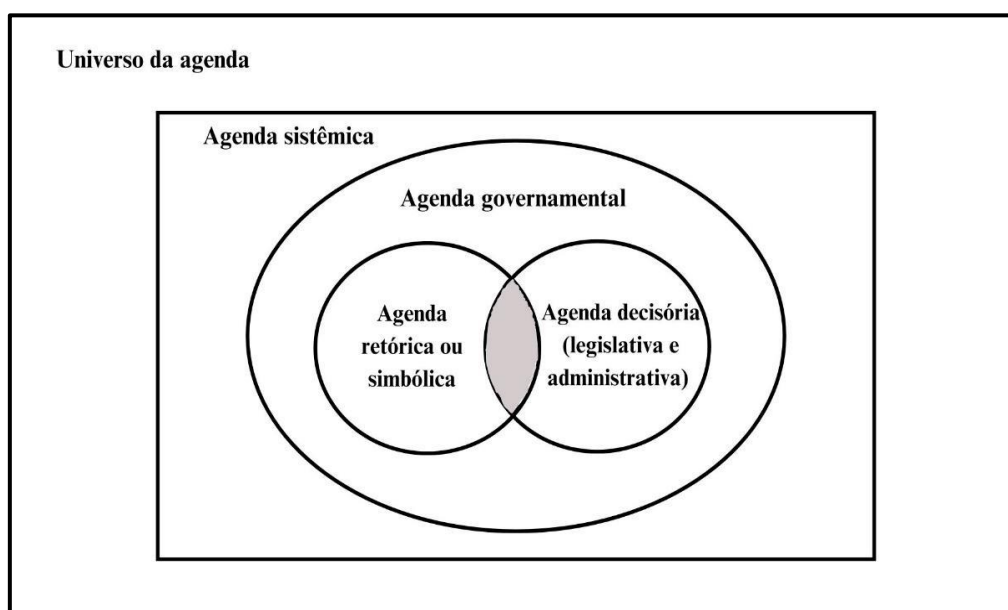
A dimensão discursiva da agenda de políticas públicas presidencial, no entanto, ainda não tem uma definição plenamente amadurecida. Em 2012, Cohen, entendendo que o presidente tem diferentes meios para manifestar suas prioridades em políticas públicas, apontou que, além das agendas legislativa e administrativa (ou executiva), também existe a agenda retórica. Esta compreende a dimensão discursiva, ou seja, os assuntos que o presidente fala a respeito em público, geralmente direcionado ao povo, aos canais de mídia e/ou a um público específico (Cohen, 2012).

Para ele, essa agenda pode ser utilizada pelo presidente para atingir diversos objetivos, como obter apoio do público a determinadas propostas legislativas na estratégia de “*going public*” (Kernell, 2006), demonstrar responsividade do governo em relação ao público, informar a nação sobre suas ações e prioridades, bem como aperfeiçoar sua imagem de liderança perante o eleitorado (Cohen, 2012). Salienta que a agenda retórica não serve para os presidentes fazerem política pública de fato, mas sim para anunciarem suas intenções e preferências políticas (Cohen, 2012). É pouco restritiva e consiste no momento em que há maior espaço para trazer questões ao debate, dando oportunidade para a conformação da imagem de problema que deseja transmitir.

Entretanto, em 2015, Chaqués-Bonafont, Palau e Baumgartner desenvolveram um estudo sobre a dinâmica de agenda no contexto espanhol e criaram o conceito de agenda simbólica para enquadrar os discursos dos primeiros-ministros estudados. Diferente da agenda decisória de Kingdon, esta agenda incluiria questões mais amplas que estão centradas nos momentos iniciais do processo, onde os custos institucionais são mais amenos, visto que não enfrentam o debate em comissões e não envolvem negociações entre Executivo e Legislativo (Capella e Brasil, 2020). É constituída por temas publicizados nos discursos, independentemente de serem concretizados em políticas públicas (Chaqués-Bonafont, Palau e Baumgartner, 2015). Assim como a retórica, essa agenda também é pouco restritiva em termos orçamentários, institucionais e também em relação ao seu próprio conteúdo, sendo o momento em que há maior espaço para trazer questões ao debate.

A figura II abaixo baseia-se nos níveis de agenda definidos por Birkland (2005, apud Capella, 2018) com o diferencial de agregar conceitos de diferentes autores que deram suas contribuições ao longo do tempo, colocando o Presidente da República no centro da análise. Como visto na figura I, dentro do universo da agenda, que contempla todos os assuntos passíveis de serem discutidos em um ambiente democrático; existem a agenda sistêmica, que compreende todos os temas que estão em circulação na sociedade cuja competência cabe ao governo, e a agenda governamental, esfera mais restrita composta apenas pelas questões consideradas relevantes pelos atores governamentais.

Figura 2 - Níveis da agenda presidencial



Fonte: elaboração própria.

Dentro da agenda governamental estão contidas a agenda retórica ou simbólica e a agenda decisória, composta pelas agendas administrativa e legislativa; pois, dentro daquilo que é considerado importante pelo presidente, somente algumas questões serão mencionadas nos seus discursos ou se transformarão em medidas legislativas. Além disso, o ponto de intersecção entre estas duas esferas representa que apenas uma parte dos temas tratados nos discursos serão contemplados com medidas legislativas e vice-versa.

Diante da semelhança entre os conceitos de agenda simbólica e agenda retórica, visto que ambos se referem ao mesmo objeto, neste trabalho foi utilizado o conceito de agenda retórica para identificar a esfera dos discursos presidenciais. Tal escolha se justifica por considerar alguns critérios: primeiro, enquanto “retórica” remete aos discursos em si, que contém elementos de persuasão e podem ser proferidos antes e/ou durante o processo para dar

visibilidade a uma questão; “simbólica” remete aos símbolos e valores que estão contidos nos discursos e, portanto, pode-se dizer que a agenda retórica compreende elementos da simbólica. Também são mais recorrentes as pesquisas da área de políticas públicas que utilizam o termo “agenda retórica” (Rex, 2011; Fonseca e Medina, 2018; Bonfim, Souza e Silva, 2023). Por fim, a natureza dinâmica do conceito e da prática “retórica” permite captar diferentes variáveis que afetam a elaboração e o conteúdo dos discursos, como onde e quando ocorrem e para quem são direcionados; nuances estas que devem ser consideradas e que “simbólica” não permite captar.

Dentro do Comparative Agendas Project (CAP)², grupo de pesquisa desenvolvido através da iniciativa de Baumgartner e Jones (2009) que permite analisar o conteúdo e a dinâmica das políticas de forma comparada, foram desenvolvidas diversas pesquisas focando em diferentes vertentes da agenda. Na dimensão da agenda retórica, ou seja, investigando falas e discursos presidenciais, Capella e Brasil (2020) analisam as prioridades em políticas públicas contidas nas mensagens ao Congresso Nacional de 1991 a 2020; Andrade, Brasil e Capella (2021) analisam não somente as mensagens ao Congresso, mas também os discursos de posse dos presidentes de 1995 a 2014. Já no escopo da agenda decisória, a tese de Sudano (2018) investigou como a atenção presidencial foi direcionada para priorizar determinadas políticas nas agendas decisórias legislativas de 1985 a 2014.

Além destes estudos transversais que buscam compreender de forma mais geral os temas de políticas públicas priorizados num determinado período, ainda mais pesquisas longitudinais focadas em áreas setoriais específicas têm sido desenvolvidas à luz de diferentes modelos de análise. É o caso de Capella e Brasil (2019) que analisaram as políticas de saúde nas primeiras décadas após a redemocratização; Brasil (2017) que analisou a dinâmica das políticas de saúde e assistência social; e Duarte (2021), que observou o setor de energia, por exemplo. Também há pesquisas que investigam a agenda governamental sob outras lentes, como através da análise das prioridades na distribuição orçamentária (Brasil, Peres, Machado e Garcia, 2023) e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (Freitas e Brasil, 2023).

Assim, num esforço de tentar contribuir com a literatura desenvolvendo uma análise inovadora, este trabalho se debruça sobre o estudo de duas vertentes distintas da agenda governamental, retórica e decisória; analisando uma ampla gama de documentos de naturezas

² O CAP é uma rede internacional de pesquisa que desenvolve estudos sobre mudanças em políticas públicas e conta atualmente com a participação de pesquisadores de mais de vinte países, como Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Croácia, Dinamarca, França, Alemanha, Hungria, Israel, Itália, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Rússia, Espanha, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Também integra o CAP uma instituição supranacional (a União Europeia) e dois estados dos Estados Unidos (Estado da Flórida e da Pensilvânia). O Brasil integra o CAP desde 2015, por meio do Brazilian Policy Agendas Project. Outras informações estão disponíveis no endereço: <https://www.comparativeagendas.net/brazil>

distintas, discursivos e normativos; com o intuito de investigar a congruência entre falas e ações, do ponto de vista dos temas políticas públicas, dentro do espectro de promessas quebradas e cumpridas.

3.3. Promessas cumpridas e quebradas: conceitos e reflexões

As pesquisas sobre promessas políticas ainda são pouco difundidas na Ciência Política brasileira; e a razão para esse baixo estímulo pode estar relacionada a fatores como a descrença em relação à classe política e a visão difundida de que os partidos não passam de aglomerados de indivíduos sem comprometimento programático (Mainwaring, 1991; Samuels, 1997 apud Diniz e Oliveira, 2020). Contudo, tais pesquisas vêm ganhando destaque nos últimos anos (Diniz e Oliveira, 2020; Diniz e Alves, 2024; Gregório, 2024) analisando as promessas sob a perspectiva dos compromissos assumidos durante a campanha eleitoral, expressas no programa de governo.

Nas sociedades contemporâneas, o modelo de democracia se baseia no pressuposto de governo representativo, cujos princípios são: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam independência parcial diante das preferências dos eleitores; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; e 4) as decisões políticas são tomadas após debate (Manin, 1995). Essa noção de governo representativo aparece vinculada a aceitação da diversidade social, pois se apresenta como uma forma de governar que permite a “instauração de um governo do povo em nações muito populosas e diversificadas” (Manin, 1995, p. 7).

Segundo a teoria do mandato (Downs, 2013), em governos representativos, os cidadãos concedem autoridade aos representantes eleitos para governar de acordo com os compromissos assumidos na campanha eleitoral, sob pena de não alcançarem a reeleição. Nesse contexto, as promessas de campanha são um recurso primário da representação política, pois entende-se que os candidatos fazem promessas com o intuito de conquistar apoio do eleitorado e, por outro lado, espera-se que os representantes eleitos ajam de forma coerente aos compromissos assumidos durante a campanha (Naurin, 2011; Powell, 2018 apud Gregório, 2024).

Esta teoria, no entanto, tem sido alvo de intenso debate na Ciência Política. As críticas se baseiam na ideia de que a teoria do mandato carrega traços de utopia à medida que pressupõe uma ligação entre democracia e comportamento da classe política, pois entendem que os políticos têm objetivos, valores e interesses próprios e que os incentivos da máquina pública podem fazer com que se desviem das promessas feitas (Diniz e Oliveira, 2020). Por outro lado,

há autores que interpretam a teoria como parâmetro para avaliação da democracia, já que temas diversos são pautados para serem apresentados em propostas ao eleitorado (Diniz e Oliveira, 2020).

As promessas de campanha são expressas no programa de governo, cujo propósito é fornecer informações para que os eleitores possam fazer suas escolhas eleitorais, tendo as promessas formuladas pelos candidatos como elemento avaliativo sobre uma possível agenda de governo (Diniz e Oliveira, 2020). Os programas de governo são extensos documentos elaborados por cada partido, mas que são representados pelos candidatos (Gregório, 2024), cuja influência na democracia de público é mais notável do que as diretrizes partidárias (Manin, 1995). Dessa forma, os programas de governo são bons objetos de análise de agenda pré- formação do governo, pois podem ser utilizados para identificar áreas temáticas de políticas públicas priorizadas inicialmente (Diniz e Oliveira, 2020).

Contudo, a própria democracia moderna não tem mecanismos institucionais para assegurar que as promessas de campanha sejam cumpridas (Manin, Przeworski e Stokes, 2006) e diversos fatores podem fazer com que políticos se afastem das promessas feitas inicialmente. Diferentemente da teoria do mandato, visões relacionadas à abordagem da dinâmica política (Baumgartner e Jones, 2009) entendem que fatores exógenos e endógenos ao sistema político podem afetar o cumprimento das promessas. Restrição de recursos, conflito de prioridades dentro do próprio governo e resistência política do Congresso, da mídia ou mesmo do público, bem como eventos externos imprevisíveis são alguns desses fatores.

Uma parcela desses eventos externos pode ser classificada como eventos focalizadores (*focusing events*), cuja importância para o processo de produção de políticas públicas é destacada pela literatura, especialmente pelos estudos sobre formação de agenda, que se preocupam em explicar como as questões despertam a atenção do governo. São acontecimentos repentinos e imprevisíveis, como desastres e crises de alta magnitude, impossíveis de serem ignorados, cujas consequências para a produção de políticas públicas são dramáticas e amplamente visíveis (Brasil, Capella e Ferreira, 2021). Autores como Downs (1972), Cobb e Elder (1971) e Kingdon (2003) já enxergavam a relevância desses eventos para auxiliar na percepção e definição dos problemas.

Segundo Birkland (1997), apesar das particularidades de cada um, os eventos são classificados como focalizadores quando ocorrem de forma repentina; são raros, imprevisíveis e não planejados; afetam um grande número de pessoas; e são conhecidos pelos formuladores de políticas e pelo público ao mesmo tempo. Assim, diante de uma questão tão visível que entra na agenda de forma impositiva, impossível de ser ignorada, muitos dos temas priorizados

anteriormente certamente perdem espaço para que seja possível se concentrar nesse problema maior.

Além disso, “os políticos podem se preocupar tanto com as políticas quanto em serem eleitos e reeleitos” de modo que buscam cumprir as promessas políticas se a recompensa de permanecer no cargo depende, em grande medida, dessas políticas (Manin, Przeworski e Stokes, 2006 p.108). Logo, promessas podem ser quebradas ou parcialmente cumpridas pelos mais diversos motivos, como em razão da realização de aspirações individuais, mas também para tentar favorecer o interesse coletivo, tendo em vista as circunstâncias que se apresentam na realidade concreta (Manin, Przeworski e Stokes, 2006).

Saber que promessas políticas estão sujeitas a serem quebradas a todo momento não anula a importância de investigar quantas dessas promessas se traduzem em termos de capacidade legislativa. Contudo, aqui não são analisadas somente as promessas de campanha expressas no programa de governo, mas também as promessas feitas ou reformuladas ao longo do mandato.

Neste ponto, vale mencionar que as promessas podem ser distinguidas entre promessas críveis e simples afirmação retórica, apesar desta distinção não ser muito clara (Royed, 1996 apud Diniz e Oliveira, 2020). Como bem colocam Diniz e Oliveira (2020), o primeiro estudo a apresentar uma definição explícita de “promessa” foi o de Royed, em 1996, que definiu promessas reais como:

[...] um compromisso com vistas a realizar ou produzir algum resultado, de forma que seja possível estimar objetivamente se a ação foi ou não realizada ou o resultado produzido. Se um partido se compromete com algum tipo de mudança e se pode igualmente argumentar veementemente que esta mudança ocorreu ou não, então a “promessa” é considerada muito vaga ou sobrecarregada de valores para ser considerada um “real” compromisso. Em vez disso, é considerada principalmente uma declaração retórica. (Royed, 1996, p.79, tradução livre apud Diniz e Oliveira, 2020, p.5).

Sucintamente, “para que determinada afirmação ou sentença seja considerada crível, é necessário que ela contenha a proposta de uma ação verificável” (Diniz e Oliveira, 2020, p.5). Esta distinção é extremamente relevante para estudos que buscam compreender a qualidade das promessas feitas durante a campanha e o potencial de implementação das mesmas, bem como para análises de programas de governo. Todavia, o intuito desta dissertação não é verificar a qualidade das promessas em si, se são ou não passíveis de serem implementadas, nem se existe um plano de ação proposto, da mesma forma que o objeto de estudo não são somente os programas de governo.

Em se tratando de um estudo sobre agenda governamental presidencial que investiga a congruência entre falas e ações, aqui, o termo “promessas” não se restringe às afirmações acompanhadas de planos estritamente verificáveis mencionadas no período de eleição, mas inclui também as questões que aparecem com frequência relativamente expressiva nos planos de governo e nos principais discursos proferidos ao longo do mandato, de forma mais geral. Isto porque os discursos presidenciais assinalam a intenção inicial do governo e fazem os ajustes necessários das promessas depois de alcançarem o poder, considerando o contexto em que se encontram (Breunig et al, 2019).

Os discursos presidenciais podem refletir a identidade do governo, adaptando as promessas de campanha à realidade; antecipar as exigências dos eleitores; bem como podem simplesmente responder aos problemas na medida em que eles surgem (Breunig et al, 2019). Envolvem todo um processo de elaboração, com escolha dos temas, sentenças e palavras, e sustentam o poder de definição contido na retórica presidencial (Zarefsky, 2004). Assim, dada a flexibilidade deste instrumento, a elaboração dos discursos pode ser entendida como um exercício de conciliação entre as promessas de campanha com uma realidade política e econômica em constante mudança (Breunig et al, 2019).

Sendo a atenção um recurso escasso e levando em conta a ampla diversidade de assuntos presentes na esfera pública, entende-se que a escolha por abordar alguns temas nos programas e discursos presidenciais automaticamente deixa outros de lado e reflete, em alguma medida, um certo comprometimento com esses temas, ainda que esse compromisso não seja assumido de forma explícita ou que um plano de ação não seja verificado. Dessa forma, a sucinta diferença entre “promessa” e “afirmação retórica”, apesar de reconhecida, não é significativa para este trabalho, pois entende-se que as afirmações retóricas também indicam prioridades temáticas de políticas públicas e que a retórica em si é um instrumento que permite reformular e readequar os objetivos às circunstâncias que se apresentam na realidade.

Assim, numa perspectiva mais genérica do termo, por “promessas” presidenciais entende-se os assuntos que estão presentes nos planos de governo e que são mencionados pelo presidente quando este discursa publicamente durante o mandato; ou seja, as promessas são instrumentos discursivos que pertencem à esfera da agenda retórica (Cohen, 2012). E tomando por base a ideia de que a seleção de uns temas e exclusão de outros nos discursos presidenciais demonstra um retrato das prioridades do Executivo, pode-se supor que reflitam um “compromisso com propostas legislativas específicas” (Breunig et al, 2019, p. 303, tradução livre), já que o Presidente da República no Brasil possui poderes legislativos que o permitem iniciar legislação.

Desse modo, as promessas podem ser cumpridas, parcialmente cumpridas ou quebradas; já que, como visto, diversos fatores podem fazer com que as promessas não se reflitam em proposições legislativas concretas. Promessas quebradas são entendidas como as questões priorizadas nas falas presidenciais, durante a campanha e ao longo do mandato (nos programas e discursos), que não encontram correspondentes temáticos nas propostas legislativas de iniciativa do Presidente da República. Em outras palavras, o não cumprimento das promessas pode ser visualizado nas incongruências temáticas entre agenda retórica e agenda decisória, de modo que podem haver promessas quebradas quando há total incongruência entre as agendas, e promessas parcialmente não cumpridas quando se observa um nível de congruência mais tímido entre as duas agendas.

Por outro lado, entende-se que as promessas foram cumpridas quando a atenção recebida por determinado tema na agenda decisória é igual ou muito similar à atenção recebida na agenda retórica. Podem haver ainda questões que foram muito priorizadas do ponto de vista legislativo, mesmo não apresentando uma aparição significativa nos discursos, sinalizando circunstâncias que se impuseram e demandaram atenção de forma não planejada, ou mera obrigação constitucional. Logo, analisar o horizonte entre as promessas cumpridas e quebradas é importante para entender como as prioridades governamentais da agenda decisória se alinham às expectativas da agenda retórica.

Assim, além de ser feita sob uma perspectiva mais fluida e genérica, esta análise leva em conta que promessas podem ser quebradas pelos mais diversos motivos, endógenos e exógenos ao governo. Portanto, afasta-se totalmente de possíveis julgamentos de ordem moral, buscando atentar-se para fatores circunstanciais e institucionais que podem afetar o processo e permitindo delimitar as fronteiras entre expectativa e realidade na formação da agenda de políticas públicas.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ANALÍTICOS

Apresentado o referencial teórico que sustenta esta pesquisa nos capítulos anteriores, o presente capítulo aborda os procedimentos metodológicos e analíticos utilizados, tendo como base a metodologia desenvolvida pelo CAP.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, cujos principais aspectos são abordados na seção seguinte. O tratamento dos dados ocorre a partir da análise de conteúdo (Bardin, 1977, Sampaio e Lycarião, 2021) com a utilização de um *codebook* que segue o formato orientado pelo CAP, que é detalhado neste capítulo.

Na última seção são apresentados os conceitos de capacidade e diversidade de agenda e suas implicações, pois identificar quão capaz e diversa são as agendas retóricas e decisórias de Lula e Dilma é uma informação que agrega detalhes e complementa a análise desta pesquisa de caráter descritivo.

4.1. Pesquisas descritivas

Desde as últimas décadas do século XX, o objetivo das Ciências Sociais tem sido compreender o mundo a partir de uma perspectiva causal, enquanto as pesquisas descritivas são frequentemente entendidas como narração de histórias idiográficas ou com dados confusos que são insuficientes para se chegar a uma inferência causal (Gerring, 2012). Em razão disso, o termo ‘descritivo’ “tem sido empregado como eufemismo para uma inferência causal que falhou, ou ainda não foi provada”, de modo que estudos que não se propõem a apresentar causalidade são entendidos como “meramente” descritivos (Gerring, 2012, p.721, tradução livre) ou “pouco científicos” (Reis, 1996).

Reis (1996, p.4), por exemplo, entende que disciplinas como história e antropologia estariam “mais próximas do padrão ‘humanista’ e ‘idiográfico’ de trabalho, com ênfase no qualitativo e no descritivo, a valorização da dimensão temporal ou histórica dos fenômenos e de suas conseqüentes peculiaridades”; enquanto a ciência política e a sociologia, por outro lado, estariam mais próximas do “padrão científico”, caracterizado pela rigorosidade, sistematicidade e generalização. Esse entendimento expressa uma visão hierarquizada na qual há uma supervalorização de estudos inferenciais e uma subvalorização de estudos descritivos, como se estes fossem, de fato, menos científicos; ignorando que as ciências sociais são sensíveis às condições da sociedade e do contexto em que estão sendo produzidas.

Para Gerring (2012), descrição e inferência causal estão intimamente relacionadas, de modo que uma não pode ser entendida sem a outra, e a diferença entre essas abordagens está na forma de argumentação; ou seja, nas afirmações, nos modelos e nas teorias utilizadas por cada uma. Enquanto um argumento causal se baseia numa suposta relação de causalidade, que pode ser verdadeira ou não, um argumento descritivo é sobre uma relação descritiva que pode ou não ter uma implicação causal (Gerring, 2012).

Para Gil (2002), o objetivo principal das pesquisas descritivas é descrever as características de determinada população, fenômeno ou contexto, bem como descrever o estabelecimento de relações entre variáveis. Assim, os argumentos de pesquisas descritivas “describes some aspects of the world. In doing so, it aims to answer *what* questions (e.g. *when*,

whom, out of what, in what manner) about a phenomenon or a set of phenomena” (Gerring 2012, p.722).

De acordo com Gerring (2012), há diversas razões para não subordinar descrição à causalidade, como o fato de que a descrição de um tópico precede a análise causal do mesmo; de que há um conjunto de tópicos, sobretudo na Ciência Política, cuja descrição é extremamente importante e necessária; bem como o fato de que é mais “efetivo” coletar evidências quando o objetivo da investigação é descritivo, já que os dados são extraídos de pessoas, governos, arquivos ou outras organizações. Além disso, o autor acrescenta que a subordinação da descrição à causalidade não seria um problema se a Ciência Política possuísse um modelo teórico-causal em torno do qual uma descrição coerente do mundo pudesse ser construída (Gerring, 2012).

Portanto, não obstante a importância do desenvolvimento de novas técnicas de desenho de pesquisa e análises destinadas a resolver problemas identificados em inferências causais, “igualmente importante é o ato aparentemente prosaico da descrição” (Gerring, 2012, p.743) Logo, desenvolver pesquisas que visam descrever e compreender fenômenos e contextos políticos, bem como a posição de governos e atores, é extremamente relevante para compreensão da realidade.

4.2. Levantamento dos dados

O objetivo primordial desta dissertação é identificar as questões priorizadas na agenda retórica e na agenda decisória, e em que medida essas agendas são congruentes durante o período 2003-2016. Assim, nesta etapa, a preocupação foi fazer o levantamento do *corpus* documental, que consiste no conjunto de documentos levados em consideração para serem submetidos aos procedimentos analíticos (Bardin, 1977), incluindo documentos de naturezas distintas, discursivos e normativos, que expressassem a distribuição de atenção presidencial nas agendas em diferentes momentos.

Como visto, o Presidente da República no Brasil tem a obrigação institucional de discursar em alguns momentos ao longo do mandato e esses discursos são cuidadosamente elaborados, com assuntos prévios e deliberadamente selecionados. Além disso, antes de conquistar a cadeira presidencial, todos passam pelo período de campanha eleitoral, onde defendem um programa de governo com as ideias e propostas que levaram a sua eleição.

Sabe-se que o programa de governo não se trata de um discurso propriamente dito. Consiste num documento formal, redigido não só pelo candidato, mas pelo partido que o

sustenta, que deve ser submetido à Justiça Eleitoral no momento do registro oficial da candidatura. Contudo, o período de campanha presidencial, em si mesmo, consiste no momento em que os candidatos, representando os partidos, expõem as políticas, programas e ideias presentes nesse plano de governo em debates, comícios e, sobretudo nos dias atuais, nas redes sociais. Todos esses momentos consistem em oportunidades de expressar o conteúdo dos programas de governo através do discurso, uma ferramenta retórica que busca transmitir uma mensagem e atingir o maior número de eleitores. Logo, para fins de análise, os programas de governo podem ser entendidos como documentos discursivos.

