

Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014)

Marcos Paulo Andrade¹
Felipe Gonçalves Brasil²
Ana Cláudia Niedhardt Capella³

280

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma análise da agenda governamental brasileira pela perspectiva das Mensagens ao Congresso e dos discursos presidenciais entre os anos 1995 e 2014. Cinco momentos diferentes do governo brasileiro são analisados: os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, os dois do presidente Lula e o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. A análise permite observar continuidades (momentos de incrementalismo) e descontinuidades (momentos de ruptura) sobre algumas questões, corroborando com os princípios teóricos da dinâmica das políticas públicas (*policy dynamics*), segundo os quais as prioridades governamentais podem sofrer