Definidos os resultados eleitorais, no momento da posse, o presidente eleito faz seu discurso, primeiro no Congresso Nacional, diante daqueles que têm o poder de aprovar ou desaprovar sua agenda: os congressistas. Depois, dirige-se ao parlatório do Palácio do Planalto, onde discursa na Praça dos Três Poderes diretamente para a multidão presente, composta por representantes dos mais diversos círculos sociais e apoiadores de diferentes estados da federação. Ambos os discursos são abertamente transmitidos nos canais de comunicação.

Durante o mandato, um dos momentos que o presidente tem para expressar suas ideias e objetivos de governo ocorre anualmente, quando o chefe do Executivo é obrigado, constitucionalmente, a remeter mensagem ao Congresso Nacional expondo seu plano de governo e perspectivas para o ano que se inicia (Brasil, 1988). Apesar de menor repercussão, a “mensagem ao Congresso” equivale ao conhecido *State of the Union*, existente nos Estados Unidos, e pode ser lida pelo próprio presidente na abertura da Sessão Legislativa ou por alguém que o represente na ocasião. Consiste, basicamente, num documento que apresenta as prioridades do Executivo em termos de políticas públicas para o ano que se inicia, bem como um balanço das realizações do ano anterior (Capella e Brasil, 2020), cujo intuito é a busca do apoio do Legislativo para políticas que o Executivo considera importantes (Arnold et al., 2017 apud Capella e Brasil, 2020). Por serem documentos formais e apresentados de forma altamente institucionalizada, as mensagens ao Congresso configuram relevante indicador de análise da agenda retórica (Capella e Brasil, 2020).

Portanto, a agenda retórica, dimensão que contempla os discursos dentro da literatura de agenda, foi analisada a partir destes quatro documentos: programas de governo, discursos de posse no Congresso e no parlatório e mensagens ao Congresso Nacional. Estas ocorrem anualmente, enquanto o restante é somente um a cada quatro anos. Assim, de 2003 a 2016, o *corpus* documental da agenda retórica soma: quatro programas de governo; quatro discursos de posse no Congresso; quatro discursos de posse no parlatório e quatorze mensagens enviadas ao Congresso Nacional.

O Presidente da República no Brasil também detém amplos poderes legislativos (Shugart e Carey, 1992; Figueiredo e Limongi, 1998, 2007). Logo, analisar a agenda decisória presidencial significa investigar os temas que geraram uma iniciativa legislativa por parte do Executivo e, de alguma forma, estão prontos para deliberação. Nesse sentido, a medida provisória aparece como uma importante ferramenta analítica, já que é o instrumento legislativo mais poderoso garantido ao chefe do Executivo no ordenamento jurídico brasileiro (Figueiredo e Limongi, 2007).

Como visto, as medidas provisórias estão dispostas no artigo 62 da Constituição Federal e têm força de lei imediata pelo prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período. Depois de gerar efeitos por determinado tempo, a medida provisória é submetida a votação no Congresso Nacional, podendo ser revogada ou convertida em lei definitivamente. Além das medidas provisórias, outros poderes legislativos garantidos constitucionalmente ao chefe do Executivo são decretos regulamentares, propostas de emenda à Constituição e projetos de lei, por exemplo.

Os decretos regulamentares, previstos no inciso VI do art. 84 assemelham-se às medidas provisórias porque ambos são de competência privativa do Executivo, diferente dos projetos de lei e das propostas de emenda à Constituição, que dependem da apreciação do Congresso; bem como de outros tipos de decretos, que também podem ser propostos pelo Legislativo. No entanto, as atuações que permitem são bastante distintas, já que os decretos regulamentares não têm força normativa e servem apenas para regulamentar leis já existentes de matérias específicas e dispor sobre a organização interna da administração pública, proporcionando uma atuação bem limitada ao Executivo (Brasil, 1988).

As propostas de emenda à Constituição estão previstas no artigo 60 da Constituição Federal, seu conteúdo não pode suprimir as chamadas cláusulas pétreas e trata-se da espécie normativa cujo processo de aprovação é o mais refinado do ordenamento jurídico (Brasil, 1988). Já no artigo 61 estão previstas as propostas de lei ordinária, sendo de iniciativa privativa do presidente as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta; de matérias tributária, orçamentária e administrativa; entre outros assuntos (Brasil, 1988).

O escopo da agenda decisória presidencial, portanto, compreende todas as medidas provisórias, decretos regulamentares, propostas de emenda à Constituição e projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo adotados entre 1º de janeiro de 2003 e 11 de maio de 2016. Vale lembrar que, apesar de a data oficial do impeachment ser 31 de agosto, a abertura do processo ocorreu em 12 de maio e, desde então, Dilma teve que se afastar do cargo presidencial

enquanto aguardava a conclusão do processo. Logo, as medidas legislativas expedidas a partir de 12 de maio de 2016 não compõem o *corpus*, pois foram de autoria de Michel Temer.

Quadro 1 - Corpus documental

Agenda retórica (doc. discursivos)	<i>programas de governo</i>
	<i>discursos de posse no Congresso Nacional</i>
	<i>discursos de posse no parlatório</i>
	<i>mensagens enviadas ao Congresso Nacional</i>
Agenda decisória (doc. normativos)	<i>decretos regulamentares</i>
	<i>medidas provisórias</i>
	<i>projetos de lei ordinária</i>
	<i>propostas de emenda à Constituição</i>

Fonte:elaboração própria.

O quadro acima sintetiza os documentos analisados dentro do escopo de cada agenda. Os documentos discursivos, com exceção dos programas de governo³, estão disponíveis no site da Biblioteca da Presidência da República⁴, enquanto os documentos normativos estão disponíveis na rede de compartilhamento de informações legislativas e jurídicas do Brasil⁵.

4.3. Tratamento dos dados

Na segunda etapa, foi feita a identificação e mapeamento dos temas presentes nos documentos por meio do método de análise de conteúdo, baseado nas proposições de Bardin (1977) e atualizações de Sampaio e Lycarião (2021), com análise de texto e codificação com base no *codebook*. Trata-se de um procedimento que consiste no uso de unidades de codificação que serão agrupadas em categorias temáticas específicas. No caso dos documentos discursivos,

³ Programa de governo 2002: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>

Programa de governo 2006:

https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf

Programa de governo 2010:

<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programadegovernoDilma.pdf>

Programa de governo 2014:

https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2014.pdf

⁴ Endereço eletrônico: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>

⁵ Endereço eletrônico: <https://www.lexml.gov.br/>

as unidades de codificação são as *quasi sentences*, que podem ser palavras, trechos ou frases que expressam uma política setorial. Já no caso dos documentos normativos, as unidades de codificação são as normas em si.

A categorização dos trechos e normas foi feita com base no *codebook* brasileiro, que segue o formato orientado pelo CAP, de modo que cada código remete a uma política setorial específica, sendo composto por 21⁶ macrocódigos que tratam das mais diversas políticas setoriais. Cada macrocódigo é composto por diversos subcódigos, que “capturam particularidades e setorialidades de cada política substantiva” (Duarte, 2021, p.144). Ao todo, existem 211 subcódigos no *codebook* brasileiro. E é importante ressaltar, como lembra Duarte (2021), que cada unidade de codificação só pode ser classificada dentro de um macrocódigo e com apenas um subcódigo referente ao macrocódigo específico. O quadro 2 abaixo apresenta a estrutura do *codebook*.

Quadro 2 - Estrutura do livro de códigos brasileiro

CÓDIGO	POLÍTICA SETORIAL
1	MACROECONOMIA
2	DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS, LIBERDADES E MINORIAS
3	SAÚDE
4	AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA
5	TRABALHO, EMPREGO E PREVIDENCIA
6	EDUCAÇÃO
7	MEIO-AMBIENTE
8	ENERGIA
9	IMIGRAÇÃO E REFUGIADOS
10	TRANSPORTES
12	JUDICIÁRIO, JUSTIÇA, CRIMES E VIOLÊNCIA
13	POLÍTICAS SOCIAIS
14	HABITAÇÃO, INFRA-ESTRUTURA E REFORMA AGRÁRIA
15	SISTEMA BANCÁRIO, INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E COMÉRCIO INTERNO
16	DEFESA, FORÇAS ARMADAS, MILITARES E GUERRA
17	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES
18	COMÉRCIO EXTERIOR, IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES
19	RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA
20	GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
21	TERRITÓRIO E RECURSOS NATURAIS
23	CULTURA, ESPORTE E LAZER

Fonte: elaboração própria.

⁶ Por não serem utilizados pelos demais países pertencentes ao CAP, os números 11 e 22 também não são aplicados para a codificação brasileira, priorizando, assim, uma metodologia padrão para todos os membros do projeto.

Não obstante as diferenças entre os sistemas políticos, as bases teóricas e metodológicas do CAP têm se mostrado aplicáveis a qualquer contexto (John, 2006 apud Brasil, Capella e Sudano, 2015), o que tem ampliado e favorecido os estudos sobre agenda ao redor do mundo. A utilização de um livro de códigos único faz com que haja uma padronização no processo classificatório, permitindo a comparação dos dados encontrados e dificultando que surjam interpretações enviesadas dos conteúdos presentes nos objetos de análise.

O critério de confiabilidade padronizado pelo CAP consiste num processo chamado “*double check*”, no qual todos os dados são codificados por dois codificadores distintos. O time de codificadores do Brazilian Policy Agendas Project (BPAP) é composto por pesquisadores de iniciação científica a nível de graduação e estudantes de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado que passam por um processo de treinamento prévio. Quando ambos os codificadores atribuem códigos idênticos, então os dados sobem para o banco de dados; mas quando há divergências, seja no macrocódigo, no subcódigo ou em ambos, os dados passam por um terceiro processo de codificação realizado por pesquisadores mais experientes (Duarte, 2021).

Passado o processo de fragmentação e classificação dos documentos dentro dessas categorias temáticas descritas no *codebook*, foi formado um banco de dados sobre a frequência com que os tópicos aparecem nos documentos analisados. A análise desse banco de dados permitiu identificar as políticas setoriais priorizadas em cada um dos documentos discursivos e normativos, separadamente, observando mudanças, continuidades, capacidade e diversidade de cada agenda; bem como comparar os dados encontrados sobre os mandatos de Lula e Dilma, identificando mudanças e continuidades das áreas temáticas de políticas priorizadas ao longo desse horizonte de mais de uma década.

Em segunda análise foi possível identificar a congruência entre os temas, comparando os dados encontrados na agenda retórica e na agenda decisória. Para isto, foram selecionados temas que apareciam com frequência igual ou superior a 10%. No caso dos programas e discursos, que ocorrem uma única vez no mandato, os valores selecionados correspondem a atenção recebida pelo tema naquele momento especificamente; já no caso dos documentos anuais, foi extraída a média de atenção recebida pelos temas que aparecem com uma frequência relevante em mais de um ano ou em mais de um documento de determinado conjunto daquele mesmo mandato. A partir disso, foi extraída a média de atenção que cada tema recebeu dentro dos conjuntos de documentos correspondentes a cada agenda, obtendo o percentual médio de atenção recebida pelos temas que aparecem com maior frequência dentro da agenda retórica e

da agenda decisória. Assim, foi possível identificar as promessas cumpridas e quebradas através da observação de congruências e incongruências temáticas entre as agendas.

4.4. Capacidade e diversidade de agenda

As análises da capacidade e diversidade de agenda torna a investigação das agendas retóricas e decisórias de Lula e Dilma mais completa à medida que revela nuances da agenda que podem ficar obscurecidas. O conceito de capacidade reside na quantidade de temas que são abordados pelos presidentes em suas agendas. Sendo este um trabalho que se debruça sobre documentos discursivos e normativos, as formas para determinar capacidade são diferentes. No caso dos documentos discursivos, a capacidade está relacionada à quantidade de *quasi sentences*, ou seja, trechos, palavras ou temas que se referem a uma política setorial presentes em cada documento. Já no caso das proposições legislativas, a capacidade refere-se à quantidade de normas de cada espécie criadas pelos ex-presidentes em seus respectivos governos.

De forma complementar, o conceito de diversidade “não trata da quantidade absoluta de temas que a agenda consegue abarcar, mas sim da diversidade da atenção governamental entre os tipos selecionados de questões possíveis” (Andrade, Brasil e Capella, 2021, p. 290). A mensuração da diversidade da agenda se dá por meio da equação de entropia H de Shannon, técnica utilizada pela Teoria Matemática da Comunicação e que vem ganhando espaço nos estudos sobre agenda-setting (Boydston et al, 2014; Brasil, 2017; Chaqués-Bonafont, Palau e Baumgartner, 2015). A equação permite demonstrar quão diversos foram os assuntos tratados nos principais discursos e proposições normativas dos ex-presidentes e a fórmula é expressa por:

$$H(X) = -\sum_{i=1}^n p(x_i) \times \ln(p(x_i))$$

na qual n é o total de códigos analisados, (xi) refere-se ao código específico, p(xi) significa a proporção de atenção recebida por (xi) e ln(p(xi)) representa o logaritmo natural da proporção de atenção dada a cada código. Considerando os 21 macrocódigos presentes no codebook, ou seja, as 21 possibilidades de políticas setoriais que podem ser tratadas nas normas, o índice de diversidade das proposições normativas pode variar entre 0 e 3,04. De acordo com Andrade, Brasil e Capella (2021) valores mais próximos de 0 indicam um maior nível de concentração da agenda, abrangendo um escopo de assuntos mais restrito dentre os 21 tópicos possíveis. Na

mesma lógica, valores que se aproximam de 3,04 indicam uma agenda mais aberta, com ampliação do escopo e maior distribuição de atenção entre os temas.

Importante ressaltar que nem sempre uma agenda com alta capacidade reflete numa alta diversidade, pois o Presidente pode editar diversas normas, mas abordar aspectos específicos a determinados assuntos, tratando apenas de medidas econômicas ou questões internas de governo, por exemplo. Assim, a análise desses indicadores permite observar momentos de ampliação e de retração da agenda e, à luz dos estudos sobre agenda-setting, vincular esses achados a uma relação positiva entre aumento da capacidade e diversidade da agenda em contextos de estabilidade democrática, e a uma relação negativa em momentos de maior fricção institucional ou de conflitos específicos que demandam concentração de atenção dos tomadores de decisão (Boydston et al, 2014; Andrade, Brasil e Capella, 2021).

5. DISTRIBUIÇÃO DE ATENÇÃO NA AGENDA RETÓRICA PRESIDENCIAL

A agenda retórica dos ex-presidentes Lula e Dilma é analisada através de documentos discursivos que expressam prioridades temáticas em políticas públicas. São analisados programas de governo, discursos de posse no Congresso e no parlatório do Palácio do Planalto e mensagens enviadas ao Congresso Nacional. A ordem em que foram citados representa a sequencialidade dos eventos, de modo que os programas de governo apresentam as prioridades antes de conquistar a eleição; os discursos de posse ocorrem ambos no primeiro dia de mandato, primeiro no Congresso e depois no parlatório; e as mensagens ao Congresso ocorrem anualmente na abertura da Sessão Legislativa.

Tais momentos caracterizam-se por maior liberdade e falta de restrições quanto ao seu conteúdo; quando o indivíduo, na condição de candidato e, posteriormente, de presidente eleito, tem maior liberdade para expor as questões que considera relevantes para seu governo. Contudo, tamanha liberdade também pode favorecer a elaboração de discursos vazios, abordando assuntos que não condizem com nenhuma política setorial. É o caso de falas repletas de conotação moral, relacionadas à família, religião, à Nação de forma patriótica, ou agradecimentos e anseios mais gerais, por exemplo.

Como tais assuntos não poderiam ser categorizados dentro da estrutura do *codebook*, o código 0 foi mobilizado para contemplar esse grupo de “não políticas públicas”, já que é um dado que fornece informações extremamente relevantes para entender o perfil retórico de cada ex-presidente e ignorá-lo seria um grande erro. Portanto, para além da estrutura do *codebook* apresentado na seção anterior, o código 0 referente a “não-política pública” foi empregado

apenas na categorização dos documentos da agenda retórica, que abrem espaço para falas mais abstratas que não tratam necessariamente de alguma política setorial e, no mais, representa um dado revelador.

Os tópicos deste capítulo foram divididos pelos documentos analisados para que fosse possível observar como a atenção foi distribuída em cada um ao longo dos anos e, quando analisados em conjunto, fornecem uma perspectiva mais abrangente da agenda retórica.

5.1. Programas de governo

Desde 2009, a Lei nº 9504/1997, que rege as normas eleitorais brasileiras, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio de planos de governo à Justiça Eleitoral no momento de registro das candidaturas. Contudo, mesmo antes disso, a elaboração de programas de governo pós redemocratização era algo usual; pois, considerando que o Brasil é uma democracia representativa, é comum a premissa de que os programas fornecem informações para que os eleitores possam fazer suas escolhas eleitorais, tomando as promessas presentes no plano como elemento avaliativo de uma possível agenda de governo. (Diniz e Oliveira, 2020). Há trabalhos na literatura nacional que se debruçam sobre a análise de programas de governo, propondo-se a identificar se tais promessas são de fato verificáveis ou se não passam de afirmações retóricas (Diniz e Oliveira, 2020; Diniz e Alves, 2022).

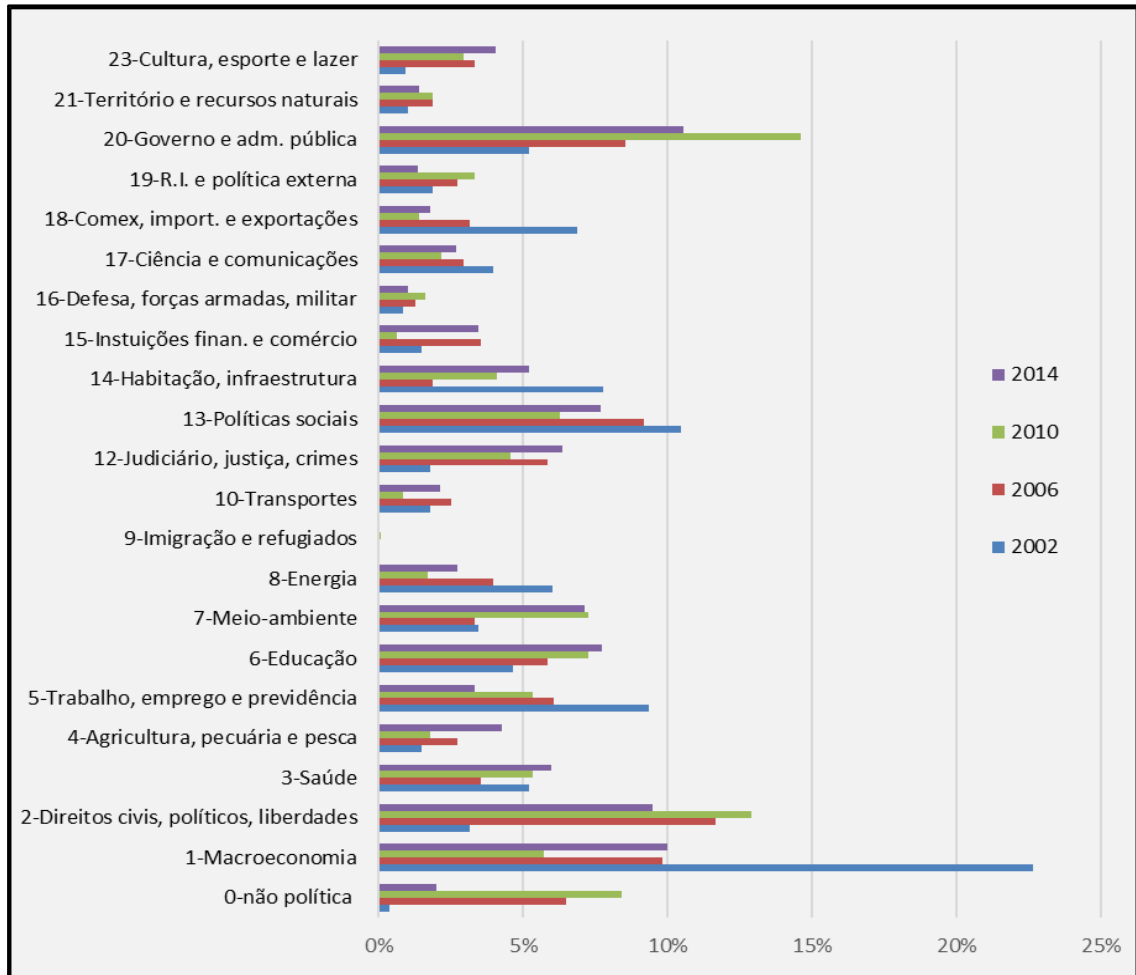
O plano de governo é um documento formal, redigido pelos partidos e representado pelos candidatos durante a campanha. Este período, em si mesmo, consiste no momento em que os candidatos expõem as políticas, programas e ideias presentes nesse plano de governo em debates, comícios e também nas redes sociais.

O gráfico 3 representa a distribuição de atenção por macrocódigo nos programas de governo de Lula e Dilma de 2002, 2006, 2010 e 2014. Os gráficos 4 e 5 ilustram a capacidade, que é a quantidade de *quasi sentences* que se referem a políticas setoriais (ou não), e a diversidade dos temas abordados nos planos de governo. No apêndice constam as tabelas que apresentam os valores percentuais nos quais se baseou a construção dos gráficos a seguir, que esboçam a distribuição de atenção entre os diferentes macrocódigos que compõem o codebook, inclusive dos programas de governo.

Após se candidatar três vezes à Presidência da República, sem sucesso, o programa de governo de Lula, em 2002, não teve espaço para as chamadas “não-políticas públicas”. O ex-presidente dedicou mais de 20% de sua atenção a questões relacionadas à “Macroeconomia” e 10% à “Políticas sociais”. Dentre os assuntos de economia, a maior parte da atenção residiu

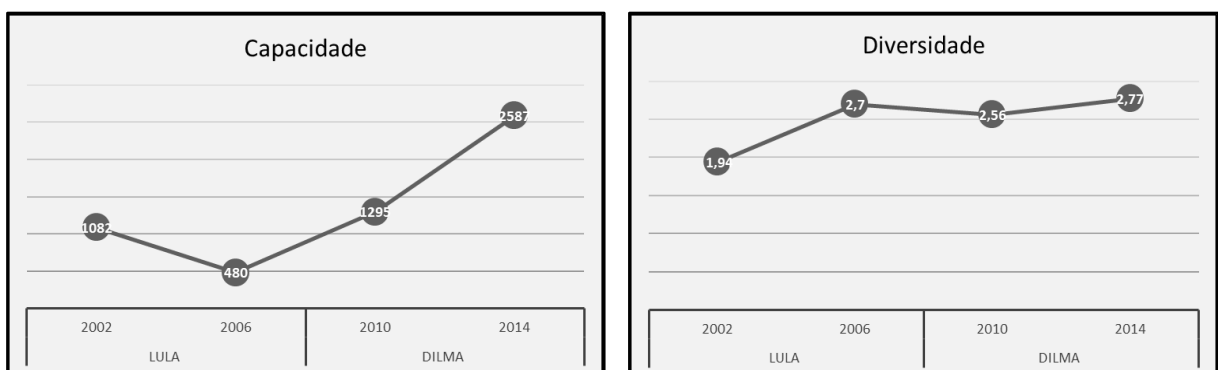
sobre questões macroeconômicas mais gerais e relacionadas ao sistema tributário. Já no escopo das políticas sociais, o foco foram os assuntos relacionados aos subcódigos que tratam de assistência alimentar e assistência financeira.

Gráfico 3 - Distribuição de atenção nos programas de governo de 2002, 2006, 2010 e 2014.



Fonte: elaboração própria.

Gráficos 4 e 5 - Capacidade e diversidade dos programas de governo (2002, 2006, 2010 e 2014)



Fonte: elaboração própria.

“Trabalho, emprego e previdência”, “Habitação, infraestrutura e reforma agrária”, bem como “Comércio externo, importações e exportações” também foram tópicos privilegiados no programa de 2002. No primeiro, a atenção se concentrou sobre questões previdenciárias e de regulação trabalhista, sugerindo reformas nesses aspectos. No segundo, foram privilegiadas questões relacionadas à política de habitação social e reabilitação urbana. Por fim, no tocante ao comércio externo, o foco foi a competitividade do Brasil no mercado internacional.

No segundo plano de governo, em 2006, apesar de continuar sendo prioridade, recebendo pelo menos 10% de atenção, os assuntos macroeconômicos perdem espaço, assim como assuntos relacionados a trabalho e habitação. Enquanto isso, há um aumento significativo de atenção dedicada a direitos, com foco em questões étnico-raciais, democracia e liberdades. Já tópicos como “Políticas sociais” e “Governo e administração pública” aparecem ocupando o mesmo percentual de 9% de atenção. Assuntos de justiça também passam a ocupar maior espaço no plano de 2006 quando comparado ao anterior, tendo em vista os escândalos de corrupção que estouraram no final do primeiro mandato. No entanto, destaca-se a baixa capacidade deste plano de governo ao lado do aumento da quantidade de menções a “não-política pública”; indicando que, além de menor, foram abordadas mais questões que não se referiam a nenhuma política setorial.

No programa de governo de 2010, de Dilma Rousseff, verifica-se um breve aumento da atenção sobre assuntos relacionados a “Direitos civis, políticos e liberdades”, com mais da metade das sentenças tratando sobre aspectos da democracia no país; e uma elevação significativa do tópico que trata sobre assuntos internos de “Governo e administração pública”, chegando a 15%, com foco em questões relacionadas a eleição. Também há um aumento sucinto de atenção sobre “Educação” e “Meio ambiente”, ambos com 7%, enquanto assuntos relacionados a políticas sociais e macroeconômicas perdem espaço. Este é o programa com o maior número de menções a “não-política pública” de todo o período analisado, chegando a ocupar quase 10% da atenção; dado que representa um fato problemático, tendo em vista que o objetivo dos planos de governo é justamente apresentar propostas de políticas setoriais.

Já em 2014, diante de uma disputa presidencial acirrada e de um contexto político e social agitado, a capacidade do plano de governo praticamente dobra e a quantidade de menções a “não-política pública” é reduzida drasticamente, caindo de 8% para, aproximadamente, 2%. Neste programa, os tópicos sobre direitos e assuntos internos do governo continuam recebendo atenção considerável (em torno de 10%), assim como “Educação” e “Meio ambiente”, que se mantêm praticamente constantes. Dentro do escopo da educação, o foco são questões relacionadas à educação básica, fundamental e ensino médio, além de questões mais gerais

relacionadas ao tema. Já no âmbito de meio ambiente, há uma maior atenção depositada sobre assuntos ligados à proteção de espécies, flora, fauna e florestas.

Assim, a análise dos quatro programas de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), sob a representação de figuras presidenciais distintas, demonstra uma relação predominante de continuidade entre as áreas temáticas de políticas priorizadas e também não há grandes variações em relação aos valores de diversidade. Macroeconomia, direitos, políticas sociais e administração pública são tópicos que aparecem com elevado nível de atenção em quase todos os programas, sinalizando questões prioritárias para a diretriz do partido. Contudo, é possível perceber algumas diferenças pontuais em relação às prioridades dos presidentes, com Lula se concentrando mais sobre trabalho e comércio externo, e Dilma sobre educação e meio ambiente, por exemplo.

Sendo o PT um partido historicamente vinculado à esquerda do espectro político (Tarouco, Vieira e Madeira, 2015), com clara preocupação relacionada às questões sociais, e Lula um membro da classe operária que já havia disputado a Presidência da República outras vezes, privilegiar assuntos macroeconômicos e de comércio externo no período de campanha pode ter sido uma estratégia de aceno aos setores econômicos e financeiros nacionais e internacionais, sinalizando que não só a questão social, mas também a economia seria uma preocupação latente do governo, caso eleito. Dilma, por sua vez, buscando a reeleição num contexto de intensas manifestações sociais e prenúncios de certa instabilidade política, acaba endossando o programa de governo com a maior capacidade e diversidade de todo o período analisado, o que demonstra uma preocupação em contemplar diversos setores da sociedade abordando uma maior diversidade de assuntos. Inclusive, macroeconomia e políticas sociais são temas que perderam espaço no programa de 2010, mas voltaram a receber mais atenção em 2014, sinalizando um certo retorno à estratégia de sucesso do início dos anos 2000.

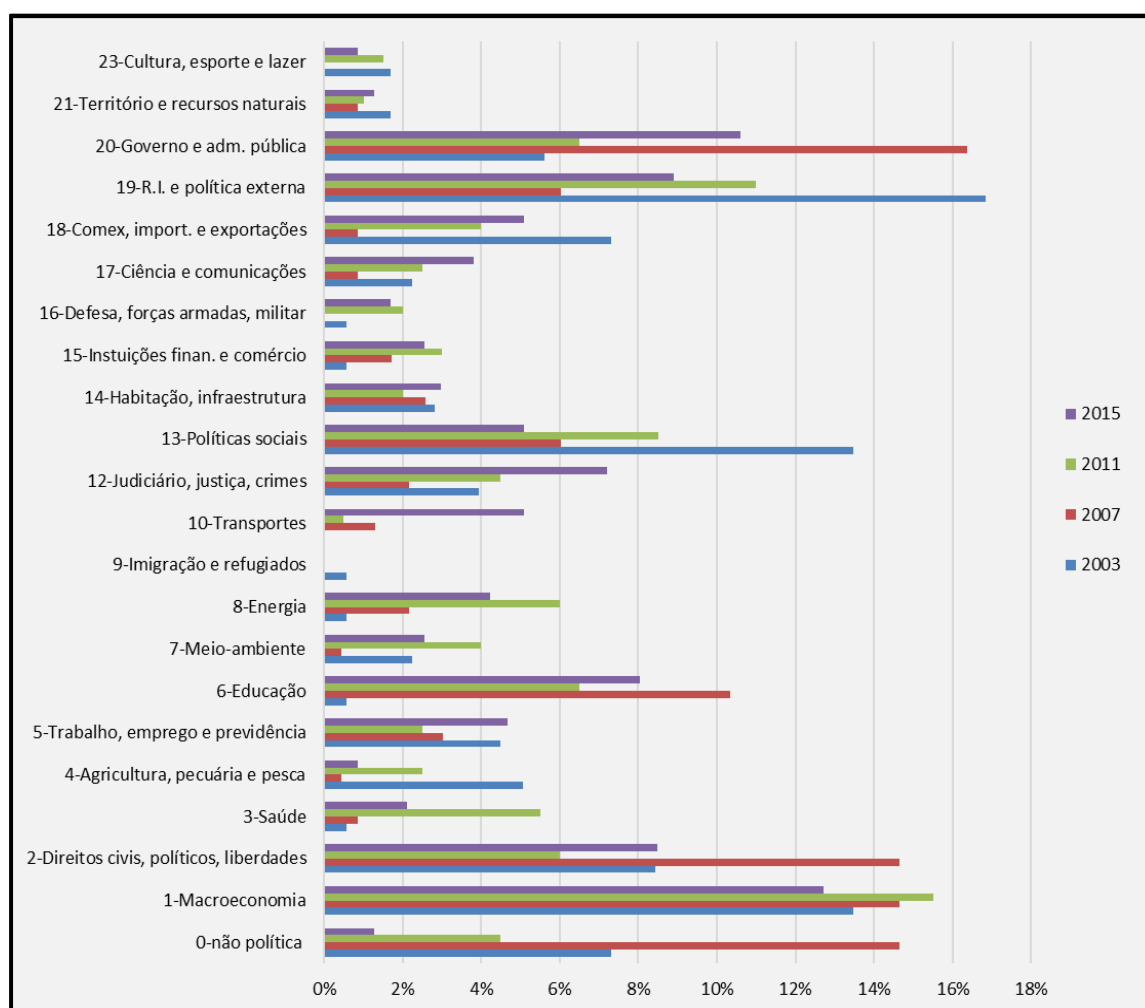
5.2. Discursos de posse no Congresso Nacional

Definido o novo Presidente da República através de eleição majoritária, uma série de procedimentos são realizados desde o processo de transição até a cerimônia de posse do Presidente eleito. A cerimônia ocorre sempre no dia 1º de janeiro do ano que sucede a eleição e os detalhes deste evento estão dispostos no Decreto nº 70.274, de 9 de março de 1972, do ápice da ditadura militar. De acordo com o regulamento, o Presidente eleito, acompanhado do Vice-Presidente e dos Chefes de Gabinete Militar e Civil, deve dirigir-se em carro do Estado

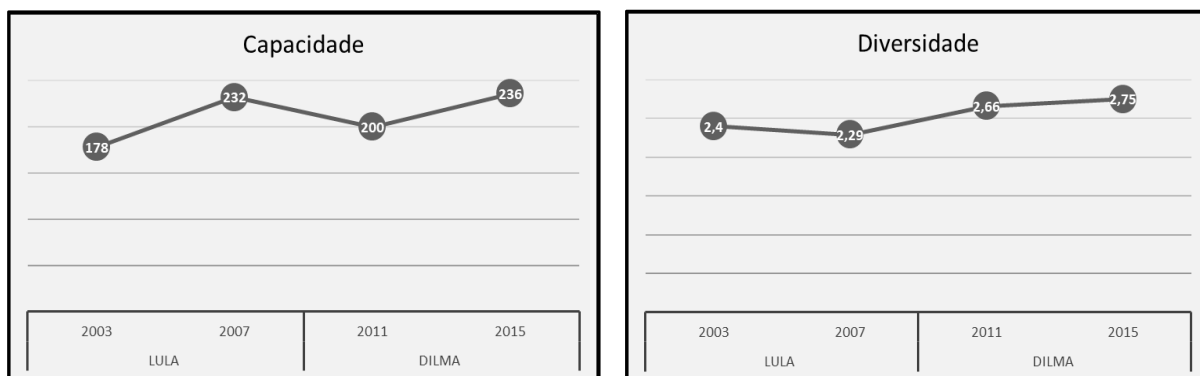
ao Palácio do Congresso Nacional, a fim de prestar o compromisso constitucional perante os congressistas (Brasil, 1972).

O gráfico 6 abaixo ilustra a frequência com que os códigos do *codebook* e o código 0 foram abordados nos discursos de posse proferidos por Lula e Dilma no Congresso nas quatro cerimônias que ocorreram entre 2003 e 2016. Não obstante a transmissão em rede nacional, este discurso dirige-se aos congressistas, uma audiência bastante específica e complexa que tem o poder de aprovar ou desaprovar a agenda de políticas do Executivo. Os gráficos 7 e 8 ilustram a capacidade, que é quantidade de *quasi sentences* que sinalizam políticas setoriais, e diversidade dos temas abordados nos discursos de posse no Congresso.

Gráfico 6 - Distribuição de atenção nos discursos de posse no Congresso Nacional (2003-2016)



Fonte: elaboração própria.

Gráficos 7 e 8 - Capacidade e diversidade nos discursos de posse no Congresso Nacional (2003-2016)

Fonte: elaboração própria.

Os dados mostram que o primeiro discurso de posse de Lula no Congresso, em 2003, foi marcado pelo predomínio de temas relacionados à “Macroeconomia”, “Políticas sociais” e “Relações internacionais e política externa”. Dentro do escopo de possíveis temas abordados no código de “Macroeconomia”, questões mais gerais e relacionadas à política industrial são as que aparecem com maior frequência. Já no escopo de assuntos relacionados a relações internacionais, os principais foram aspectos mais gerais e, principalmente, relacionados aos países em desenvolvimento, onde se encaixa toda a América Latina e os países do Mercosul.

O tópico de “Políticas sociais” recebeu elevada atenção em 2003 e o foco foi assistência alimentar, com uma emblemática passagem que reflete o problema da fome no país naquele momento e o anúncio do Programa Fome Zero. Em 2007 o tema acabou perdendo espaço, mas ainda assim, questões relacionadas ao combate à pobreza e distribuição de renda passaram a ser mais mencionadas. Segue trecho do primeiro discurso de Lula na condição de Presidente da República:

O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana-de-açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro, em Minas Gerais e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. Isso não pode continuar assim. Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. (Brasil, discurso de posse no Congresso Nacional, 2003).

Já em seu segundo discurso de posse no Congresso, em 2007, Lula dedicou maior atenção a assuntos de “Governo e administração pública”, tratando a respeito de burocracia e funcionamento da administração pública, principalmente sobre a eleição que saiu vitorioso.

“Educação” também recebeu atenção considerável nesse discurso, principalmente assuntos relacionados à educação superior e ensino básico. Temas gerais de “Macroeconomia” e “Direitos civis, políticos e liberdades” relacionados a exaltação da democracia e direito ao voto foram igualmente mencionados pelo presidente, da mesma forma que as chamadas “não-políticas públicas”, ou seja, assuntos que não dizem respeito à nenhuma política setorial específica, todos com o percentual de 15% de atenção.

Dilma Rousseff, por sua vez, dedica mais atenção a “Relações internacionais e política externa” e “Políticas sociais” em seu primeiro discurso, em 2011, com foco em questões relacionadas a países em desenvolvimento e assistência financeira. Em 2015, no segundo discurso, “Governo e administração pública” e “Direitos civis, políticos e liberdades” ganharam destaque, enquanto temas de política social e relações internacionais perderam espaço. Assuntos gerais relacionados à “Macroeconomia”, contudo, estão entre os principais tópicos nos discursos dos dois presidentes.

Vale destacar a baixa frequência de falas condizentes a “não-política pública” nos dois discursos de Dilma quando comparados ao de seu antecessor. Em 2011, apenas 5% do total de *quasi sentences* proferidas no discurso era de “não-política pública”, e em 2015 esse percentual cai para 1%. Isso indica que os pronunciamentos da presidente foram menos permeados por questões de natureza moral ou abstrata e mais centrados em políticas setoriais, de fato, quando se dirigia aos congressistas, o que pode indicar uma pré-disposição em estabelecer diálogo com o Legislativo sobre as questões que considerava prioritárias.

Além disso, apesar de não haver diferenças alarmantes entre os índices de diversidade dos discursos dos ex-presidentes, a diversidade dos discursos de Dilma é evidenciada, pois todos os temas receberam algum nível de atenção, com exceção de “Imigração e refugiados”, tópico que não é mencionado nenhuma vez nesses discursos.

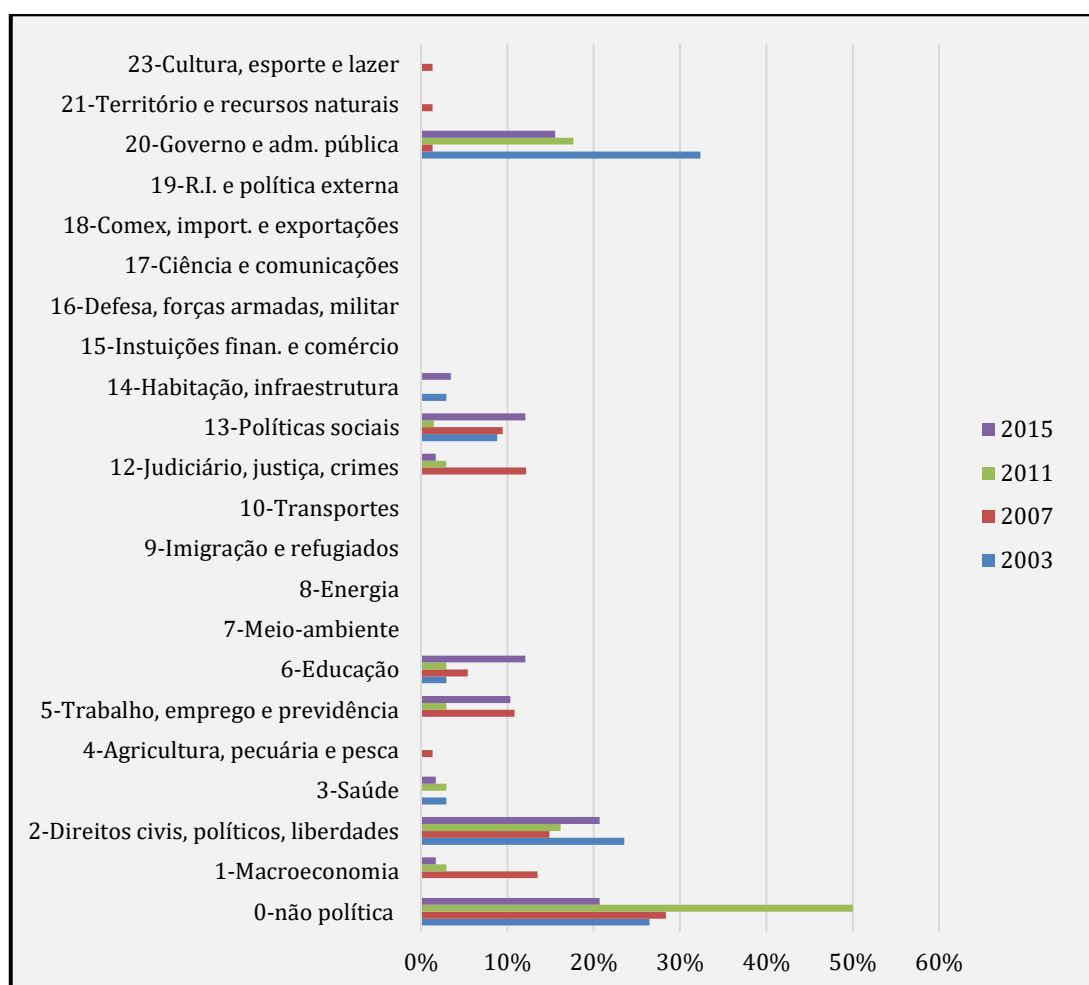
Com relação ao índice de capacidade, também não há diferenças alarmantes entre os ex-presidentes. Vale pontuar o detalhe de que, apesar de maior capacidade, o discurso de Lula de 2007 é o menos diverso e também o que possui mais menções a “não-política pública”, retratando que nem sempre um discurso com alta capacidade se reflete num discurso altamente diverso, pois muito pode ter sido dito a respeito de algumas poucas áreas específicas ou de assuntos que nem mesmo se encaixam na esfera de política pública.

5.3. Discursos de posse no parlatório do Palácio do Planalto

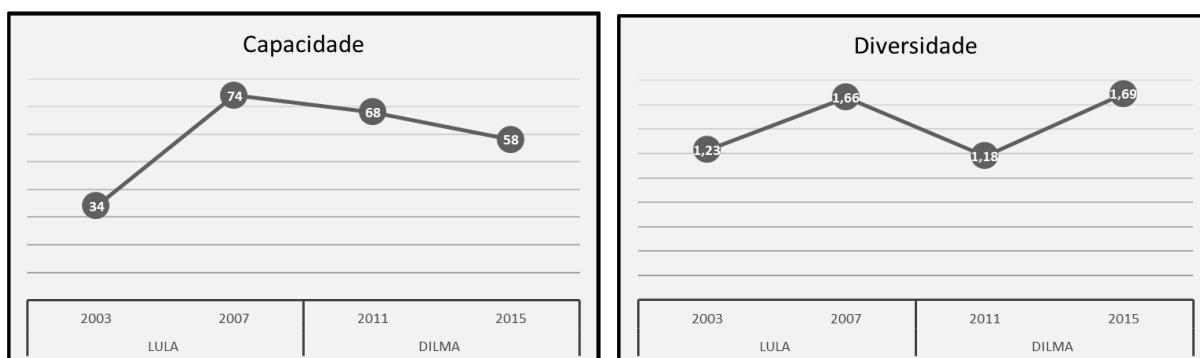
Após prestar compromisso no Congresso Nacional, o Presidente eleito, junto de seus acompanhantes, deixa o Palácio do Congresso e dirige-se ao Palácio do Planalto (Brasil, 1972). Lá, recebe a faixa presidencial e discursa perante a multidão presente na Praça dos Três Poderes, composta por representantes das mais diversas camadas da sociedade civil, com diferentes níveis de instrução, bem como por apoiadores de diferentes estados da federação.

O gráfico 9 abaixo ilustra como a atenção de Lula e Dilma se distribuiu entre os 21 macrocódigos presentes no *codebook* em cada um dos discursos de posse proferidos no parlatório. Os gráficos 10 e 11 apresentam, respectivamente, os valores de capacidade e diversidade dos discursos de posse no parlatório de cada ex-presidente.

Gráfico 9 - Distribuição de atenção nos discursos de posse no parlatório (2003-2016)



Fonte: elaboração própria.

Gráficos 10 e 11 - Capacidade e diversidade dos discursos de posse no parlatório (2003-2016)

Fonte: elaboração própria.

À primeira vista se destaca a atenção que as chamadas “não-políticas públicas” receberam nos discursos de posse no parlatório, já que ocuparam mais de 20% dos discursos em todas as cerimônias de posse analisadas; diferente do que se observou nos discursos de posse feitos no Congresso Nacional. Isto pode indicar que os presidentes não tinham a mesma disposição em apresentar suas prioridades em políticas públicas nos momentos em que se dirigiam à população após terem sido eleitos, optando por abordar assuntos de ordem mais abstrata e subjetiva, de cunho pessoal ou moral.

Na primeira vez que se dirige à Nação como Presidente, Lula faz um discurso breve e bastante concentrado em áreas específicas. Mais de 50% de sua atenção concentrou-se em apenas dois códigos, sendo 32% de sua fala dedicada a assuntos de “Governo e administração pública”, no tocante às eleições, e 24% sobre “Direitos civis, políticos e liberdades”, principalmente o subcódigo que trata de democracia e direito ao voto. Além disso, o foco em “não-política pública” também foi elevado, concentrando 26% de toda sua atenção, e o que mais se verifica aqui são falas que relembram sua trajetória política até o momento e agradecimentos por ter chegado até ali.

No segundo momento, em 2007, o discurso de Lula já ganha outra dimensão, sendo o maior em capacidade de todo o período analisado e também aumentando consideravelmente sua diversidade. Temas relacionados a “Direitos civis, políticos e liberdades” continuam recebendo considerável atenção, mas outros, antes esquecidos, passam a ter espaço na fala do presidente, como “Macroeconomia”, questões relacionadas a “Trabalho, emprego e previdência”, sobretudo direitos trabalhistas e sindicatos e associações, e o macrocódigo relacionado a questões de justiça. “Políticas sociais” é um tema que ocupa o mesmo percentual de atenção (9%) nos dois discursos de Lula no parlatório, com foco em programas de combate à fome e de distribuição de renda.

O primeiro discurso de posse de Dilma no parlatório, em 2011, choca pela quantidade de falas relacionadas à “não-política pública”, que ocupam 50% do discurso. Quando se analisa o conteúdo dessas falas, nota-se que a maioria delas referiam-se ao governo anterior, seja no sentido de dar continuidade ao que foi feito, ou num tom de exaltação ao legado de seu antecessor. Em termos de políticas setoriais expressas em sua agenda, observa-se uma priorização de temas ligados a direitos e governo, com foco nas relações entre Executivo e Legislativo. É o discurso com menor diversidade do período, o que está relacionado ao alto número de menções a não-política pública.

Já em 2015, durante seu segundo discurso, Dilma conseguiu contemplar uma maior diversidade de temas, dedicando pelo menos 10% de toda sua atenção a cinco tópicos distintos: direitos, trabalho, educação, políticas sociais e assuntos internos de governo. Trata-se do discurso com maior diversidade de todo período estudado, ao passo que a frequência de menções a “não-política pública” cai pela metade.

No geral, nos discursos no parlatório, houve continuidades entre os dois presidentes no que diz respeito aos valores de capacidade a partir de 2007 e a algumas áreas temáticas como “Direitos civis, políticos e liberdade”, “Governo e administração pública” e, em alguma medida, “Políticas sociais”. Contudo, houve também algumas diferenças pontuais, como a ascensão de temas relacionados à “Educação” em 2015 e a entrada de questões relacionadas à “Judiciário, Justiça, crimes e violência” isoladamente em 2007.

A pontualidade deste tema neste ano, especificamente, foi motivada pelos ataques que ocorreram no Rio de Janeiro uma semana antes da cerimônia de posse, onde ônibus, delegacias e postos da Polícia Militar foram atacados em ações coordenadas, fazendo 18 vítimas fatais e dezenas de feridos⁷. Diante da comoção nacional, a estratégia utilizada por Lula foi construir uma narrativa mais voltada à punição aos envolvidos, enquadrados como terroristas, e menos à responsabilização do Poder Público em todas as esferas pela condução da política de segurança pública. Segue trecho da fala do ex-presidente:

O que vai resolver é cada um de nós voltar os nossos olhos para o que aconteceu no Rio de Janeiro e não ficar culpando o governo do estado, não ficar culpando o Presidente da República ou o prefeito da cidade, porque aquilo que está acontecendo é resultado de erros históricos acumulados por toda a sociedade brasileira [...] Isso é terrorismo e tem que ser combatido com uma política forte e com uma mão forte do Estado brasileiro. (Brasil, discurso de posse ao povo, 2007).

⁷ Mais informações em: <https://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,AA1402535-5606,00.html>

Por fim, vale ressaltar que enquanto alguns temas receberam atenção de forma contínua nos discursos de ambos os presidentes, outros foram completamente ignorados nos pronunciamentos à Nação analisados. Foi o caso de “Meio ambiente”, “Energia”, “Imigração e refugiados”, “Transportes”, “Instituições financeiras e comércio interno”, assuntos relacionados a defesa, ciência, comércio externo e relações internacionais. Pode-se supor que a opção por não citar questões de defesa ou política externa, por exemplo, tenha se dado pelo entendimento de que tais assuntos talvez não mexiam, naquele momento, com os ânimos da audiência de forma tão fervorosa. Isto, somado ao grande percentual de menções a “não-política pública”, demonstra uma menor disposição dos presidentes em incluir diferentes políticas setoriais em seus discursos ao povo e uma maior disposição em utilizar o espaço para abordar assuntos que os aproximasse da população de forma mais subjetiva.

5.4. Mensagens enviadas ao Congresso Nacional

Todo ano, no início da primeira Sessão Legislativa do Congresso Nacional, o chefe do Executivo é obrigado constitucionalmente a enviar mensagem, a ser lida por ele ou por alguém que o represente na ocasião, que contenha perspectivas para o ano que se inicia e faça um balanço do ano anterior.

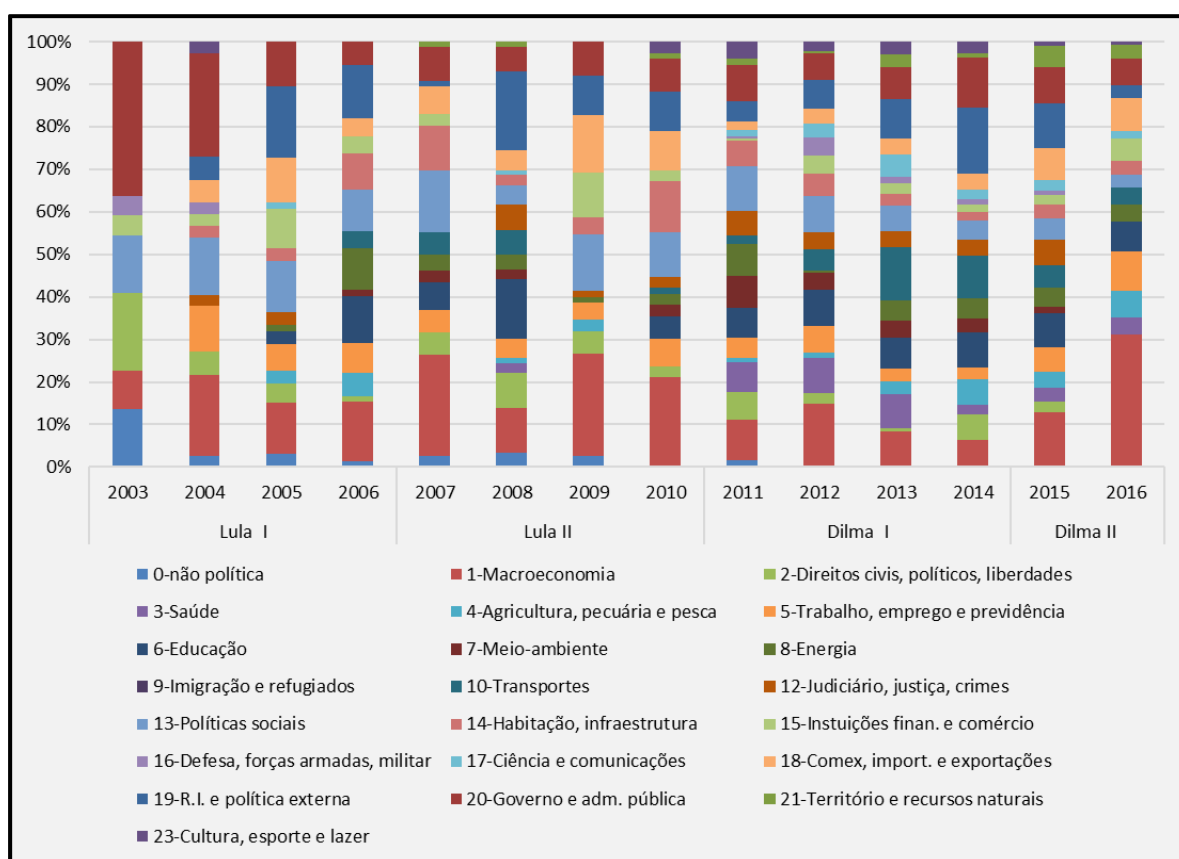
As mensagens ao Congresso equivalem aos discursos presidenciais anuais que ocorrem em diversos países; mas, diferentemente do *State of the Union* dos Estados Unidos, por exemplo, onde a apresentação concentra a atenção da mídia e do público, as mensagens recebem menor destaque no Brasil, sendo direcionadas especialmente aos congressistas (Capella e Brasil, 2020). Nesse sentido, as mensagens são documentos formais, altamente institucionalizados e cuidadosamente elaborados, tendo em vista que se dirigem a uma audiência específica que tem o poder de aprovar ou desaprovar a agenda do Executivo. Logo, pode-se dizer que as mensagens são discursos que ocorrem anualmente voltados a conquistar apoio do Legislativo para temas de políticas que o Executivo considera relevantes (Arnold et al, 2017 apud Capella e Brasil, 2020).

Na íntegra, as mensagens ao Congresso são compostas por duas partes: a seção de apresentação e o conjunto dos capítulos onde são relatadas as ações contidas no escopo de cada grande tema que foi mencionado na primeira parte (Capella e Brasil, 2020). Geralmente, a parte lida na ocasião de abertura da sessão do Congresso é a apresentação; pois, sendo a parte introdutória, sintetiza o conjunto do documento, abordando menções a políticas públicas, reflexões sobre o país e destacando as prioridades para o ano que se inicia (Capella e Brasil,

2020). Assim, considerando também o grande volume de documentos analisados ao longo desses anos, este trabalho selecionou, codificou e analisou apenas as seções de “Apresentação” das mensagens ao Congresso Nacional.

O gráfico 12 apresenta a distribuição de atenção nas mensagens enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional durante os governos de Lula e Dilma (2003-2016), somando quatorze documentos. Os gráficos 13 e 14, por sua vez, representam valores de capacidade e diversidade dos temas presentes nas mensagens.

Gráfico 12 - Distribuição de atenção nas mensagens enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional (2003-2016)

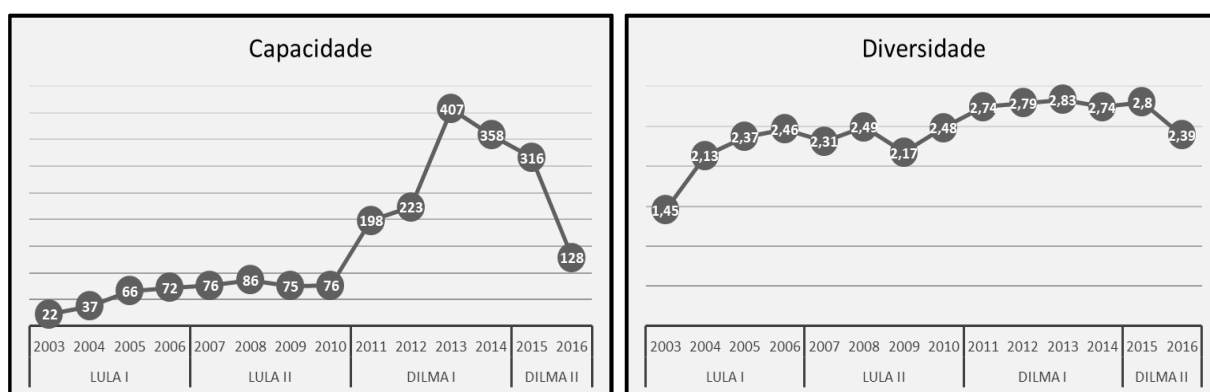


Fonte: elaboração própria.

Na primeira vez em que se dirigiu ao Congresso Nacional na abertura da Sessão Legislativa, em 2003, Lula fez um discurso extremamente breve, com mais de 10% de falas relacionadas a “não-política pública” e contemplou baixa diversidade de temas, concentrando quase 70% de sua atenção em apenas três tópicos: “Direitos civis, políticos e liberdades”, “Políticas sociais” e “Governo e administração pública”. Destes tópicos, política social foi o único que manteve o mesmo nível de atenção de Lula ao longo de seu primeiro e segundo governos, ocupando pelo menos 10% de atenção em praticamente todos os anos, com exceção

de 2008; e este tema continua sendo prioridade no início do governo Dilma, apesar de ir perdendo espaço com o passar dos anos. Dentro deste escopo temático, Lula se concentrou em políticas relacionadas à assistência financeira e alimentar, além de assuntos mais gerais, enquanto Dilma, além desses subcódigos, também dedicou atenção às questões relacionadas à assistência de pessoas com deficiência.

Gráficos 13 e 14 - Capacidade e diversidade das mensagens enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional (2003-2016)



Fonte: elaboração própria.

Apesar de continuarem relativamente breves, verifica-se uma leve tendência de crescimento da diversidade dos discursos de Lula, de modo que mais temas são contemplados nas mensagens com o passar dos anos. Há inclusão de assuntos relacionados à “Macroeconomia” e “Trabalho, emprego e previdência”, principalmente, e, em menor proporção, “Comércio exterior, importações e exportações” e “Relações internacionais e política externa”, temas que se mantêm presentes também nos governos Dilma, em maior ou menor escala. Contudo, há algumas diferenças pontuais entre os ex-presidentes, de modo que Lula se concentrou em assuntos de “Energia” a partir de 2006, enquanto questões relacionadas a “Transportes” e “Saúde” ganharam mais espaço na agenda de Dilma.

Quando se analisa o período em que Lula esteve à frente da Presidência, de 2003 a 2010, observa-se um aumento tímido da sua capacidade nas mensagens e, por outro lado, um aumento significativo da diversidade contida em seus discursos. Isto demonstra que, por mais que a capacidade não tenha mudado de forma expressiva, a quantidade de menções a “não-políticas públicas” diminuiu significativamente, o que abriu espaço para que os discursos de Lula no Congresso se tornassem mais diversos, de modo que temas como macroeconomia, trabalho, educação, habitação, comércio exterior e relações internacionais foram incluídos na agenda retórica do presidente.

Essa tendência de crescimento da diversidade temática se perpetua nos governos de Dilma e é acompanhada por um aumento bastante expressivo dos valores de capacidade. Na primeira vez que se dirige ao Congresso nesta ocasião, Dilma alcança uma capacidade de 198 *quasi sentences*, mais que o dobro registrado por Lula em 2008, seu ano de maior capacidade. O ápice do período é registrado em 2013, com 407 *quasi sentences* proferidas por Dilma, e o mínimo de 128 sentenças em 2016, quando já havia um pedido de impeachment em andamento.

Além disso, a quantidade de menções a “não-política pública” nas mensagens enviadas por Dilma é ínfima, quase inexistente, chegando a 2% em 2011, apenas. Logo, diante do aumento da capacidade e da baixa menção a não-políticas, os dados mostram que as mensagens de Dilma foram extensas e, ao mesmo tempo, densas em termos de conteúdo, não havendo espaço para discursos vazios. Enquanto temas como “Saúde”, “Meio ambiente”, “Imigração e refugiados”, “Ciência e comunicações”, “Território e recursos naturais” e “Cultura, esporte e lazer” não aparecem em quase nenhum discurso de Lula, somente o macrocódigo relacionado a “Imigração e refugiados” não ocupa espaço nas mensagens de Dilma. Do restante, todos os temas aparecem em algum momento, em maior ou menor proporção, nos discursos da ex-presidente.

Assim, de modo geral, observa-se um predomínio de continuidades temáticas nas mensagens ao Congresso, de modo que os temas que foram iniciados por Lula nos primeiros anos de seu governo acabaram permanecendo ao longo de todo o período analisado, definindo, de certa forma, a agenda temática a ser seguida. Com o aumento expressivo da capacidade nos governos Dilma, é como se fosse aberto uma espécie de leque temático, no qual a maior parte dos temas priorizados por seu antecessor continuaram recebendo atenção e, ao mesmo tempo, houve espaço para a inclusão de novos temas que antes haviam sido deixados de lado, como saúde, meio ambiente e cultura.

Por fim, pode-se interpretar que Lula e Dilma atribuem graus de importância distintos às mensagens enviadas ao Congresso Nacional. Apesar de ser possível observar certa continuidade entre os temas destacados, os valores de capacidade, diversidade e a baixa menção a “não-política pública” nas mensagens de Dilma demonstram que a ex-presidente enxergava esse discurso anual como um instrumento capaz de favorecer o diálogo com o Congresso, promover interlocução de interesses e, sobretudo, como uma oportunidade de manifestar suas prioridades em políticas públicas. Logo, Dilma expandiu a capacidade de sua mensagem sem apelar para questões subjetivas; contemplando, assim, uma maior diversidade de temas nos momentos em que se dirigiu ao Legislativo.

6. DISTRIBUIÇÃO DE ATENÇÃO NA AGENDA DECISÓRIA PRESIDENCIAL

O recorte temporal deste trabalho envolve o período de mais de uma década (2003-2016) e se encerra com o impeachment da presidente Dilma Rousseff. Vale lembrar que, apesar da data oficial do impeachment ser 31 de agosto de 2016, já em dezembro de 2015, primeiro ano do segundo mandato, o pedido foi acatado pela Câmara dos Deputados e a abertura do processo ocorreu em 12 de maio. Desde então, Dilma teve que se afastar do cargo presidencial até que o processo fosse concluído e, portanto, todas as medidas normativas expedidas pelo chefe do Executivo a partir desta data são de autoria de Michel Temer.

Nos termos de Kingdon (2003), a agenda decisória compreende as questões que estão mais amadurecidas e prestes a passarem pelo processo decisório. Assim, investigar a agenda decisória presidencial significa analisar os temas que não ficaram apenas no campo da retórica, mas se tornaram proposições legislativas formais de iniciativa do chefe do Executivo. Independentemente de terem sido aprovadas no Congresso ou implementadas, o fato de os ex-presidentes decidirem investir recursos, sejam financeiros, tempo ou energia, na proposição de determinada medida normativa indica que, de alguma forma, o tema fez parte de seu rol de prioridades governamentais.

Relacionando conceitos de Kingdon (2003) com os de Cohen (2012), entende-se que a agenda decisória é dividida entre administrativa (ou executiva) e legislativa. Ambas exprimem a autoridade do presidente para tomar decisões governamentais e diferenciam-se na forma como a política é feita e no seu conteúdo. A agenda legislativa presidencial, foco da obra de Cohen, consiste naquelas questões que são formal e publicamente submetidas ao debate e votação no Congresso. Já no caso da agenda administrativa, os presidentes recorrem essencialmente a instrumentos unilaterais que não dependem de aprovação imediata do Legislativo para traduzir sua agenda em políticas concretas (Cohen, 2012).

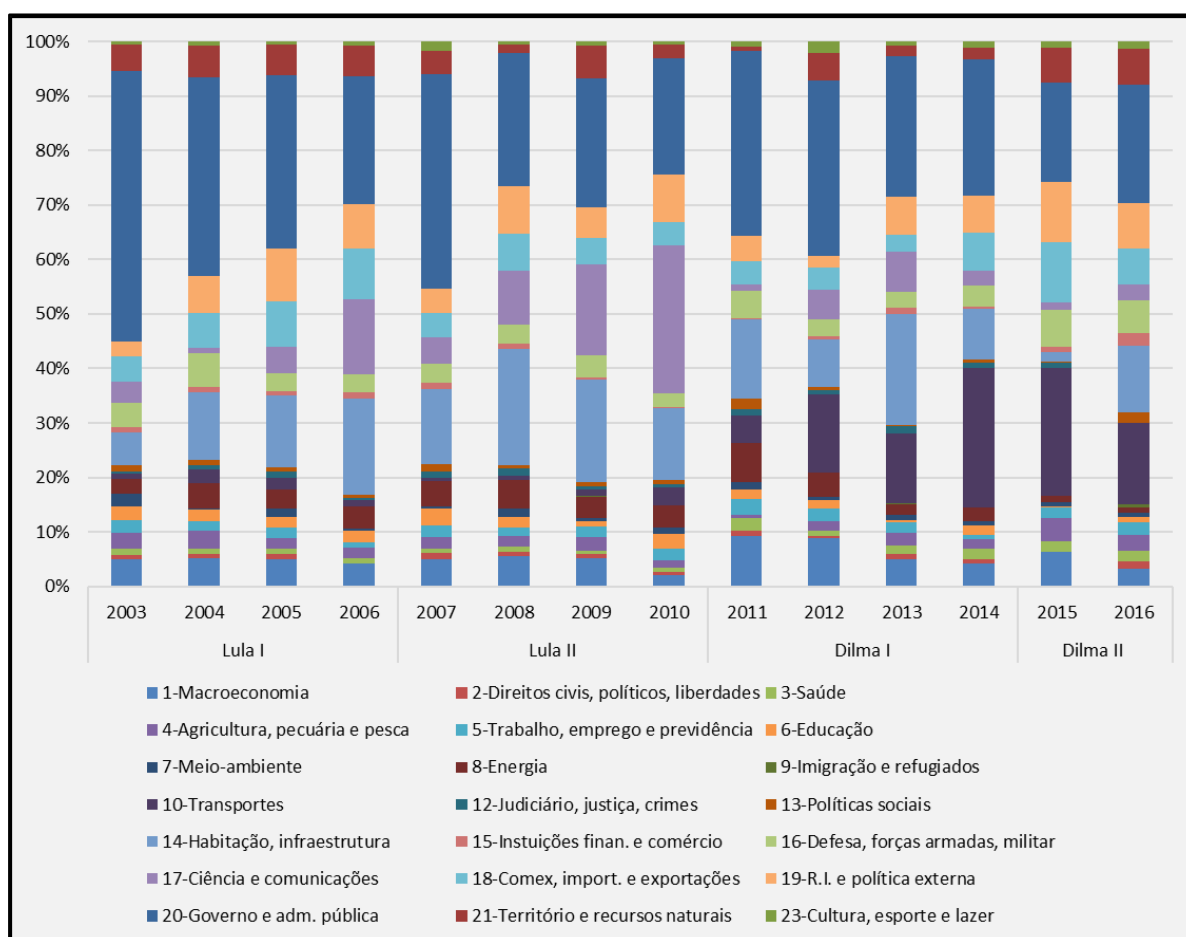
Neste trabalho, foram analisadas as duas vertentes da agenda decisória: administrativa (ou executiva) e legislativa. A agenda decisória administrativa foi investigada através da análise de decretos regulamentares e medidas provisórias, instrumentos unilaterais de competência privativa do Executivo. Já a agenda decisória legislativa foi investigada a partir de propostas de emenda à Constituição e projetos de lei ordinária, instrumentos que permitem ao Executivo submeter iniciativa legislativa a votação no Congresso.

6.1. Decretos regulamentares

A Constituição Federal de 1988 determina que o conteúdo dos decretos se restringe a regulamentar leis já existentes sobre matérias específicas; extinguir funções e cargos públicos, quando vagos; bem como dispor sobre assuntos internos da administração pública, desde que não implique aumento de despesa nem extinção ou criação de órgãos públicos (Brasil, 1988).

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 296), os decretos expedidos pelo Presidente, também chamados decretos regulamentares, são um “ato geral e abstrato de competência privativa do chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei, cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”. Isso significa que a lei emana do Poder Legislativo e o regulamento fica a cargo do Poder Executivo, de modo que o regulamento só inovará dentro daquilo que a lei permitir (Carvalho, 2002).

Gráfico 15 - Distribuição de atenção por código nos decretos do Executivo (2003 - 11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

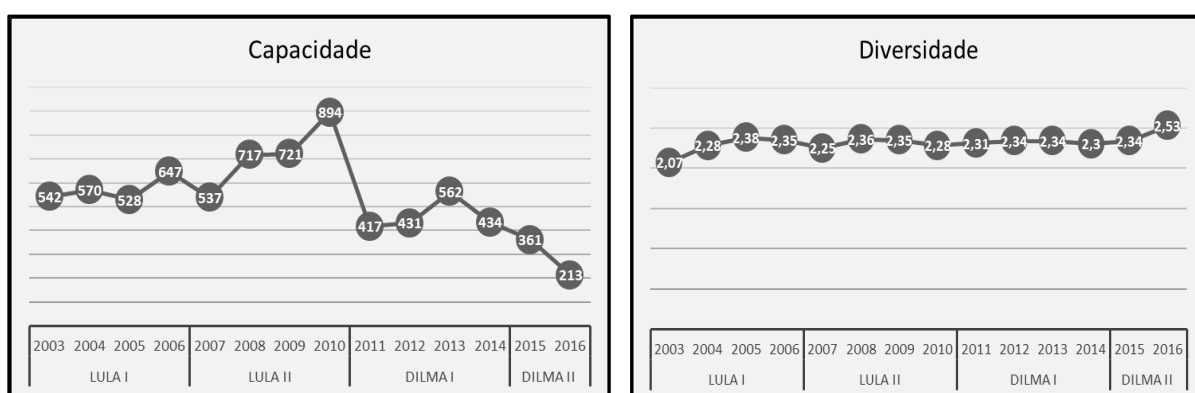
O gráfico 15 acima ilustra a distribuição de atenção entre os 21 temas presentes no *codebook*. Logo de início é possível notar a alta concentração do macrocódigo “Governo e

administração pública” tanto nas normas editadas por Lula quanto por Dilma, ocupando pelo menos cerca de 20% da atenção de ambos em cada ano. Dentro do universo deste tema, os principais assuntos contemplados foram cargos de confiança, nomeações e exonerações, seguido por assuntos mais gerais e relacionados à gestão de propriedades do governo

No geral, há clara prevalência de continuidades entre as áreas temáticas de políticas presentes nos decretos do Executivo. Além dos assuntos de governo, questões relacionadas à “Habitação, infraestrutura e reforma agrária” têm uma aparição elevada em praticamente todos os anos, com, no mínimo, 78% dos decretos versando sobre desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária. Macroeconomia, comércio exterior, política externa, defesa e assuntos ligados a recursos naturais também são grandes temas que recebem atenção contínua em todos os anos, mas com frequência bem menor.

As principais diferenças entre os temas priorizados pelos ex-presidentes nos decretos residem sobre “Ciência e comunicações” e “Transportes”. O primeiro aparece com maior frequência nos decretos editados por Lula, principalmente em 2006, 2009 e tem seu ápice em 2010, com cerca de 99% dos decretos abordando transferências ou concessões sobre serviços de radiodifusão. Já o segundo recebe uma atenção maior durante os governos de Dilma, chegando a 24% em 2015. Dentro da amplitude deste tema, mais de 90% deles foram elencados no subcódigo que trata de assuntos relacionados a transporte rodoviário, regulamentações de trânsito e concessões de rodovias.

Gráficos 16 e 17 - Capacidade e diversidade dos decretos do Executivo (2003 - 11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

Os gráficos acima representam valores de capacidade e diversidade dos decretos de Dilma e Temer. Para facilitar a análise e a compreensão, foi construída a tabela 1 que conta com as médias de capacidade e diversidade por mandato.

Tabela 1 - Médias de capacidade e diversidade de decretos do Executivo por mandato (2003-11/5/2016)

	LULA I	LULA II	DILMA I	DILMA II
CAPACIDADE	572	717	461	287
DIVERSIDADE	2,27	2,31	2,32	2,44

Fonte: elaboração própria.

Os dados de diversidade evidenciam a atuação pouco abrangente em termos de áreas temáticas que os decretos permitem, visto que os valores são praticamente constantes e a maior variação entre os anos analisados foi inferior a 0,5 pontos percentuais. Os dados sobre capacidade, por sua vez, revelam que Lula editou um número bem superior de decretos ao longo de seus dois mandatos, com uma média de 717 decretos em seu segundo governo e 572 no primeiro, ambos superando a média máxima de Dilma, que chegou a 461 no primeiro mandato.

Tais informações indicam que os ex-presidentes utilizaram os decretos regulamentares de forma diversa e uma possível explicação pode estar ligada ao período e ao contexto em que cada um esteve à frente da cadeira presidencial. Lula assumiu num momento mais próximo do período pós-redemocratização, onde havia mais abertura para regulamentação por conta do espaço deixado pela Constituição de 1988. Além disto, o governo Lula encampou um período temporal mais brando, que já vivenciava uma melhoria da qualidade de vida por conta de políticas implementadas ainda nos anos 1990, enquanto Dilma experimentou um cenário de maior fricção institucional e humor nacional desfavorável, o que pode ter deixado menos espaço para regulamentação mediante decretos.

6.2. Medidas provisórias

No Brasil, nenhuma das constituições promulgadas em períodos republicanos (1824, 1891, 1934 e 1946) permitiam ao Presidente da República editar medidas com força de lei, diferentemente das constituições autoritárias (1937, 1967 e 1969), que concediam amplos poderes legislativos ao Executivo e contemplavam a existência do decreto-lei (Abreu, 2002). Com uma característica singular, a Constituição democrática de 1988 permite ao presidente editar normas com força de lei, as chamadas medidas provisórias (MPs), dispostas no artigo 62.

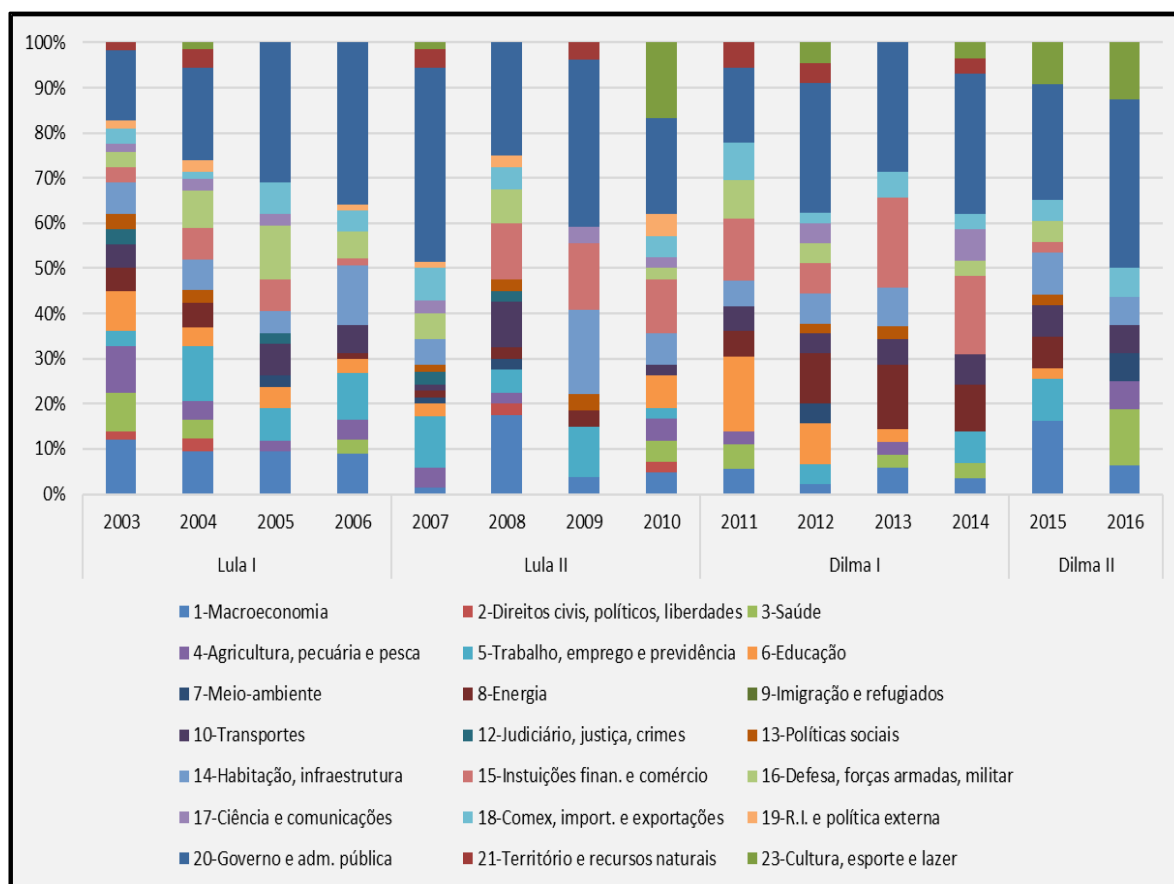
De certa forma, elas derivam do decreto-lei existente no período ditatorial, já que permitem atuação direta do chefe do Executivo. Contudo, guardam algumas diferenças substanciais que foram determinadas em 2001 pela Emenda Constitucional nº 32, como a

necessidade de haver relevância ou urgência, a impossibilidade de renovação na hipótese de ser rejeitada pelo Congresso Nacional e a perda de eficácia caso não seja convertida em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período.

A intenção do constituinte em manter esse dispositivo era conceder autoridade e agilidade suficientes ao Poder Executivo para agir em situações emergentes, nas quais não é possível aguardar o trâmite do processo legal (Abreu, 2002). Até a promulgação da Emenda Constitucional n° 32/2001 observou-se que as MPs foram utilizadas por muitos governos como atalho para implementação de uma norma e o critério de relevância e urgência não foi devidamente respeitado, fato que as ligou a noção de um instrumento que enseja concentração de poder e abusos (Abreu, 2002). Ao estabelecer maiores limites a sua utilização, a EC n° 32/2001 contribuiu para transformar a visão até então dominante de que a inclusão de medidas provisórias no texto constitucional é sintoma de um arranjo institucional ineficiente, que precisaria recorrer a mecanismos autoritários para se manter e, com o tempo, levaria à ingovernabilidade (Jacobsen, 2016).

Para autores como Shugart e Carey (1998), para quem o presidente brasileiro é um dos mais poderosos do mundo, e Figueiredo e Limongi (1999), entre diversos outros, enxergar as medidas provisórias como usurpação dos poderes do Legislativo pelo Executivo é um exagero, já que são um meio de delegação legislativa e a delegação do poder deve ser vista como um instrumento que visa promover a governabilidade dentro do presidencialismo de coalizão. Logo, as medidas provisórias são um instrumento de governo, garantido constitucionalmente, que possibilita efetivar de forma rápida e eficiente as políticas do governo, entendido como o Poder Executivo e a maioria legislativa que o apoia (Jacobsen, 2016).

A partir da observação do gráfico 18 abaixo, é possível perceber que há uma maior diversidade de temas contemplados através de medidas provisórias quando comparado aos decretos, por exemplo; e que, apesar de continuidades, os ex-presidentes também se concentraram particularmente sobre alguns temas. É o caso de “Macroeconomia” no governo Lula, com a prevalência de questões relacionadas às políticas monetária, tributária e industrial; e “Trabalho, emprego e previdência”, com foco em regulação trabalhista e definição de valores do salário mínimo. Em 2008, principalmente, as questões de macroeconomia ganham destaque e um possível fator explicativo pode ser a crise financeira que atingiu a economia global neste ano, levando o presidente brasileiro a propor, entre diversas medidas, a redução de impostos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Gráfico 18 - Distribuição de atenção por código nas medidas provisórias (2003 - 11/5/2016)

Fonte: elaboração própria.

Agricultura, transportes, habitação e defesa chegaram a aparecer com uma frequência de, pelo menos, 10% em alguns anos, indicando que são temas que receberam atenção mais pontual ao longo dos dois mandatos de Lula. Exemplos de programas de habitação, especificamente, criados através de medidas provisórias são o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP) e o Minha Casa Minha Vida.

Algumas áreas temáticas como educação, política social e justiça, apesar de não terem aparecido com frequência relevante na disposição gráfica durante os governos Lula, também foram contempladas com importantes programas. É o caso do Bolsa Família, relacionado a distribuição de renda; do Cartão Alimentação, relacionado a assistência alimentar; do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que contempla a educação superior, e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), da área de segurança pública.

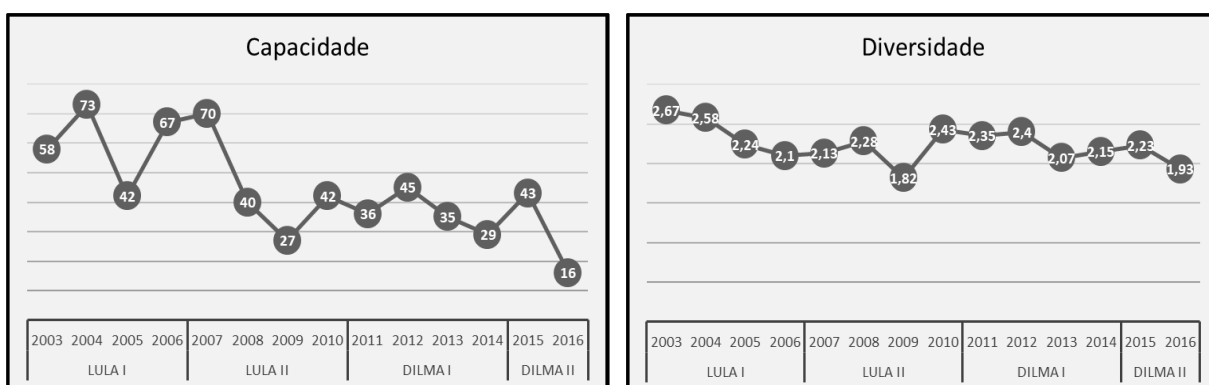
Dilma, por sua vez, concentrou-se mais em “Energia” ao longo de seus mandatos, principalmente em questões relacionadas a Petrobrás e combustíveis, dada a crise e as intensas manifestações relacionadas ao assunto que ocorreram no período; concessões de distribuição de energia elétrica, etanol e energias renováveis. Temas como “Educação”, “Macroeconomia”

e “Saúde” aparecem pontualmente nas medidas provisórias editadas pela presidente. Duas importantes medidas provisórias sobre educação e saúde criadas em seu governo foram a que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e o Programa Mais Médicos

“Instituições financeiras e comércio interno” é um tema que ganha relevância na agenda decisória administrativa durante anos consecutivos que englobam o segundo governo Lula, mais especificamente a partir de 2008, até o fim do primeiro governo Dilma, em 2014. O cerne foram assuntos relacionados a sistema bancário e regulação financeira em 2008 e 2009, principalmente, mas este assunto foi recorrente durante todo esse período, e uma possível causa pode ter sido, novamente, a crise financeira internacional de 2008 que teve início no sistema bancário norte-americano e afetou toda a economia global, inclusive a brasileira. No entanto, a partir de 2010, o ponto principal abordado dentro desse macrocódigo passa a ser assuntos relacionados a ressarcimentos por desastres naturais, tendo em vista fenômenos meteorológicos devastadores que atingiram o Rio de Janeiro e outras regiões do país.

Vale destacar que, pela primeira vez nos documentos analisados neste trabalho, o código “Cultura, esporte e lazer” aparece com uma frequência relevante, ainda que em alguns anos específicos. Coincidentemente, recebem mais atenção nos anos finais dos últimos mandatos dos dois presidentes. Em 2010, questões relacionadas a esporte são privilegiadas e, em 2015 e 2016, o foco são assuntos condizentes aos preparativos para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos que ocorreram no Brasil em 2016.

Gráficos 19 e 20 - Capacidade e diversidade de medidas provisórias (2003 - 11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

Os gráficos 19 e 20 mostram valores relativos à capacidade, ou seja, quantidade de medidas provisórias editadas em cada ano, e diversidade de temas contemplados entre os 21

tópicos possíveis. Para facilitar a análise e compreensão, a tabela abaixo apresenta as médias de capacidade e diversidade de cada mandato de Lula e Dilma.

Tabela 2 - Médias de capacidade e diversidade de medidas provisórias por mandato (2003 - 11/5/2016)

	LULA I	LULA II	DILMA I	DILMA II
CAPACIDADE	60	44	36,25	29,5
DIVERSIDADE	2,39	2,17	2,24	2,08

Fonte: elaboração própria.

Os dados sobre capacidade em medidas provisórias e suas respectivas médias por governo mostram que Lula utilizou este instrumento mais enfaticamente, ficando acima das médias de Dilma nos dois mandatos. Chegou a editar 73 normas em 2004, alcançando a média de 60 medidas provisórias no primeiro mandato, enquanto a maior média de Dilma não chegou a 37 MPs. Contudo, observa-se uma tendência de declínio no uso deste instrumento ao longo do período analisado, com alguns picos de elevação nos primeiros anos de cada mandato.

Diferente da diversidade verificada nos decretos, os dados de diversidade das medidas provisórias demonstram uma maior variação anual quando se analisa cada governo individualmente. No entanto, analisando comparativamente, os dados revelam a mesma tendência de decréscimo da diversidade ao longo dos governos de cada presidente, com medidas provisórias abordando cada vez menos áreas temáticas.

O presidente Lula tem a maior média de capacidade de medidas provisórias editadas em seus dois mandatos e também abordou a maior diversidade de temas por meio desse instrumento, estabelecendo o maior nível de diversidade em seu primeiro ano à frente da cadeira presidencial. Ao mesmo tempo que pode sinalizar situações emergenciais, uma alta utilização de medidas provisórias não deixa de expressar uma disposição do presidente em propor normas de forma unilateral que surtem efeitos imediatamente, sem passar por todo processo de barganha com o Legislativo.

No entanto, quando se considera a origem popular de Lula, a defesa de valores democráticos expressa em seus discursos e os programas que foram criados por meio de medidas provisórias, a alta utilização deste instrumento pode ser entendida mais como estratégia política do que presença de ímpetus autoritários. Tal entendimento se baseia no pressuposto de que “*policy make politics*”, articulado por Lowi (1972) e cunhado originalmente por Schattschneider na década de 1930.

A ideia é que as políticas públicas têm o poder de moldar a forma como o conflito político se desenvolve. Assim, as consequências políticas originadas a partir de uma política pública existente têm capacidade de fazer com que essa política continue existindo, pois cria um espaço recheado de novas ideias, interesses e beneficiários que acabam tornando a extinção dessa política uma tarefa de alto custo político. Portanto, utilizar instrumento unilateral de efeito imediato para criar programas de importante magnitude em diversas áreas setoriais pode ser entendido como estratégia adotada por Lula para concretizar parte de sua agenda.

6.3. Projetos de lei ordinária

A Constituição Federal de 1988 determina, no art. 61, que a iniciativa de projetos de leis cabe ao Presidente da República, a qualquer membro do Congresso Nacional, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-geral da República e também aos cidadãos (Brasil, 1988). No entanto, são de iniciativa exclusiva do Presidente da República os projetos de leis que:

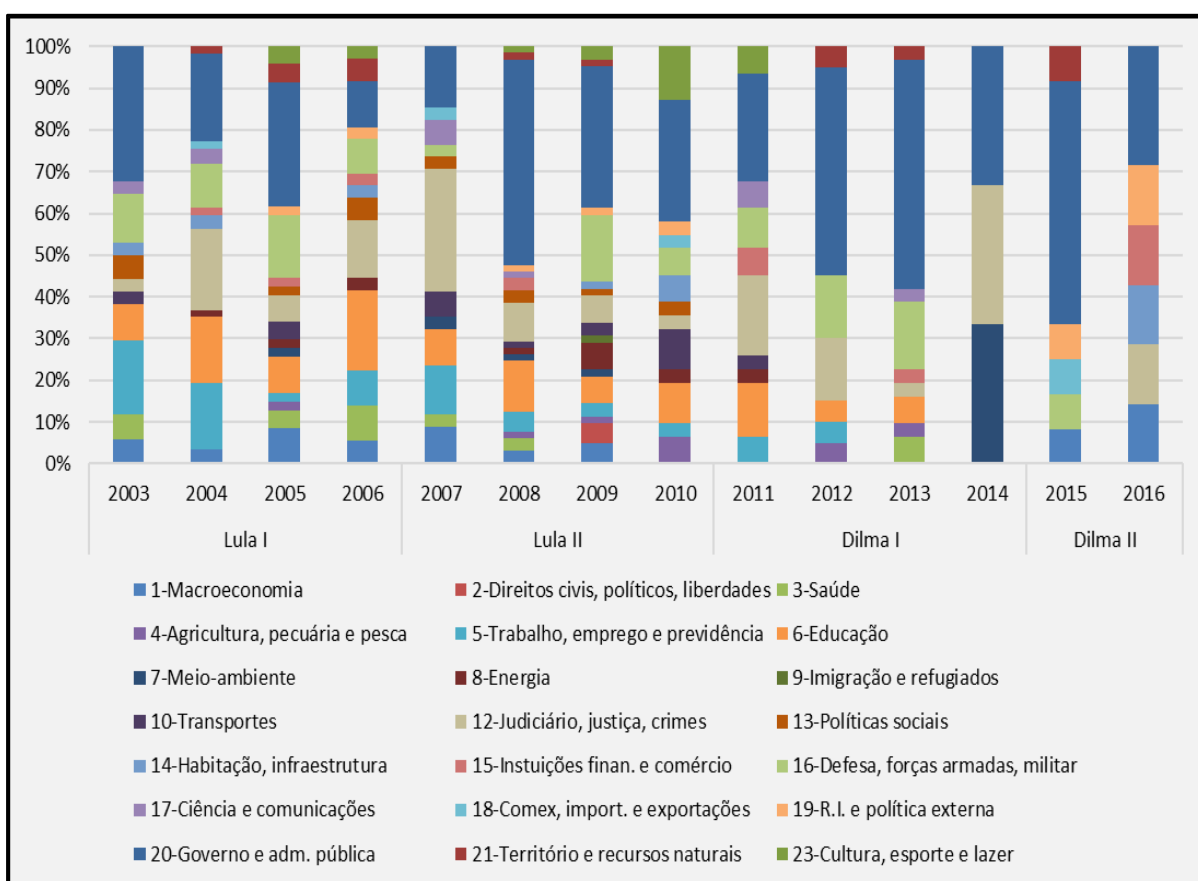
- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
 - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos 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;
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Brasil, 1988, art. 61).

Os projetos podem ser de leis ordinárias ou leis complementares e há diferenças formais e materiais entre eles. Do ponto de vista formal, a diferença está no quórum de aprovação necessário para cada uma. Da perspectiva material, a proposição de lei complementar é uma ação expressa e previamente prevista na Constituição para os casos em que houver necessidade, enquanto as leis ordinárias, por sua vez, têm um caráter mais residual; ou seja, tudo o que não for regulado por decreto ou lei complementar, deverá ser regulado por lei ordinária (Tavares, 2009). Dessa forma, pela possibilidade de ser iniciado a qualquer momento e abarcar um campo temático mais abrangente e sem restrições, entende-se que os projetos de lei ordinária fornecem

um horizonte de possibilidades mais amplo ao Executivo e, por isso, optou-se por incluir este instrumento legislativo na análise, ao invés dos projetos de lei complementares.

De 2003 a 11/5/2016, os respectivos chefes do Executivo apresentaram 470 projetos de lei ordinária, dos quais 104 foram iniciados nos governos Dilma e 366 durante os mandatos de Lula, o que representa um percentual de aproximadamente 77% do total de projetos de lei editados no período.

Gráfico 21 - Distribuição de atenção por código nos projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo (2003-11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 21 acima ilustra como a atenção se distribui nos projetos de lei entre as áreas temáticas presentes no *codebook* e fornece um panorama das prioridades do Executivo no período. Tendo em vista a exclusividade do Presidente da República em dispor sobre algumas matérias, principalmente em assuntos internos de administração pública, não surpreende que este macrocódigo tenha aparecido de forma incisiva e contínua em praticamente todos os anos analisados. Tanto Lula quanto Dilma dedicaram parcela considerável de atenção em seus

projetos de lei a este tema que recebeu, no mínimo, 11% de atenção em 2006 e, no máximo, 58% em 2015.

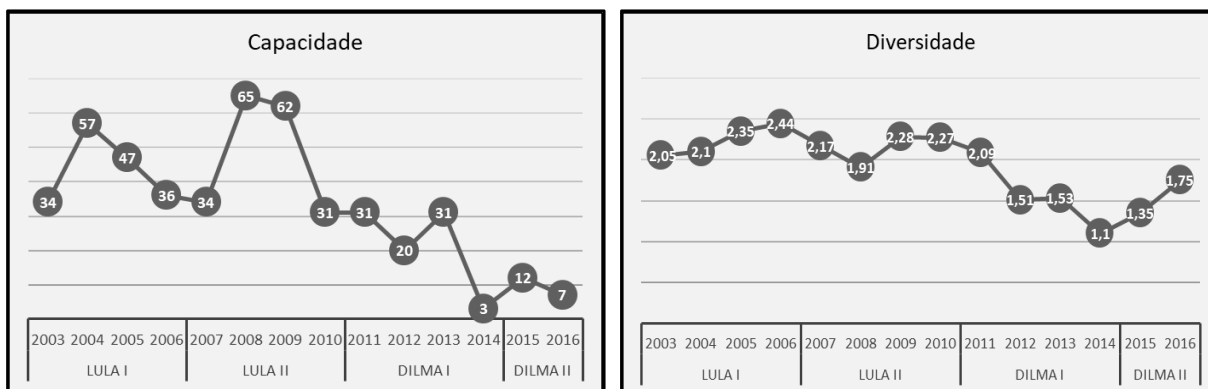
Dentro do escopo deste tema, uma questão recorrente em todos os anos foi emprego e organização da administração pública, com diversos projetos tratando sobre criação de cargos e carreiras, reestruturação de quadro de pessoal e da remuneração de servidores públicos e militares. Outros assuntos recorrentes nos projetos são a criação de cargos em comissão e funções de confiança, bem como questões ligadas a contratos e corrupção na esfera pública, como o PL 2546/2003, que instituiu normas para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Além destas, diversas outras questões são abordadas dentro de assuntos internos de governo, como relações entre os entes federativos, administração fiscal, empresas públicas e gestão de propriedades do governo.

Em seguida, outro tema que aparece com bastante frequência nos projetos de lei iniciados ao longo desses anos são questões relacionadas à “Judiciário, justiça, crimes e violência”. Neste, o principal foco de Lula foram observações e atualizações a respeito do Código Civil e do Código Penal; bem como sobre instituições e agentes de justiça, como o PL 6493/2009, que dispunha sobre organização e funcionamento da Polícia Federal. Dilma, por sua vez, concentrou-se em promover atualizações nos códigos civil e penal no início e final de seu governo, em 2011 e 2016. No restante dos anos, dividiu sua atenção entre questões relacionadas a instituições e agentes do poder Judiciário e violência doméstica e familiar, fortalecendo, por exemplo, a Lei nº 12.845/2013, que dispõe sobre atendimento obrigatório e integral a pessoas em situação de violência sexual.

Assuntos relacionados à educação, Forças Armadas e trabalho também são temas que aparecem com frequência relevante, sobretudo nos mandatos de Lula. Na esfera de trabalho, foram abordadas questões relacionadas à regulação trabalhista, benefícios e previdência social. No tocante à educação, ensino superior foi o principal foco em quase todos os anos, com disposições sobre a instituição do PROUNI através do PL 3582/2004, e também com a criação de universidades e institutos educacionais, por exemplo; seguido por educação básica, questões mais gerais e ensino profissional. Já no macrocódigo de defesa e Forças Armadas, a atenção concentra-se primordialmente sobre questões de carreira e trabalho militar, com algumas pontuações sobre acordos de defesa, funcionamento das Forças Armadas e ajuda militar internacional. Dilma, por sua vez, dá continuidade à priorização destes temas em seus projetos de lei no início de seu primeiro mandato; mas tais assuntos vão perdendo espaço, ao passo que temas antes mais esquecidos passam a fazer parte da lista de prioridades.

Os gráficos 22 e 23 representam as variações dos valores de capacidade, ou seja, da quantidade de projetos de lei iniciados por ano, e diversidade dos temas contemplados nesses projetos. Também foi construída a Tabela 3 que apresenta as médias dos valores de capacidade e diversidade por mandato, seguindo o padrão de análise das espécies normativas.

Gráficos 22 e 23 - Capacidade e diversidade nos projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo (2003-11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

Tabela 3 - Média de capacidade e diversidade dos projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo por mandato (2003-11/5/2016)

	LULA I	LULA II	DILMA I	DILMA II
CAPACIDADE	43,5	48	21,25	9,5
DIVERSIDADE	2,23	2,15	1,55	1,55

Fonte: elaboração própria.

Os dados sobre capacidade e diversidade mostram que Lula tinha maior disposição em iniciar projetos de lei quando comparado a sua sucessora, apresentando, ao todo, 366 projetos ao longo dos dois mandatos. Destaque é dado ao fato de que o ano de maior capacidade de todo o período foi também o ano de menor diversidade do governo Lula. Isto evidencia, novamente, que maior capacidade não implica, necessariamente, em maior diversidade, já que pode ser feito muito a respeito de um único tema. Foi o que ocorreu em 2008, quando quase 50% dos projetos apresentados naquele ano dispunham sobre assuntos internos de governo e administração pública.

O contrário também pode ser verdadeiro, ou seja, uma agenda com menor capacidade também pode apresentar diversidade temática relativamente alta, tratando de diferentes temas mesmo em poucos projetos de lei. É possível enxergar esse cenário no governo Dilma,

principalmente nos dois anos de seu segundo mandato. Mesmo sendo, de longe, o momento de menor capacidade de todo período analisado, a diversidade do segundo mandato de Dilma manteve-se contínua e relativamente elevada, tendo em vista os poucos projetos apresentados. Isto significa que, por razões pessoais ou pelas circunstâncias do momento, a ex-presidente priorizou diferentes temas mesmo apresentando um número bem menor de projetos de lei.

Em 2014, Dilma apresentou três projetos de lei sobre três temas distintos: “Governo e administração pública”, “Judiciário, Justiça, crimes e violência” e “Meio ambiente”. Nos quase cinco meses que permaneceu no poder em 2016, a ex-presidente apresentou sete projetos de lei abordando seis temas diferentes, atingindo uma diversidade próxima ao valor de 2008, ano de maior capacidade em termos de projetos de lei. Houve espaço, inclusive, para entrada de questões sobre meio ambiente e habitação na agenda, temas que haviam recebido atenção insignificante até então.

Portanto, a análise dos projetos de leis ordinárias demonstra que há prevalência de continuidades temáticas ao longo do período observado. Assuntos internos de governo e relacionados à justiça e defesa dominaram a atenção presidencial em quase todos os anos, e isto pode estar relacionado à exclusividade que o chefe do Executivo tem para iniciar matérias desse tipo, de acordo com o disposto na Constituição Federal.

Por outro lado, observa-se uma maior disposição de Lula em iniciar projetos de lei quando comparado a sua sucessora, o que pode ser explicado por preferências pessoais e/ou por conta de a atmosfera política daquele contexto ser mais favorável a uma postura presidencial mais atuante. Dilma, por sua vez, apresenta uma tendência de decrescimento em sua capacidade de iniciar projetos de lei, atingindo um valor mínimo em 2014, quando consegue se reeleger sob um clima acentuadamente polarizado. Depois disso, essa tendência de decrescimento se confirma em seu segundo mandato, o que condiz com um contexto institucional que estava cada vez mais friccionado. Diante deste contexto, Dilma exerce uma postura menos atuante, mas ainda assim consegue distribuir sua atenção entre diferentes temas de políticas públicas.

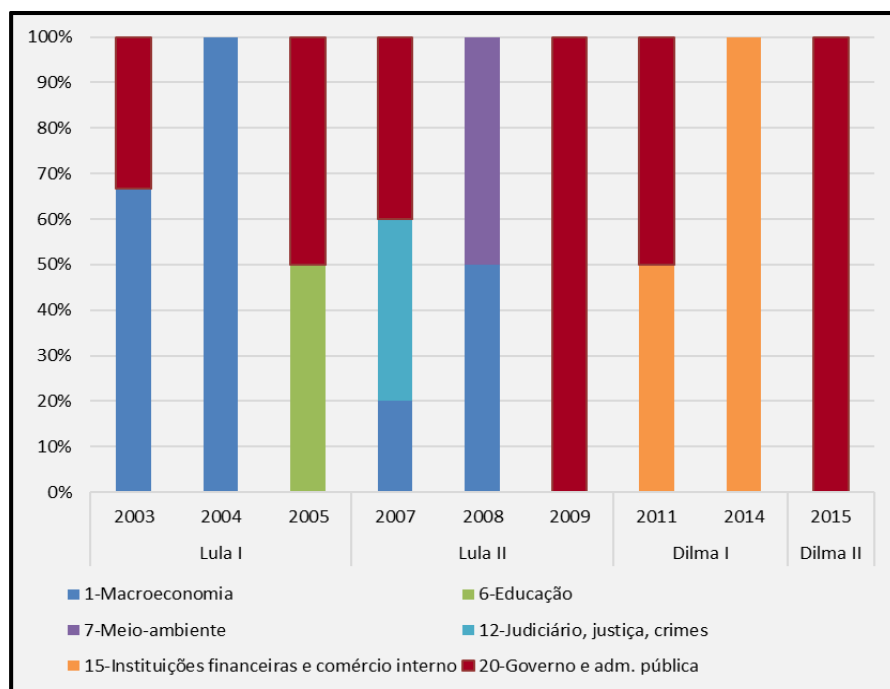
6.4. Propostas de emenda à Constituição

As propostas de emenda à Constituição (PEC) podem ser propostas pelo Presidente da República, por um terço dos deputados federais ou senadores ou por mais da metade das Assembleias Legislativas (Brasil, 1988). Seu conteúdo não pode visar suprimir as chamadas cláusulas pétreas, que são a forma federativa do Estado; o voto secreto, direto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (Brasil 1988). Para ser

transformada em emenda Constitucional, a proposta precisa ser discutida e aprovada em dois turnos, na Câmara e no Senado, e obter em cada Casa pelo menos três quintos dos votos dos deputados e senadores (Brasil, 1988).

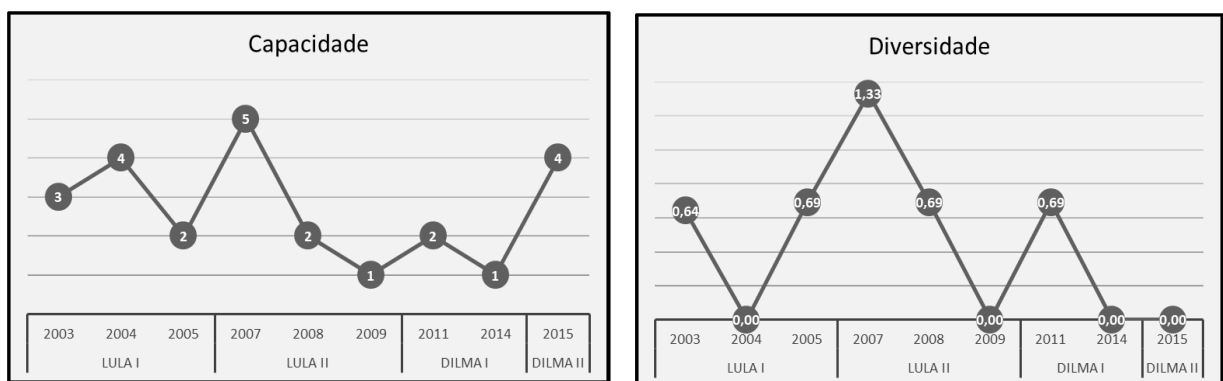
De acordo com o levantamento feito no Portal de Informação Legislativa e Jurídica do Brasil (lexml), de 2003 a 11 de maio de 2016 foram apresentadas 2.771 propostas de emenda constitucional no Congresso Nacional. Destas, 25 foram iniciadas pelo chefe do Executivo, o que representa 0,9% do total de PECs propostas em todo período.

Gráfico 24 - Distribuição de atenção por código nas propostas de emenda à Constituição do Executivo (2003-11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

Gráficos 25 e 26 - Capacidade e diversidade das propostas de emenda à Constituição do Executivo (2003-11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

Os gráficos acima representam a distribuição de atenção nas propostas de emenda constitucional de iniciativa de Lula e Dilma, bem como valores relativos à quantidade de PECs iniciadas em cada ano e a diversidade de temas que abordaram, respectivamente.

Logo de início é possível perceber que não houve PECs propostas pelo Executivo em alguns anos, como em 2006, 2010, 2012, 2013 e 2016. Do total de 24 propostas iniciadas pelos presidentes, aproximadamente 21% delas foram submetidas ao Congresso por Lula em 2007, que corresponde ao ano de maior diversidade temática. Verifica-se também que apenas alguns grandes temas são abordados ao longo desse período. Dos 21 macrocódigos presentes no *codebook*, somente seis deles tornaram-se objeto de propostas de emenda constitucional.

Lula apresenta os maiores valores de capacidade e diversidade ao longo de seus dois governos quando comparado a sua sucessora. Do total de 24 PECs apresentadas no período, 17 foram propostas durante os governos Lula, das quais oito tratavam sobre questões de Macroeconomia, sendo todas relacionadas à política fiscal e tributária. Um exemplo foi a PEC 228, de 2004, proposta pelo presidente, aprovada pelo Congresso e transformada na Emenda Constitucional 44/2004, que alterou o sistema tributário nacional, dispondo sobre a adoção de alíquotas uniformes na tributação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para todo o território nacional.

Depois de “Macroeconomia”, o próximo tema priorizado por Lula foi “Governo e administração pública”, tornando-o objeto de cinco propostas de emenda constitucional que tratavam de questões relacionadas a emprego público, relações federativas e legislação eleitoral. Podem ser citados os exemplos da PEC 58, de 2007, que aumentou o repasse da União ao Fundo de Participação dos Municípios; e a PEC 322, de 2009, que estabeleceu a chamada “cláusula de barreira” aos partidos políticos nas eleições.

Lula também apresentou PECs relacionadas à educação, justiça e meio ambiente; como a PEC 415/2005, que previa, entre outras coisas, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB); a PEC 144/2007, que dispunha sobre a implantação de Defensorias Públicas nos Estados e no Distrito Federal; e a PEC 287/2008, que criou o Fundo para a Revitalização Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio São Francisco.

A análise dos dados mostra que, além de apresentar mais propostas para emendar a Constituição, Lula também abordou uma maior diversidade de temas, tratando de cinco grandes áreas temáticas ao longo de seus dois mandatos. Tal postura se difere muito da adotada por sua sucessora Dilma, que além de submeter menos propostas ao Congresso, teve uma diversidade

nula em quase todos os anos, com exceção de 2011. Isso significa que as iniciativas propostas por Dilma foram centradas em temas específicos e, portanto, não houve diversidade temática.

Basicamente, Dilma prioriza dois temas em suas propostas de emenda: “Instituições financeiras e comércio interno” e “Governo e administração pública”; e mantém um certo padrão em se concentrar em propor PECs no início dos mandatos. Em 2011, primeiro ano de governo, apresentou duas propostas; e em 2015, após se reeleger, o número de propostas apresentadas dobrou. Das duas PECs de 2011, uma foi sobre comércio interno, dispondo sobre a prorrogação do prazo de vigência da Zona Franca de Manaus na PEC 103; e outra sobre relações interfederativas, abordando a desvinculação das Receitas da União na PEC 61.

No restante do governo, a ex-presidente se concentrou em temas específicos em cada ano, de modo que em 2015, as quatro PECs iniciadas estavam relacionadas a assuntos de administração pública. Como exemplo podemos citar a PEC 139/2015, que abordava questões relacionadas a aposentadoria de servidores públicos; e a PEC 10/2015, que dispunha sobre ação civil pública para extinguir direito de posse ou propriedade proveniente de atividade criminosa, enriquecimento ilícito e improbidade administrativa. Além disso, foi submetida apenas uma PEC em 2014, que tratava novamente sobre prorrogação do prazo de vigência da Zona Franca de Manaus.

Dessa forma, tirando a tendência similar de Lula e Dilma iniciarem mais PECs no início dos mandatos, sobretudo após alcançarem a reeleição, nota-se a prevalência de diferenças em relação à forma como os presidentes utilizaram este instrumento legislativo. Tais diferenças se expressam no que diz respeito aos temas priorizados e também aos valores de capacidade e diversidade dos mesmos. “Governo e administração pública” é o único tema em comum; do restante, foram priorizados assuntos que detiveram a atenção de cada um de forma particular. E, assim como se verificou nos projetos de lei, Lula demonstra uma postura mais atuante, propondo emendas sobre diferentes temas quando comparado a sua sucessora Dilma, que se posiciona de forma mais tímida nesse sentido.

7. PROMESSAS CUMPRIDAS E QUEBRADAS OU PARCIALMENTE NÃO CUMPRIDAS?

Como visto, neste trabalho, o termo promessas não se restringe ao momento de campanha, nem às ações estritamente verificáveis que tenham um plano previamente traçado. Aqui, promessas são entendidas como os assuntos que aparecem com frequência relevante não só nos planos de governo, mas também nos momentos em que o Presidente da República

discursa publicamente. Isto porque os discursos são entendidos como momentos em que é possível expressar prioridades em relação aos temas de políticas públicas, bem como fazer ajustes e reformular as promessas apresentadas durante a campanha, adequando-as às circunstâncias que se apresentam na realidade (Breunig et al, 2019).

Ao considerar a ideia de que seleção de uns temas e exclusão de outros nos programas e discursos presidenciais demonstra um retrato das prioridades do Executivo, pode-se supor que reflitam um “compromisso com propostas legislativas específicas” (Breunig et al, 2019, p. 303, tradução livre), já que o Presidente da República no Brasil possui poderes legislativos que o permitem iniciar legislação. Contudo, longe de julgamentos morais, entende-se que há uma gama de possibilidades entre cumprir ou não cumprir e que diversos fatores podem afetar o cumprimento das promessas, como restrição de recursos; conflito de prioridades dentro do próprio governo; e resistência política do Congresso, da mídia ou mesmo do público; bem como eventos externos e eventos focalizadores, entre vários outros.

Portanto, as promessas feitas formal ou informalmente nos discursos podem ser quebradas, cumpridas ou mesmo parcialmente não cumpridas. Promessas quebradas são entendidas como as questões priorizadas nas falas presidenciais, durante a campanha e ao longo do mandato (nos programas e discursos), que não encontram correspondentes temáticos nas propostas legislativas de iniciativa do Presidente da República. Em outras palavras, o não cumprimento das promessas pode ser visualizado nas incongruências temáticas entre agenda retórica e agenda decisória, de modo que podem haver promessas quebradas quando há total incongruência entre as agendas, e promessas parcialmente não cumpridas quando se observa certo nível de congruência na aparição do mesmo tema nas duas agendas.

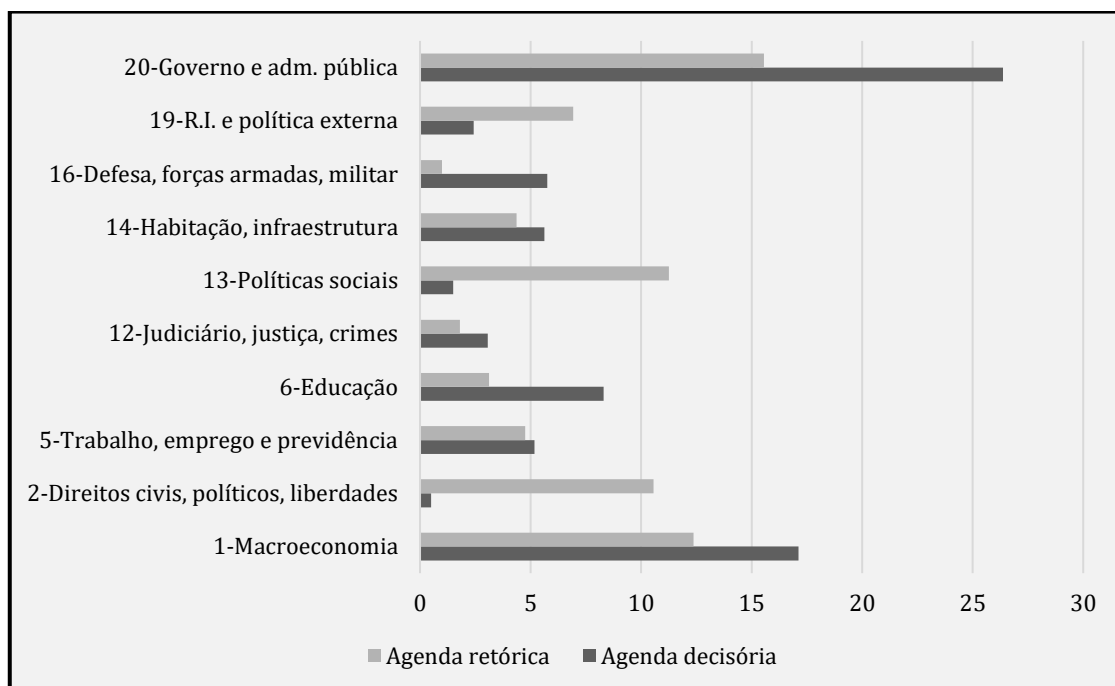
Por outro lado, entende-se que as promessas foram cumpridas quando a atenção recebida por determinado tema na agenda decisória é igual ou similar à atenção recebida na agenda retórica. Há ainda questões que foram muito priorizadas do ponto de vista legislativo, mesmo não apresentando uma aparição significativa nos discursos, o que pode sinalizar circunstâncias que se impuseram e demandaram atenção de forma imprevista ou mera obrigação institucional.

Na sequência, são apresentados gráficos que evidenciam as promessas quebradas, cumpridas e parcialmente não cumpridas de Lula e Dilma por mandato. Primeiro, foram selecionados os temas que aparecem com frequência relevante (acima de 10%) nos documentos analisados. No caso dos programas e discursos, que ocorrem uma única vez no mandato, os valores selecionados correspondem a atenção recebida pelo tema naquele momento especificamente; já no caso dos documentos anuais, foi extraída a média de atenção recebida pelos temas que aparecem com uma frequência relevante em mais de um ano ou em mais de

um documento de determinado conjunto daquele mesmo mandato. A partir disso, foi extraída a média de atenção que cada tema recebeu dentro dos conjuntos de documentos correspondentes a cada agenda, obtendo o percentual médio de atenção recebida pelos temas que aparecem com maior frequência dentro da agenda retórica e da agenda decisória.

Os gráficos abaixo apresentam o percentual médio de atenção recebida pelos temas mais priorizados na agenda retórica e na agenda decisória numa perspectiva comparada. Assim, é possível visualizar claramente quais temas foram priorizados em cada agenda, semelhanças e diferenças entre elas; sendo possível perceber, numa perspectiva mais ampla, se as expectativas presentes na agenda retórica se traduziram em proposições legislativas na agenda decisória e, em que medida, essas agendas são congruentes.

Gráfico 27 – Espectro de promessas quebradas e cumpridas no governo Lula I



Fonte: elaboração própria.

No primeiro mandato de Lula, os temas mais frequentes nas promessas, ou seja, em sua agenda retórica, foram “Macroeconomia”, “Direitos civis, políticos e liberdades”, “Políticas sociais”, “Relações internacionais e política externa” e “Governo e administração pública”. Já no âmbito da agenda decisória, os principais temas abordados foram macroeconomia, trabalho, educação, justiça, habitação, defesa e administração pública.

Como é possível observar, os dois temas mais frequentes nos discursos também foram os que se tornaram objeto de mais proposições legislativas iniciadas por Lula - macroeconomia e governo - ao ponto de a média de proposições ultrapassar a média de menções. Tal cenário

também se verifica em relação à educação, justiça e defesa, temas que aparecem minimamente nos discursos, mas ocupam parcela significativa de atenção nas normas. Isto significa que, apesar de não falar tanto a respeito destes temas, iniciativas legislativas foram propostas, como foi o caso do PROUNI, criado em 2004 e que contempla a educação superior.

Promessas quebradas podem ser visualizadas no tópico de direitos e liberdades, enquanto promessas parcialmente não cumpridas podem ser enxergadas em políticas sociais e relações internacionais. Isto porque, apesar de tais temas aparecerem com maior frequência nos discursos do que nas proposições legislativas, importantes programas foram criados na área de assistência social, por exemplo, principalmente através de medidas provisórias, como o Cartão Alimentação e o Bolsa Família. Além disso, a legislação sobre relações internacionais no Brasil é bastante limitada a dispositivos específicos, não sendo permitido ao Executivo atuar em sua totalidade.

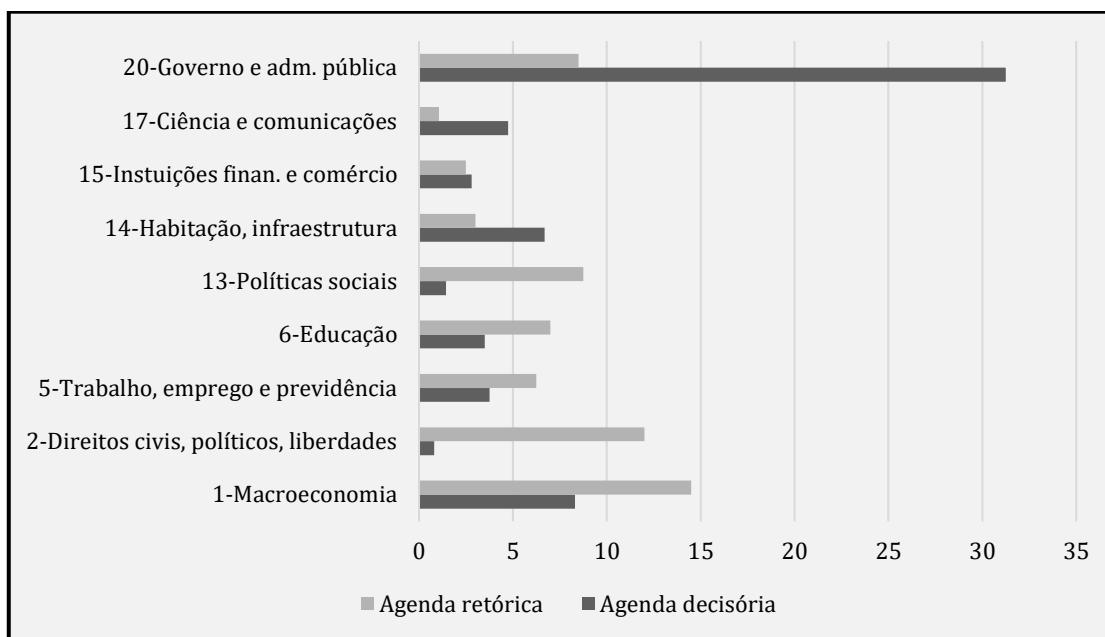
Portanto, observa-se uma prevalência de congruência entre as agendas retórica e decisória de Lula em seu primeiro mandato. “Trabalho, emprego e previdência” é um tema que aparece com frequência similar, recebendo praticamente o mesmo percentual de atenção nas duas agendas; enquanto macroeconomia e assuntos internos de governo, não obstante estarem frequentemente presentes nas falas de Lula, receberam uma atenção ainda mais enfática do ponto de vista normativo. Dos dez temas mais frequentes, apenas três apresentam um percentual médio inferior na agenda decisória quando comparada a agenda retórica; mas, considerando ainda que importantes programas sociais foram criados a partir de leis iniciadas pelo Executivo nesse período, então vale dizer que uma baixa aparição não significa, necessariamente, baixa importância atribuída.

No geral, verifica-se uma postura mais atuante de Lula, de modo que mesmo os temas que não foram tão mencionados acabaram se tornando objeto de diversas proposições legislativas. Isto pode estar relacionado a um contexto político mais favorável, onde o Executivo tinha mais espaço ou era frequentemente chamado a iniciar legislação, bem como a características particulares que influenciaram a forma como Lula se posicionou na proposição de medidas legislativas durante seu primeiro mandato.

No segundo mandato observa-se um cenário diferente, com Lula assumindo uma postura mais retórica e menos atuante no sentido de iniciar legislações. Na agenda retórica, foram priorizadas questões relacionadas à macroeconomia, direitos, trabalho, educação, políticas sociais e governo. Já na agenda decisória, assuntos internos de governo foram, de longe, os mais abordados, contemplando diversas áreas como organização da administração

pública, reestruturação de cargos e carreiras, disposições sobre servidores públicos, relações interfederativas e entre Executivo e Legislativo, sistema eleitoral, dentre outras.

Gráfico 28 – Espectro de promessas quebradas e cumpridas no governo Lula II



Fonte: elaboração própria.

“Ciência e comunicações” e “Habitação, infraestrutura e reforma agrária” também são temas que receberam maior atenção na agenda decisória e, no caso do primeiro, essa atenção foi depositada, principalmente, nos decretos de concessão de serviços de radiodifusão; e, no segundo, em decretos de desapropriação e programas de moradia social, como o Programa Minha Casa Minha Vida.

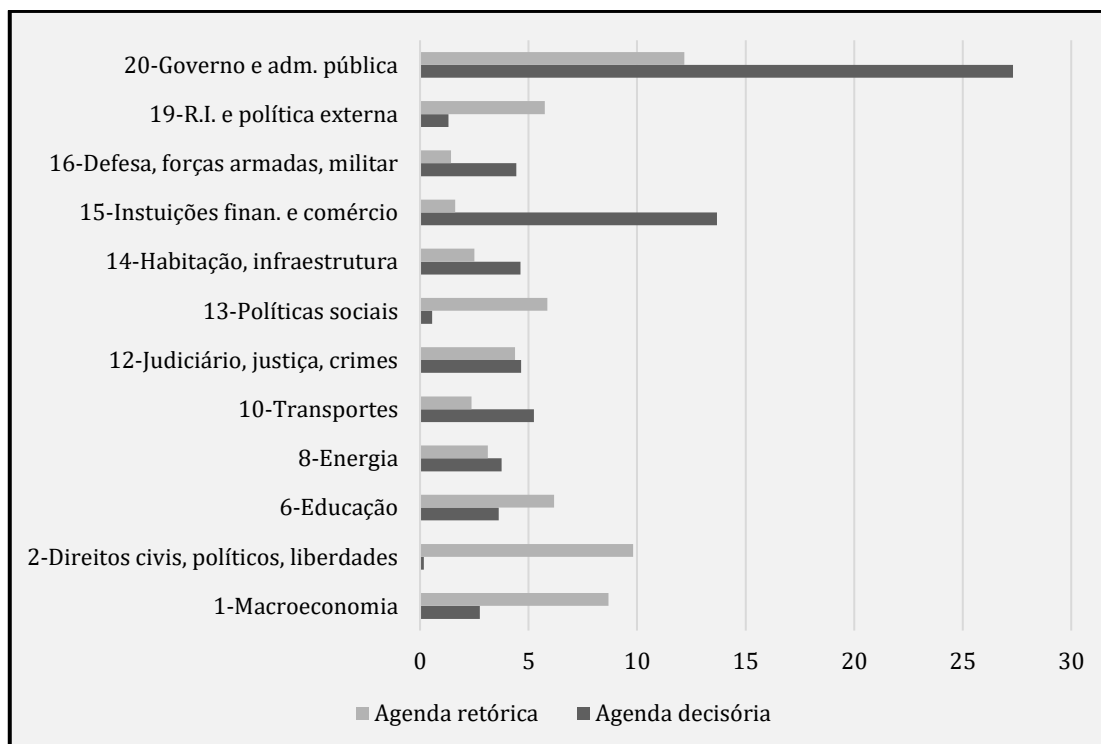
“Instituições financeiras e comércio interno” é o tema que apresenta maior congruência entre as agendas, de modo que nas normas são privilegiadas questões sobre sistema bancário e regulação financeira, enquanto nas falas são mencionadas questões mais gerais. Da mesma forma, educação e trabalho são temas que receberam níveis de atenção mais parecidos, apesar de receberem mais menções do que ações.

Dos seis temas frequentemente mencionados na agenda retórica do segundo mandato de Lula, cinco deles não receberam o mesmo nível de atenção na agenda decisória. Políticas sociais e direitos, por exemplo, são áreas frequentemente mencionadas nos discursos, mas com baixa atuação legislativa; e, diferentemente do observado no primeiro mandato, onde uma baixa atenção não significava, necessariamente, baixa relevância; neste mandato, tais áreas não se

tomaram objeto de medidas legislativas significativas por parte de Lula, cuja atenção centrou-se na organização, estruturação e regulação dos programas instituídos no mandato anterior.

Portanto, a partir da análise dos dados, entende-se que o segundo governo Lula se caracteriza por um nível de congruência inferior, já que a maioria dos temas mais frequentes da agenda decisória também receberam certo nível de atenção na agenda retórica, mas há diversos temas contemplados nos discursos que não receberam atenção correspondente do ponto de vista de iniciativas legislativas. Assim, pode-se dizer que houve mais promessas parcialmente cumpridas no segundo mandato de Lula do que no primeiro, o que pode estar relacionado à impossibilidade de conseguir se reeleger novamente, acarretando uma menor disposição e incentivo para colocar em prática suas prioridades retóricas.

Gráfico 29 – Espectro de promessas quebradas e cumpridas no governo Dilma I



Fonte: elaboração própria.

Ao chegar ao poder, é possível perceber que a retórica adotada por Dilma foi bem semelhante à de Lula em seu primeiro mandato, já que priorizou em suas falas praticamente os mesmos temas - macroeconomia, direitos, políticas sociais, relações internacionais e governo - e incluiu educação, assunto que ganha destaque na agenda retórica do segundo governo Lula.

No tocante à agenda decisória, nota-se que assuntos internos de governo, questões sobre defesa e habitação continuam tendo prioridade, assim como ocorreu no primeiro mandato de

seu antecessor. Todavia, os tópicos de instituições financeiras e transportes passaram a receber mais atenção na agenda decisória de Dilma.

Sobre instituições financeiras, o foco foi regulação financeira e, sobretudo, questões de ressarcimento por conta de desastres naturais, em virtude dos fenômenos meteorológicos devastadores que ocorreram em 2011 e 2012 no Rio de Janeiro e em outras regiões do país. Já em relação a transportes, os principais assuntos abordados foram sobre transporte rodoviário, regulamentações de trânsito e concessões de rodovias; bem como questões relacionadas ao transporte público, tendo em vista as intensas manifestações que eclodiram em junho de 2013 motivadas, no início, pelo aumento da tarifa de transporte público.

Questões relacionadas à justiça e energia foram mencionadas nos discursos e abordadas nas normas com níveis de atenção semelhantes. Nos discursos, foram mencionados assuntos sobre instituições e agentes do Poder Judiciário e sobre combate ao crime organizado, em relação ao primeiro; e assuntos sobre eletricidade, petróleo e energias renováveis no âmbito do segundo. Nas proposições legislativas, verifica-se que, além das áreas mencionadas nos discursos, as normas sobre justiça também trataram sobre questões de violência doméstica e familiar, entre outros temas; enquanto as normas sobre energia seguiram exatamente as mesmas prioridades dos discursos, com foco em energia elétrica, petróleo e fontes energéticas renováveis.

O mesmo ocorreu com Educação; que, apesar de apresentar maior disparidade nos níveis de atenção recebidos em cada agenda, também foi contemplada com programas significativos, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego, por exemplo.

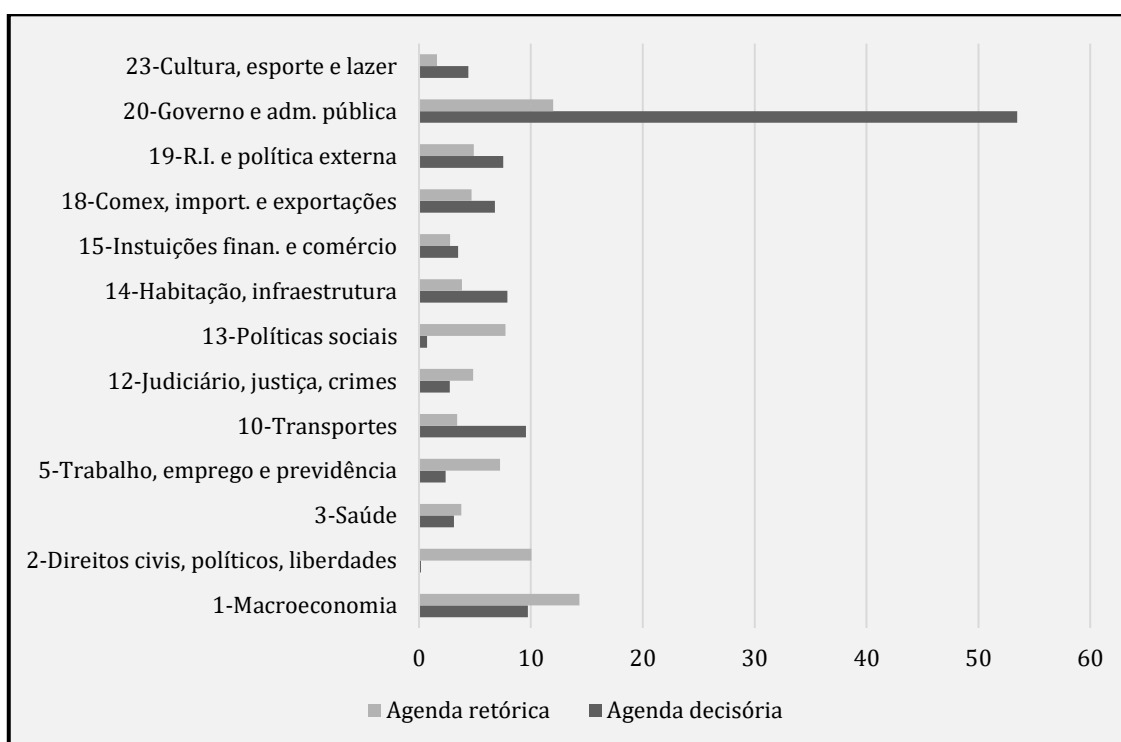
Dos seis assuntos mais frequentes nos discursos, quatro encontraram baixa congruência temática na agenda decisória. Assuntos de direitos e liberdades, novamente, foram alvos de promessas quebradas; enquanto macroeconomia, políticas sociais e relações internacionais foram temas de promessas parcialmente não cumpridas, já que apresentam algum grau de correspondência entre agenda retórica e agenda decisória. Por outro lado, alguns temas receberam uma atenção significativa na agenda decisória mesmo sem terem sido frequentemente mencionados nos discursos, o que pode indicar circunstâncias inesperadas que se impuseram naquele período e requisitaram ação direta, como as condições meteorológicas devastadoras que atingiram o país no início dos anos 2010.

Portanto, entende-se que há congruência relativamente baixa entre os temas presentes nas agendas retórica e decisória de Dilma em seu primeiro mandato, já que abordou maior diversidade de temas e, ao mesmo tempo, foi menos ativa no sentido de propor novas

legislações. Apesar disso, a presidente inicia proposições legislativas que condizem, em alguns pontos, com suas prioridades retóricas, mas também dedica atenção a temas que não estavam tão presentes em seus discursos e acabaram ganhando espaço por diferentes razões.

Ao se reeleger, Dilma continua priorizando em suas falas questões relacionadas à macroeconomia, direitos, políticas sociais e administração pública; mas outros assuntos acabam ganhando espaço, como trabalho e saúde. Apesar da aparente disparidade, estes temas também receberam certa atenção na agenda decisória, principalmente questões de saúde, que pela primeira vez adquire frequência significativa para entrar no rol de prioridades, através da criação do Programa Mais Médicos, por exemplo.

Gráfico 30 – Espectro de promessas quebradas e cumpridas no governo Dilma II



Fonte: elaboração própria.

Já na agenda decisória, a ex-presidente continua se dedicando sobre transportes, habitação e governo; enquanto temas antes esquecidos como comércio externo e cultura passaram a fazer parte da agenda, sendo que este último também tem uma aparição significativa pela primeira vez em todo período analisado. A razão para isto foram os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos que ocorreram no Brasil em 2016, que fizeram com que diversas medidas legislativas fossem editadas pela chefe do Executivo, elevando o percentual de atenção sobre “Cultura, esporte e lazer” nesse período.

Vale lembrar que, em seu segundo mandato, a permanência de Dilma na cadeira presidencial durou menos de um ano e meio, de 2015 a 11 de maio de 2016, quando foi aberto um processo de impeachment contra ela. Neste breve período de governo, o tópico de “Governo e administração pública” aparece com frequência muito significativa no conjunto dos documentos da agenda decisória e isto pode estar relacionado às condições políticas daquele momento, que demandaram um esforço da chefe do Executivo no sentido de se atentar às disposições de administração fiscal, promover uma reestruturação no governo e manobrar a relação com o Legislativo.

As principais promessas quebradas residem sobre direitos e políticas sociais, ambos frequentemente mencionados nos discursos, mas com uma aparição legislativa mínima; enquanto promessas relacionadas a temas como macroeconomia, trabalho e justiça foram parcialmente cumpridas. A razão para isto pode estar ligada ao fato de que Dilma, na condição de herdeira de um governo propositivo, acabou se concentrando em dar continuidade às políticas desenvolvidas por seu antecessor, limitando-se a promover regulamentações e dispor sobre questões pontuais nesse sentido.

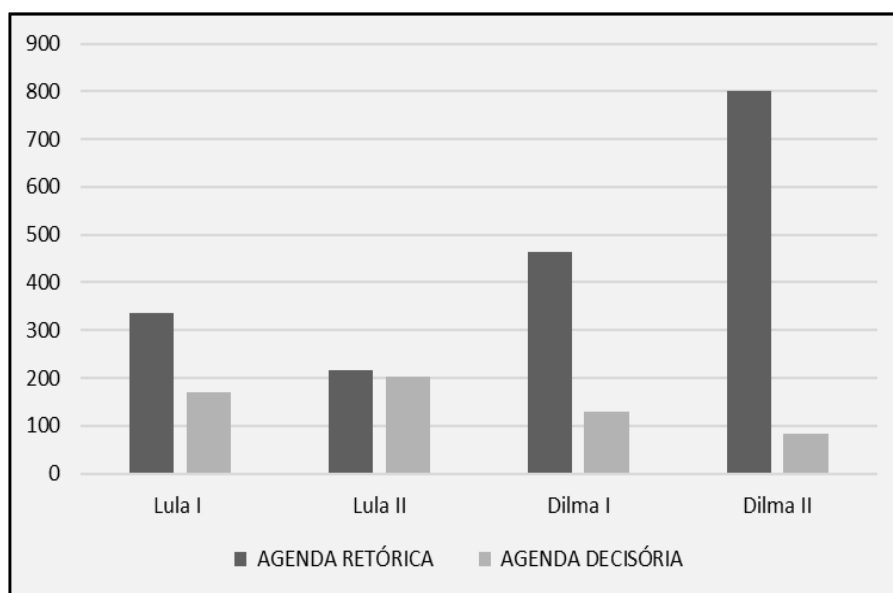
Por ter sido impedida de completar o segundo mandato, a ex-presidente teve uma atuação legislativa ainda menor nesse período, como mostram os dados de capacidade dos documentos analisados. Contudo, ainda assim, alguns dos temas mais mencionados em seus discursos também se tornaram objeto de medidas legislativas, algumas mais significativas, outras nem tanto. Inclusive assuntos de relações internacionais, tema cuja competência legislativa cabe pouco ao Executivo, teve aparição relevante nesse governo, principalmente por meio de decretos regulamentares. Portanto, entende-se que as agendas de Dilma foram relativamente congruentes em seu segundo mandato, com predomínio de promessas cumpridas e parcialmente cumpridas, diferente do observado no primeiro mandato.

Vale mencionar que cada tema possui suas particularidades e existem assuntos que não cabem nessa definição de promessa quebrada ou cumprida. É o caso de assuntos relacionados a direitos e liberdades e a relações internacionais, por exemplo; temas que são constantemente lembrados nos discursos, principalmente os relacionados a direitos, mas que não recebem a mesma atenção do ponto de vista normativo; pois consistem em disposições referentes a campos mais restritivos cuja atuação não cabe ao Executivo em sua totalidade. As relações internacionais no Brasil, por exemplo, são reguladas pela Constituição Federal, tratados internacionais e decretos, de modo que cabe ao Presidente apenas a proposição de emendas sobre o tema e a emissão de decretos para regular a execução dos tratados internacionais. Por outro lado, assuntos internos de natureza mais técnica, como governo e questões de defesa,

acabam recebendo atenção superior na agenda decisória em diversos momentos, sinalizando questões que o Poder Público, especialmente o Executivo, é chamado a dispor com certa frequência, independentemente de sua vontade.

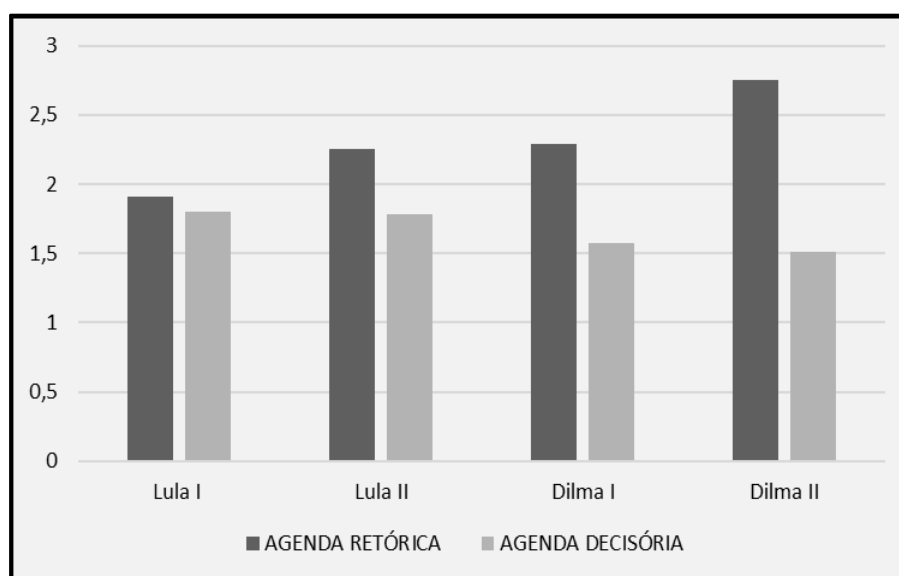
Para complementar a análise do espectro de promessas quebradas e cumpridas nos governos de Lula e Dilma (2003-2016), foram construídos os gráficos abaixo que ilustram as médias de capacidade e diversidade das agendas retórica e decisória em cada um dos mandatos.

Gráfico 31 - Média de capacidade por mandato (2003-11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 32 - Média de diversidade por mandato (2003-11/5/2016)



Fonte: elaboração própria.

A análise dos gráficos mostra que Lula e Dilma se comportaram de maneira diferente em relação a suas agendas. Primeiramente em relação à agenda retórica, as médias de capacidade e diversidade de Dilma são superiores, apresentando uma tendência de crescimento ao longo dos mandatos, ao passo que Lula apresenta uma tendência decrescente em relação à capacidade nessa agenda.

Nos programas de governo, a capacidade de Dilma foi bem superior à de Lula, chegando ao ápice em 2014, quando disputou a reeleição. Isto pode sinalizar uma maior preocupação da ex-presidente em atingir os eleitores, contemplando diferentes áreas em seu plano de governo num momento em que a disputa eleitoral estava acirrada, o contexto político era de elevada fricção institucional e humor nacional desfavorável por conta das manifestações de 2013.

Nos discursos de posse, observa-se uma maior capacidade e diversidade nos proferidos no Congresso e valores inferiores nos proferidos no parlatório do Planalto. Essa diferença se justifica por conta de fatores como circunstância e tipo de audiência de cada discurso.

O discurso de posse proferido no Congresso ocorre num primeiro momento, é bastante denso, já que tem capacidade e diversidade elevadas, como mostram os dados, e é direcionado aos congressistas, uma audiência bastante complexa do ponto de vista ideológico e de interesses. Estes fatores conformam uma possível explicação para o maior empenho dos presidentes em mencionar, seja de forma mais detalhada ou mesmo superficialmente, questões que consideram pertinentes perante aqueles que têm o poder de aprovar ou desaprovar sua agenda: os congressistas.

Já o discurso no parlatório é direcionado a multidão que se reúne na Praça dos Três Poderes e é composta por pessoas que representam as mais diversas camadas da sociedade, têm diferentes ideias, interesses e graus de instrução, e são de várias regiões do país. Isto pode acabar favorecendo a concepção de um discurso mais curto e concentrado em algumas áreas, com uma linguagem mais simples e sem grande detalhamento sobre as políticas setoriais que considera prioritárias; e também mais abstrato e subjetivo, que apele para as emoções do povo, com exaltação de questões de ordem moral e pessoal.

Nas mensagens ao Congresso, último documento da agenda retórica analisado, verifica-se novamente um salto nos valores de capacidade quando Dilma assumiu o poder, assim como a diversidade também aumenta. Isto pode indicar, novamente, uma maior disposição da ex-presidente em expressar suas prioridades e questões que considerava relevantes nos momentos anuais em que se dirigia aos congressistas, demonstrando um esforço no sentido de fortalecer as relações entre Executivo e Legislativo num contexto que dava prenúncios de certa instabilidade política.

Por outro lado, Lula apresenta maiores médias de capacidade e diversidade na agenda decisória, enquanto Dilma apresenta uma tendência de decréscimo na proposição de normas. Os valores de diversidade não evidenciam tanto esta diferença, pois baseiam-se na análise de documentos limitantes do ponto de vista da concessão de liberdade de ação que dão ao Executivo, principalmente os decretos, que têm uma diversidade quase constante ao longo de todo período, sem sofrer grandes variações com a troca de presidente. No entanto, quando se analisam os valores de capacidade, ou seja, quantidade de decretos, medidas provisórias, projetos de lei e PECs editados pelo chefe do Executivo, exclusivamente, as diferenças são claras e podem estar ligadas ao período e ao contexto em que cada um esteve à frente da cadeira presidencial, bem como a particularidades em termos de estratégia adotada por cada presidente.

Devido ao caráter limitante dos decretos, uma maior utilização destes pode indicar um cenário mais ameno, no qual o Presidente tem mais espaço ou é frequentemente chamado a editar decretos regulamentares sobre diversas áreas. O governo Lula teve início num momento mais próximo do período pós-redemocratização, onde havia maior abertura para regulamentação por conta do espaço deixado pela Constituição de 1988. Além disso, ocupou a cadeira presidencial num período temporal mais brando, que já vivenciava uma melhoria da qualidade de vida por conta dos efeitos do Plano Real e das políticas sociais que começaram a ser implementadas no governo FHC e foram impulsionadas em seu governo.

A mesma interpretação pode ser aplicada no caso dos projetos de lei ordinária. Pode-se entender que um período mais brando permite uma maior edição de projetos de lei sobre uma maior diversidade de temas; pois, apesar de possibilitar uma atuação mais ampla dos que os decretos, há uma lista de assuntos específicos que devem ser iniciados exclusivamente pelo Presidente da República. Assim, é natural que tais assuntos concentrem boa parte da atenção e que outros, não exclusivos, dependam de condições mais favoráveis para terem espaço na agenda.

Já a maior utilização de medidas provisórias que tratam também sobre uma grande diversidade de temas pode indicar um contexto mais conturbado repleto de situações emergenciais que requisitaram medidas urgentes; ou uma menor disposição de Lula em iniciar debates com o Congresso e uma maior inclinação a propor normas de forma unilateral que gerem efeitos imediatos. Contudo, importantes programas foram criados por meio de medidas provisórias em seu governo, como o Bolsa Família, o Cartão Alimentação, o PROUNI, o PEHP, disposições sobre o Minha Casa Minha Vida, entre outros, o que pode indicar uma utilização mais estratégica deste instrumento legislativo.

Com relação às PECs, Lula também apresenta maior iniciativa, propondo emendas como a criação do FUNDEB; a implantação de Defensorias Públicas nos Estados e no Distrito Federal; e a criação do Fundo para a Revitalização Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio São Francisco.

Portanto, é possível dizer que, ao longo do período estudado, o presidente Lula teve uma postura mais ativa no sentido de propor legislação, utilizando seus poderes legislativos de forma mais incisiva. Sua sucessora Dilma, por outro lado, apresenta uma postura mais retórica, com maior disposição para mencionar suas prioridades nos momentos discursivos do que para propor novas iniciativas legislativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se concentrou na análise da agenda governamental dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva e dos governos de Dilma Vana Rousseff, até o impeachment, englobando o recorte temporal de mais de uma década (2003-11/5/2016). Os resultados aqui encontrados indicam prioridades temáticas expressas em parte da agenda retórica, composta pelos programas de governo, discursos de posse no Congresso Nacional e no parlatório e mensagens enviadas ao Congresso; e em parte da agenda decisória, identificada aqui por decretos do Executivo, medidas provisórias, projetos de lei ordinária e propostas de emenda à Constituição. Também foram apresentados valores referentes a capacidade e diversidade das agendas e como se comportaram ao longo dos anos.

A partir destas informações, foi possível observar a congruência temática entre agenda retórica e decisória, que representa o horizonte entre promessas cumpridas e quebradas de cada governo, individualmente. Do ponto de vista comparativo, também foi possível verificar se houve continuidades ou mudanças entre temas, capacidade e diversidade das agendas retóricas e decisórias de dois presidentes pertencentes ao mesmo partido político que governaram o país consecutivamente, mas que deixaram a cadeira presidencial de formas completamente diferentes.

Nesta última seção, vale resgatar a noção de que as políticas públicas implementadas por um governo geram um novo espaço de conflito de interesses políticos que estimulam com que elas continuem existindo, e essa probabilidade é ainda maior quando o governante consegue se reeleger ou quando elege um sucessor ou sucessora do mesmo partido, que compartilha das mesmas convicções ideológicas e acerca do caráter da política pública. Nesses casos, é provável que se verifique continuidades entre as agendas presidenciais, ou seja, os temas de políticas

públicas que foram priorizados por determinado governo devem continuar recebendo atenção no governo seguinte.

Os resultados desta pesquisa apontam que prevaleceram semelhanças entre os temas priorizados por Lula e Dilma em suas agendas retórica e decisória, guardadas algumas diferenças pontuais. Entretanto, diferenças relevantes podem ser enxergadas a partir da forma como cada um se utilizou dos momentos discursivos e de seus poderes legislativos.

No que diz respeito às semelhanças, há continuidade temática entre Lula e Dilma em relação aos documentos discursivos da agenda retórica, de modo que ambos abordam questões relacionadas a políticas sociais, macroeconomia, direitos, governo, trabalho, entre outras, em seus programas de governo, discursos de posse e mensagens enviadas ao Congresso. Da mesma forma, verifica-se a prevalência de continuidades na agenda decisória, salvo algumas exceções, com ambos os presidentes se concentrando sobre assuntos de governo, habitação, comércio interno, bem como macroeconomia, defesa e comércio exterior, em alguma medida.

As principais diferenças entre Lula e Dilma se expressam na forma como cada um se utilizou dos momentos discursivos e poderes legislativos. Lula, na condição de fundador de uma nova ideia de governo, prioriza novas questões e utiliza seus poderes legislativos de forma mais intensa e resoluta, adquirindo maior capacidade em sua agenda decisória. Já Dilma, na condição de herdeira de um governo propositivo e experienciando um período mais conturbado do ponto de vista institucional, tem uma atuação legislativa mais tímida, centrada em dar continuidade às ações de seu antecessor; ao mesmo tempo em que adota uma postura mais retórica, contemplando diversos temas em seus discursos.

Através de seus poderes legislativos, Lula criou importantes programas como o Bolsa Família, Cartão Alimentação, PROUNI, PEHP, Minha Casa Minha Vida, FUNDEB, dispôs sobre a revitalização da Bacia do São Francisco, entre outros; que perpassam por diversas áreas setoriais como assistência social, educação, habitação, meio ambiente, etc. Isso pode revelar que Lula utilizou seus poderes legislativos de forma mais estratégica, baseado na lógica de *policy make politics*.

Quando programas dessa magnitude são criados, sobretudo de uma maneira que permite com que surtam efeitos de imediato, novas leis, novos círculos de interesses e novos beneficiários se estabelecem em torno desse tema e acabam moldando a forma como o conflito político se desenvolve a partir de então. É a ideia de que as consequências políticas originadas a partir dessas políticas públicas têm capacidade de fazer com que elas continuem existindo. Assim, fica difícil e custoso, politicamente falando, extinguir uma política que já está gerando

efeitos e contemplando um número de beneficiários, sendo que estes, uma vez que experimentam tais efeitos, tendem a lutar para defender a permanência desta situação.

Dilma, na condição de sucessora de um governo marcado pela criação de diversos programas e políticas de importante magnitude, teve uma agenda mais centrada em dar continuidade a tais ações. A presidente também utilizou seus poderes legislativos para criar importantes programas, como o PRONATEC, o Programa de Proteção ao Emprego e o Mais Médicos. No entanto, experienciou um contexto mais instável, de maior fricção institucional, humor nacional desfavorável após as manifestações de junho de 2013 e especulações sobre o resultado das eleições de 2014, que dificultaram sua governança. Tais fatores podem ter colaborado para uma menor capacidade em termos da utilização de seus poderes legislativos; e, por outro lado, podem ter contribuído para que a ex-presidente assumisse uma postura mais retórica, voltada ao diálogo e à conciliação.

No tocante ao horizonte entre promessas quebradas e cumpridas, foi possível perceber que há maior congruência temática entre as agendas retórica e decisória de Lula em seu primeiro mandato, que se iniciou em 2003. Seguindo sua matriz ideológica de defesa das bandeiras sociais, Lula aproveita o espaço deixado por seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, que havia dado o pontapé no sentido da criação de programas sociais, e amplia ainda mais a esfera de políticas sociais do governo. Assim, já no primeiro mandato, criou a maioria dos programas sociais citados, tratando sobre temas que eram frequentemente mencionados em seus discursos. Entretanto, no segundo governo, a quantidade de promessas quebradas ou parcialmente não cumpridas aumenta, tendo em vista que os discursos de Lula se tornaram mais abrangentes, mas a diversidade de proposições legislativas continuou a mesma.

Em Dilma, por outro lado, por adotar uma postura intensamente retórica e menos propositiva ao longo dos mandatos, acaba tendo mais promessas quebradas e parcialmente não cumpridas à medida em que apresenta uma congruência relativa entre as agendas. Assim, ao mesmo tempo em que se torna mais capaz e diversa nos temas contemplados na agenda retórica, tem uma agenda decisória cada vez menos capaz, mas que mantém os níveis de diversidade razoavelmente constantes, iniciando legislações que, apesar de poucas, acabaram contemplando alguns temas priorizados em suas falas. Além disso, vale lembrar que seu segundo mandato durou menos de um ano e meio, o que acarretou em menos discursos e menos proposições legislativas, obviamente.

Portanto, entende-se que prevalecem continuidades em relação aos temas abordados nas agendas retórica e decisória de Lula e Dilma, mas diferenças relevantes podem ser constatadas quando se observa a forma como cada um se utilizou dos momentos discursivos e de seus

poderes legislativos. A maior propensão de Lula a utilizar os instrumentos legislativos à sua disposição pode estar associada à sua posição de fundador de uma nova era de bem-estar social e às condições do contexto em que esteve à frente da cadeira presidencial, mais favoráveis a esse tipo de manifestação; bem como sinaliza sua índole mais estrategista, pois aplicou, na prática, a essência do *policy make politics* para concretizar diferentes políticas sociais, um dos temas mais focalizados em seus discursos.

Como mostra o gráfico 2 que classifica os países de acordo com os índices de democracia, formulado pela plataforma Varieties of Democracy, a qualidade da democracia no Brasil atingiu níveis mais elevados ao longo dos anos 2000, quando os diversos problemas sociais que afetam a sociedade brasileira foram, durante muitos anos, uma preocupação latente do governo. Entre os diversos fatores que podem ter influenciado esse resultado, além dos já mencionados efeitos do Plano Real, que estabilizou a moeda nacional, e das políticas sociais que começaram a receber mais atenção a partir da metade da década de 1990, certamente está a atenção que temas como políticas sociais e direitos básicos receberam nas falas e ações do governo Lula e continuaram recebendo no governo Dilma.

No mais, a força do pressuposto de que as políticas públicas moldam a atividade política pode ser constatada quando se observa que parcela significativa dos programas citados tiveram tanta relevância em moldar os conflitos políticos subsequentes, que boa parte deles continuaram vigentes mesmo durante os governos Temer e Bolsonaro, cujas bases políticas e ideológicas eram completamente opostas. Entretanto, apesar de algumas políticas terem resistido, ainda que sob outra nomenclatura e outro desenho, as condições subsequentes afetaram uma série de programas e áreas setoriais, acarretando mudanças incrementais ou desmontes radicais. Assim, o impeachment de Dilma representa um ponto de inflexão que nos atenta para o fato de que processos de democratização ou redemocratização não são lineares (Huntington, 1991), podendo oscilar a depender de contextos políticos, institucionais e da presença de determinados atores governamentais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5 a 34.

_____. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. São Paulo: **Ecopolítica**, 2014.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/341322616_Os_ciclos_do_presidencialismo_de_coalizacao Acesso em 23 jan. 2025.

ABREU JUNIOR, D. A. Medidas Provisórias: poder quase absoluto. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2002. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2502> Acesso em: 20 maio 2024.

AMOSSY, R. A Argumentação no Discurso. Tradução de Ângela M. S. Corrêa et al. São Paulo: **Contexto**, 2018.

ANDRADE, M. P.; BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e mensagens ao Congresso (1995 – 2014). **Agenda Política: Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos**, v. 9, n. 1, p. 280-306, janeiro-abril, 2021. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/593> Acesso em 23 jan. 2025.

ANZIA, S. F. MOE, T. M. Do Politicians Use Policy to Make Politics? The Case of Public Sector Labor Laws. **American Political Science Review**, vol. 110, Issue 4, p. 763 – 777, nov. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003055416000484> Acesso em 23 jan. 2025.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. São Paulo: **Novos Estudos CEBRAP**, v.37, n.2; p.273-289, 2019.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. “Two Faces of Power”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 19, nº 40, 149-157, ([1962] out 2011) Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/JmswJhMprywMKZ4LVNfQsDf/> Acesso em 23 jan. 2025.

BATISTA, M. O Poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009> Acesso em 10 jan. 2025.

BATISTA, M. Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 35, nº 104, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gM7mG35jtmMBr45CNkqZKYq/abstract/?lang=pt> Acesso em 23 jan. 2025.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: **Edições 70**, 1977.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: **University of Chicago Press**, [1993], 2009.

BIRKLAND, T. After Disaster: agenda-setting, public policy and focusing events. Washington, DC: **Georgetown University Press**. 1997.

BONFIM, V. S.; SOUZA, S. S.; SILVA, T. D. O Esporte Educacional na Agenda Retórica dos Governadores dos Estados Brasileiros (2018-2022). In: **V Seminário Brasileiro de Políticas de Esporte e Lazer** - Universidade Estadual de Maringá, 2023. Disponível em: <https://www.doity.com.br/anais/vsbpel/trabalho/274943> Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Biografia do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília, Palácio do Planalto. [2024a] Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/biografia-do-presidente> Acesso em 27 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 70.274, de 9 de março de 1972**. Aprova as normas do cerimonial público e a ordem geral de precedência. Brasília, 1972.

BRASIL. **Dilma Rousseff: biografia**. Brasília, Biblioteca da Presidência da República. [2024b] Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia> Acesso em 27 dez. 2024.

BRASIL. Presidente (2003-2010) Luiz Inácio Lula da Silva. **Discurso de posse no Congresso Nacional**. Brasília, 1 jan, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view> Acesso em 22 jan. 2025.

BRASIL. Presidente (2003-2010) Luiz Inácio Lula da Silva. **Discurso de posse ao povo**. Brasília, 1 jan, 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/01-01-2007-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-posse/view> Acesso em 22 jan. 2025

BRASIL, F. G. A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. 2017. 261 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – **Universidade Federal de São Carlos**, São Carlos, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9539?show=full&fbclid=IwAR11b89qv6YQFU18AXipG2g1QB01QIC2_u_LkMX3f2quTI4HUrN-Fub6BY Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. A dinâmica da atenção governamental sobre as políticas de saúde no Brasil: equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização (1986-2003). **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.28, n.3, p.80-96, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902019180570> Acesso em 3 jan. 2025.

BRASIL, F; CAPELLA, A. C. N.; SUDANO, A. P. O Estudo da Agenda Governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: **ANPOCS**, XXXIX, Caxambu, 2015.

BRASIL, F. G.; PERES, U. D.; MACHADO, G. S.; GARCIA, F. J. M. Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica de atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 57(5): e2022-0394, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/W8pCVD6mfT7PHmPFC5vLhkJ/> Acesso em: 3 jan. 2025.

BREUNIG, C., et al. Connecting Government Announcements and Public Policy. In:

BAUMGARTNER, F., BREUNIG, C., GROSSMAN, E. **Comparative Policy Agendas: Theory, Tools and Data**. Oxford University Press. 2019.

BORGES, R. As funções da Casa Civil, pequenas demais para o tamanho de Lula. **El País Brasil**. São Paulo, 18 mar. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/17/politica/1458246047_125227.html Acesso em 26 dez. 2024.

BORGES, J. S.; BARBOSA, S. C. T. Ministério como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.70, n.2, p.267-296, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3365/2287> Acesso em 24 jan. 2025.

BOYDSTUN, A. E., S. et. al. The Importance of Attention Diversity and How to Measure It, **Policy Studies Journal**, v. 42, n. 2, p. 173–196, 2014.

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 239–258, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/75>. Acesso em: 23 jan. 2025.

_____. Formulação de políticas públicas. **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332> Acesso em 23 jan. 2025.

CAPELLA, A. C. N; BRASIL, F. G. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 6, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14576> Acesso em 23 jan. 2025.

_____. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na Agenda Governamental (1991-2020). **ANPOCS**, XLIV, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/dcvTTnj8jhqpkzM4dbTmtgp/abstract/?lang=pt> Acesso em: 23 jan. 2025.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37, p.149-184, jun. 1998.

CARVALHO, M. O decreto regulamentar como atividade legislativa do Poder Executivo. **Assembleia Legislativa de São Paulo**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358_arquivo.pdf Acesso em: 23 jan. 2025.

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

CEASER, J. W.; THUROW, G; TULIS, J.; BESSETTE, J. The Rise of the Rhetorical Presidency. **Presidential Studies Quarterly**. 11, p. 158–171, 1981.

COBB, R.; EDER, C. “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”. **Journal of Politics**. Vol. 33, Nº 4, 1971 (pp. 892-915).

_____. Participation in American Politics: The dynamics of agenda building. Boston: **Allyn and Bacon**, 1972.

COHEN, J. E. Presidential Rhetoric and the Public Agenda. **American Journal of Political Science**, vol. 39, n. 1, p. 87-107, fev. 1995.

_____. The President's Legislative Policy Agenda (1789-2002). New York: **Cambridge University Press**, 2012.

DAHL, R. A. The Concept of Power. *Behavioral Science*, vol. 2, nº 3, jul. 1957.

_____. O mito do mandato presidencial. Tradução: Isa Mara Lando. **Lua Nova**, n.24, set. 1991.

DATAFOLHA. Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história. Instituto de Pesquisa Datafolha. **Opinião e Sociedade**, São Paulo, dez. 2010. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml> Acesso em 23 jan. 2025.

DINIZ, S; OLIVEIRA, L. Programas de governo e promessas de campanha. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, e006, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287606> Acesso em 23 jan. 2025.

DINIZ, S.; ALVES, M. Promessas de campanha nas eleições presidenciais de 2022: análise dos programas de governo do PT, PL, MDB e PDT. **Vozes & Diálogo**, Itajaí, v. 23, n.01, 2024. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/vd/article/view/20126> Acesso em 8 jan. 2025.

DOWNS, A. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: Edusp, [1957] 2013.

_____. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. **Public Interest**, 28, p. 38-50. 1972.

DUARTE, C. P. Entre renováveis e não renováveis: o setor de energia na agenda governamental brasileira entre 1995 e 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - **Universidade Federal de São Carlos**, São Carlos, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/15574> Acesso em 3 jan. 2025.

DYE, T. D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: **PrenticeHall**. 1984.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n.44, 1998.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. Instituições Políticas e Governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007

FIORIN, J. L. Argumentação. **Contexto**, São Paulo, 2018.

FONSECA, A. C. F.; MEDINA, M. G. Promoção da saúde na agenda governamental do estado da Bahia: política ou retórica? **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, 2, p. 302-316, out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S221> Acesso em 23 jan. 2025.

FREITAS, L. S.; BRASIL, F. G. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade no controle constitucional brasileiro: uma análise dos atores, temas e frequências de acionamentos ao STF entre 2012 e 2021. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 38 n° 113. e3811301 2023. Disponível em <https://doi.org/10.1590/3811301/2023> Acesso em 6 jan. 2025.

GERRING, J. Mere Description. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 721-746, out. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000130> Acesso em 11 jan. 2025.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo, **Editora Atlas S.A**, 4 ed., 2002.

GOMIDE, A. A.; SÁ E SILVA, M. M.; LEOPOLDI, M. A. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmonte e reconfigurações. In: _____ . **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3> Acesso em 24 jan. 2025.

GREGÓRIO, P. C. O debate metodológico nos estudos de promessas eleitorais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 39, e39007, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tGWGChnXjNJW7JDx3kncVMN/> Acesso em 8 jan. 2025.

HOWLETT, M. RAMESH, M. PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas. **Elsevier**, 3º edição, São Paulo, 2013

HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.

JACOBSEN, H. L. G. Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - **Universidade Federal de Pelotas**. Pelotas, 164 f. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpel.edu.br/handle/prefix/3105?locale-attribute=en> Acesso em 23 jan. 2025.

JANN, W. WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F et al. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Taylor & Francis Group, 2007.

KERNELL, S. Going Public: New Strategies of Presidential Leadership, 4 ed. Washington, DC: **CQ Press**, 2006.

KINGDON, J. Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: **Harper Collins**, 3a. Ed., [1984] 2003.

LIMONGI, F. Impedindo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, Especial, p. 5-13, jun. 2017.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v.36.03, p.79-97, nov. 2017.

LIPJHART, A. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução: Roberto Franco. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2003.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MAJONE, G. Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process. New Haven/London: **Yale University Press**, 1989

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 1-24., 1995.

MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. Eleições e representação. In: _____ Democracy, Accountability and Representation. **Lua Nova**, São Paulo, 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005> Acesso em 23 jan. 2025.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. A Política Pública como campo multidisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz. 2013.

MELLO, C. A. B. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: **Malheiros**, 12.ed., 2000

MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Tradução: Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: **Educat**, 2002.

NEUSTADT, R. E. Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan. **The Free Press**, 1991.

NORRIS, P. **Critical Citizens**: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 2003.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**, nº 31, out. 1991.

OLSON, J et al. The Teleprompter Presidency: Comparing Obama's Campaign and Governing Rhetoric. **Social Science Quarterly**, vol. 93, nº 5, dez. 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1540-6237.2012.00925.x> Acesso em 17 dez. 2024.

REIS, F. W. Avaliação das Ciências Sociais. In: SCHWARTZMAN, S. **Ciência e Tecnologia no Brasil**: Uma Nova Política para um Mundo Global. Fundação Getúlio Vargas. 1996.

REX, J. The President's War Agenda: a Rhetorical View. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 41, n.1, mar. 2011. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1741-5705.2010.03832.x?casa_token=ITXgUwMJ7q8AAAAA%3AYc9S4iTOG-PtcmuYFoYiZ7xhhfyOp14y7-L7gQjFFkwhST2dh2RSjd9nN74WY79TtUsfOUqCet9ZLyD Acesso em: 23 jan. 2025.

SABATIER, P; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, p.117-166, 1999.

SAMPAIO, R. C; LYCARIÃO, D. *Análise de Conteúdo Categorical: manual de aplicação*. Brasília, **Escola Nacional de Administração Pública**, 2021.

SCHATTSCHEIDER, E.E. **Politics, Pressure, and the Tariff**. New York: Prentice-Hall. 1935.

_____. **The Semi-Sovereign People**. New York, Winston, 1960.

SHUGART, M. S; CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. **Cambridge University Press**, 1992.

SIMON, H. A. *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*. 3. ed. Cambridge: **MIT Press**, 1997.

SILVA, A. M. Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 24, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/S8pKHnQrSH7RLvzvcDgtsvK/> Acesso em 24 jan. 2025.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 8, n. 16, p.20-45, 2006.

STONE, D. A. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**. Vol. 104. No. 2. (pp. 281-300), 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2151585> Acesso em 23 jan. 2025.

_____. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nova York: **Norton & Company**, [1988]. 2002.

STUCKEY, M. E. Rethink the Rhetorical Presidency and Presidential Rhetoric. **Review of Communication**, v. 10, n. 1, p. 38-52, 2010.

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

TAROUCO, G.; VIEIRA, S.; MADEIRA, R. Mensuração de Preferências Políticas: análise de manifestos partidários. **Revista Política Hoje**, 2ª ed; v.24, p. 135-150, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2749> Acesso em 19 jan. 2025.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

WINDT JR, T. O. Presidential Rhetoric: definition of a field of study. **Presidential Studies Quarterly**. Winter, v. 16, n. 1. p. 102-116, 1986.

ZAHARIADIS, N. Handbook of public policy agenda setting. Cheltenham, Northampton: **Edward Elgar**, 2016.

ZAREFSKY, D. Presidential Rethoric and the Power of Definition. **Presidential Studies Quarterly**, set. 2004. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-5705.2004.00214.x> Acesso em 23 jan. 2025.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Tabela de apresentação dos valores percentuais que constituem o gráfico dos programas de governo

	Lula		Dilma	
	2002	2006	2010	2014
0-não política	0%	6%	8%	2%
1-Macroeconomia	23%	10%	6%	10%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	3%	12%	13%	9%
3-Saúde	5%	4%	5%	6%
4-Agricultura, pecuária e pesca	1%	3%	2%	4%
5-Trabalho, emprego e previdência	9%	6%	5%	3%
6-Educação	5%	6%	7%	8%
7-Meio-ambiente	3%	3%	7%	7%
8-Energia	6%	4%	2%	3%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	2%	3%	1%	2%
12-Judiciário, justiça, crimes	2%	6%	5%	6%
13-Políticas sociais	10%	9%	6%	8%
14-Habitação, infraestrutura e reforma agrária	8%	2%	4%	5%
15-Instituições financeiras e comércio interno	1%	4%	1%	3%
16-Defesa, forças armadas, militar	1%	1%	2%	1%
17-Ciência e comunicações	4%	3%	2%	3%
18-Comex, import. e exportações	7%	3%	1%	2%
19-R.I. e política externa	2%	3%	3%	1%
20-Governo e adm. pública	5%	9%	15%	11%
21-Território e recursos naturais	1%	2%	2%	1%
23-Cultura, esporte e lazer	1%	3%	3%	4%

APÊNDICE B - Tabela de apresentação dos valores percentuais que constituem o gráfico dos discursos de posse no Congresso Nacional

	Lula		Dilma	
	2003	2007	2011	2015
0-não política	7%	15%	5%	1%
1-Macroeconomia	13%	15%	16%	13%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	8%	15%	6%	8%
3-Saúde	1%	1%	6%	2%
4-Agricultura, pecuária e pesca	5%	0%	3%	1%
5-Trabalho, emprego e previdência	4%	3%	3%	5%
6-Educação	1%	10%	7%	8%
7-Meio-ambiente	2%	0%	4%	3%
8-Energia	1%	2%	6%	4%
9-Imigração e refugiados	1%	0%	0%	0%
10-Transportes	0%	1%	1%	5%
12-Judiciário, justiça, crimes	4%	2%	5%	7%
13-Políticas sociais	13%	6%	9%	5%
14-Habitação, infraestrutura e reforma agrária	3%	3%	2%	3%
15-Instuições financeiras e comércio interno	1%	2%	3%	3%
16-Defesa, forças armadas, militar	1%	0%	2%	2%
17-Ciência e comunicações	2%	1%	3%	4%
18-Comércio exterior, importações e exportações	7%	1%	4%	5%
19-R.I. e política externa	17%	6%	11%	9%
20-Governo e adm. pública	6%	16%	7%	11%
21-Território e recursos naturais	2%	1%	1%	1%
23-Cultura, esporte e lazer	2%	0%	2%	1%

APÊNDICE C - Tabela de apresentação dos valores percentuais que constituem o gráfico dos discursos de posse no parlatório do Palácio do Planalto

	Lula		Dilma	
	2003	2007	2011	2015
0-não política	26%	28%	50%	21%
1-Macroeconomia	0%	14%	3%	2%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	24%	15%	16%	21%
3-Saúde	3%	0%	3%	2%
4-Agricultura, pecuária e pesca	0%	1%	0%	0%
5-Trabalho, emprego e previdência	0%	11%	3%	10%
6-Educação	3%	5%	3%	12%
7-Meio-ambiente	0%	0%	0%	0%
8-Energia	0%	0%	0%	0%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	0%	0%	0%	0%
12-Judiciário, justiça, crimes	0%	12%	3%	2%
13-Políticas sociais	9%	9%	1%	12%
14-Habitação, infraestrutura e reforma agrária	3%	0%	0%	3%
15-Instituições financeiras e comércio interno	0%	0%	0%	0%
16-Defesa, forças armadas, militar	0%	0%	0%	0%
17-Ciência e comunicações	0%	0%	0%	0%
18-Comércio exterior, importações e exportações	0%	0%	0%	0%
19-R.I. e política externa	0%	0%	0%	0%
20-Governo e adm. pública	32%	1%	18%	16%
21-Território e recursos naturais	0%	1%	0%	0%
23-Cultura, esporte e lazer	0%	1%	0%	0%

APÊNDICE D - Tabela de apresentação dos valores percentuais que constituem o gráfico das mensagens enviadas ao Congresso Nacional

	Lula I				Lula II			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0-não política	14%	3%	3%	1%	3%	3%	3%	0%
1-Macroeconomia	9%	19%	12%	14%	24%	10%	24%	21%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	18%	5%	5%	1%	5%	8%	5%	3%
3-Saúde	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%
4-Agricultura, pecuária e pesca	0%	0%	3%	6%	0%	1%	3%	0%
5-Trabalho, emprego e previdência	0%	11%	6%	7%	5%	5%	4%	7%
6-Educação	0%	0%	3%	11%	7%	14%	0%	5%
7-Meio-ambiente	0%	0%	0%	1%	3%	2%	0%	3%
8-Energia	0%	0%	2%	10%	4%	3%	1%	3%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	0%	0%	0%	4%	5%	6%	0%	1%
12-Judiciário, justiça, crimes	0%	3%	3%	0%	0%	6%	1%	3%
13-Políticas sociais	14%	14%	12%	10%	14%	5%	13%	11%
14-Habituação, infraestrutura e reforma agrária	0%	3%	3%	8%	11%	2%	4%	12%
15-Instituições financeiras e comércio interno	5%	3%	9%	4%	3%	0%	11%	3%
16-Defesa, forças armadas, militar	5%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
17-Ciência e comunicações	0%	0%	2%	0%	0%	1%	0%	0%
18-Comércio exterior, importações e exportações	0%	5%	11%	4%	7%	5%	13%	9%
19-R.I. e política externa	0%	5%	17%	13%	1%	19%	9%	9%
20-Governo e adm. pública	36%	24%	11%	6%	8%	6%	8%	8%
21-Território e recursos naturais	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%
23-Cultura, esporte e lazer	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	3%

	Dilma I				Dilma II	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0-não política	2%	0%	0%	0%	0%	0%
1-Macroeconomia	10%	15%	8%	6%	13%	31%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	7%	3%	1%	6%	3%	0%
3-Saúde	7%	8%	8%	2%	3%	4%
4-Agricultura, pecuária e pesca	1%	1%	3%	6%	4%	6%
5-Trabalho, emprego e previdência	5%	6%	3%	3%	6%	9%
6-Educação	7%	9%	7%	8%	8%	7%
7-Meio-ambiente	8%	4%	4%	3%	2%	0%
8-Energia	8%	0%	5%	5%	4%	4%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	2%	5%	13%	10%	5%	4%
12-Judiciário, justiça, crimes	6%	4%	4%	4%	6%	0%
13-Políticas sociais	11%	9%	6%	4%	5%	3%
14-Habitação, infraestrutura	6%	5%	3%	2%	3%	3%
15-Instituições financeiras e comércio interno	1%	4%	3%	2%	2%	5%
16-Defesa, forças armadas, militar	1%	4%	1%	1%	1%	0%
17-Ciência e comunicações	2%	3%	5%	2%	3%	2%
18-Comércio exterior, importações e exportações	2%	4%	4%	4%	8%	8%
19-R.I. e política externa	5%	7%	9%	15%	10%	3%
20-Governo e adm. pública	9%	6%	8%	12%	9%	6%
21-Território e recursos naturais	2%	0%	3%	1%	5%	3%
23-Cultura, esporte e lazer	4%	2%	3%	3%	1%	1%

APÊNDICE E - Tabela de apresentação dos valores percentuais que constituem o gráfico dos decretos do Executivo

	Lula I				Lula II			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1-Macroeconomia	5%	5%	5%	4%	5%	6%	5%	2%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%
3-Saúde	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
4-Agricultura, pecuária e pesca	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	1%
5-Trabalho, emprego e previdência	2%	2%	2%	1%	2%	2%	2%	2%
6-Educação	3%	2%	2%	2%	3%	2%	1%	3%
7-Meio-ambiente	2%	0%	2%	0%	0%	2%	1%	1%
8-Energia	3%	5%	3%	4%	5%	5%	4%	4%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	3%
12-Judiciário, justiça, crimes	0%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	1%
13-Políticas sociais	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
14-Habitação, infraestrutura	6%	12%	13%	18%	14%	21%	19%	13%
15-Instituições financeiras e comércio interno	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%
16-Defesa, forças armadas, militar	5%	6%	3%	3%	3%	3%	4%	2%
17-Ciência e comunicações	4%	1%	5%	14%	5%	10%	17%	27%
18-Comex, import. e exportações	5%	6%	8%	9%	4%	7%	5%	4%
19-R.I. e política externa	3%	7%	10%	8%	4%	9%	6%	9%
20-Governo e adm. pública	50%	36%	32%	23%	39%	25%	24%	21%
21-Território e recursos naturais	5%	6%	6%	6%	4%	2%	6%	2%
23-Cultura, esporte e lazer	1%	1%	1%	1%	2%	1%	1%	1%

	Dilma I				Dilma II	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1-Macroeconomia	9%	9%	5%	4%	6%	3%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	1%	0%	1%	1%	0%	1%
3-Saúde	2%	1%	1%	2%	2%	2%
4-Agricultura, pecuária e pesca	1%	2%	2%	2%	4%	3%
5-Trabalho, emprego e previdência	3%	2%	2%	1%	2%	2%
6-Educação	2%	1%	0%	2%	0%	1%
7-Meio-ambiente	1%	1%	1%	1%	1%	1%
8-Energia	7%	4%	2%	3%	1%	1%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	5%	14%	13%	26%	24%	15%
12-Judiciário, justiça, crimes	1%	1%	1%	1%	1%	0%
13-Políticas sociais	2%	1%	0%	1%	0%	2%
14-Habitação, infraestrutura e reforma agrária	14%	9%	20%	9%	2%	12%
15-Instituições financeiras e comércio interno	0%	1%	1%	0%	1%	2%
16-Defesa, forças armadas, militar	5%	3%	3%	4%	7%	6%
17-Ciência e comunicações	1%	6%	7%	3%	1%	3%
18-Comércio exterior, importações e exportações	4%	4%	3%	7%	11%	7%
19-R.I. e política externa	5%	2%	7%	7%	11%	8%
20-Governo e adm. pública	34%	32%	26%	25%	18%	22%
21-Território e recursos naturais	1%	5%	2%	2%	6%	7%
23-Cultura, esporte e lazer	1%	2%	1%	1%	1%	1%

APÊNDICE F - Tabela de apresentação dos valores percentuais que constituem o gráfico das medidas provisórias

	Lula I				Lula II			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1-Macroeconomia	12%	10%	10%	9%	1%	18%	4%	5%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	2%	3%	0%	0%	0%	3%	0%	2%
3-Saúde	9%	4%	0%	3%	0%	0%	0%	5%
4-Agricultura, pecuária e pesca	10%	4%	2%	4%	4%	3%	0%	5%
5-Trabalho, emprego e previdência	3%	12%	7%	10%	11%	5%	11%	2%
6-Educação	9%	4%	5%	3%	3%	0%	0%	7%
7-Meio-ambiente	0%	0%	2%	0%	1%	3%	0%	0%
8-Energia	5%	5%	0%	1%	1%	3%	4%	0%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	5%	0%	7%	6%	1%	10%	0%	2%
12-Judiciário, justiça, crimes	3%	0%	2%	0%	3%	3%	0%	0%
13-Políticas sociais	3%	3%	0%	0%	1%	3%	4%	0%
14-Habitação, infraestrutura e reforma agrária	7%	7%	5%	13%	6%	0%	19%	7%
15-Instituições financeiras e comércio interno	3%	7%	7%	1%	0%	13%	15%	12%
16-Defesa, forças armadas, militar	3%	8%	12%	6%	6%	8%	0%	2%
17-Ciência e comunicações	2%	3%	2%	0%	3%	0%	4%	2%
18-Comércio exterior, importações e exportações	3%	1%	7%	4%	7%	5%	0%	5%
19-R.I. e política externa	2%	3%	0%	1%	1%	3%	0%	5%
20-Governo e adm. pública	16%	21%	31%	36%	43%	25%	37%	21%
21-Território e recursos naturais	2%	4%	0%	0%	4%	0%	4%	0%
23-Cultura, esporte e lazer	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	17%

	Dilma I				Dilma II	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1-Macroeconomia	6%	2%	6%	3%	16%	6%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3-Saúde	6%	0%	3%	3%	0%	13%
4-Agricultura, pecuária e pesca	3%	0%	3%	0%	0%	6%
5-Trabalho, emprego e previdência	0%	4%	0%	7%	9%	0%
6-Educação	17%	9%	3%	0%	2%	0%
7-Meio-ambiente	0%	4%	0%	0%	0%	6%
8-Energia	6%	11%	14%	10%	7%	0%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	6%	4%	6%	7%	7%	6%
12-Judiciário, justiça, crimes	0%	0%	0%	0%	0%	0%
13-Políticas sociais	0%	2%	3%	0%	2%	0%
14-Habitação, infraestrutura e reforma agrária	6%	7%	9%	0%	9%	6%
15-Instituições financeiras e comércio interno	14%	7%	20%	17%	2%	0%
16-Defesa, forças armadas, militar	8%	4%	0%	3%	5%	0%
17-Ciência e comunicações	0%	4%	0%	7%	0%	0%
18-Comércio exterior, importações e exportações	8%	2%	6%	3%	5%	6%
19-R.I. e política externa	0%	0%	0%	0%	0%	0%
20-Governo e adm. pública	17%	29%	29%	31%	26%	38%
21-Território e recursos naturais	6%	4%	0%	3%	0%	0%
23-Cultura, esporte e lazer	0%	4%	0%	3%	9%	13%

APÊNDICE G - Tabela de apresentação dos valores percentuais que constituem o gráfico dos projetos de lei ordinária

	Lula I				Lula II			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1-Macroeconomia	6%	4%	9%	6%	9%	3%	5%	0%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	0%
3-Saúde	6%	0%	4%	8%	3%	3%	0%	0%
4-Agricultura, pecuária e pesca	0%	0%	2%	0%	0%	2%	2%	6%
5-Trabalho, emprego e previdência	18%	16%	2%	8%	12%	5%	3%	3%
6-Educação	9%	16%	9%	19%	9%	12%	6%	10%
7-Meio-ambiente	0%	0%	2%	0%	3%	2%	2%	0%
8-Energia	0%	2%	2%	3%	0%	2%	6%	3%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%
10-Transportes	3%	0%	4%	0%	6%	2%	3%	10%
12-Judiciário, justiça, crimes	3%	19%	6%	14%	29%	9%	6%	3%
13-Políticas sociais	6%	0%	2%	6%	3%	3%	2%	3%
14-Habitação, infraestrutura e reforma agrária	3%	4%	0%	3%	0%	0%	2%	6%
15-Instituições financeiras e comércio interno	0%	2%	2%	3%	0%	3%	0%	0%
16-Defesa, forças armadas, militar	12%	11%	15%	8%	3%	0%	16%	6%
17-Ciência e comunicações	3%	4%	0%	0%	6%	2%	0%	0%
18-Comércio exterior, importações e exportações	0%	2%	0%	0%	3%	0%	0%	3%
19-R.I. e política externa	0%	0%	2%	3%	0%	2%	2%	3%
20-Governo e adm. pública	32%	21%	30%	11%	15%	49%	34%	29%
21-Território e recursos naturais	0%	2%	4%	6%	0%	2%	2%	0%
23-Cultura, esporte e lazer	0%	0%	4%	3%	0%	2%	3%	13%

	Dilma I				Dilma II	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1-Macroeconomia	0%	0%	0%	0%	8%	14%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3-Saúde	0%	0%	6%	0%	0%	0%
4-Agricultura, pecuária e pesca	0%	5%	3%	0%	0%	0%
5-Trabalho, emprego e previdência	6%	5%	0%	0%	0%	0%
6-Educação	13%	5%	6%	0%	0%	0%
7-Meio-ambiente	0%	0%	0%	33%	0%	0%
8-Energia	3%	0%	0%	0%	0%	0%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	3%	0%	0%	0%	0%	0%
12-Judiciário, justiça, crimes	19%	15%	3%	33%	0%	14%
13-Políticas sociais	0%	0%	0%	0%	0%	0%
14-Habitação, infraestrutura e reforma agrária	0%	0%	0%	0%	0%	14%
15-Instituições financeiras e comércio interno	6%	0%	3%	0%	0%	14%
16-Defesa, forças armadas, militar	10%	15%	16%	0%	8%	0%
17-Ciência e comunicações	6%	0%	3%	0%	0%	0%
18-Comércio exterior, importações e exportações	0%	0%	0%	0%	8%	0%
19-R.I. e política externa	0%	0%	0%	0%	8%	14%
20-Governo e adm. pública	26%	50%	55%	33%	58%	29%
21-Território e recursos naturais	0%	5%	3%	0%	8%	0%
23-Cultura, esporte e lazer	6%	0%	0%	0%	0%	0%

APÊNDICE H - Tabela de apresentação dos valores percentuais que constituem o gráfico das propostas de emenda à Constituição

	Lula I			Lula II			Dilma I		Dilma II	
	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2011	2014	2015	2016
1-Macroeconomia	67%	100%	0%	20%	50%	0%	0%	0%	0%	0%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
6-Educação	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
7-Meio-ambiente	0%	0%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%
12-Judiciário, justiça, crimes	0%	0%	0%	40%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
15-Instituições financeiras e comércio interno	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	100%	0%	0%
20-Governo e adm. pública	33%	0%	50%	40%	0%	100%	50%	0%	100%	100%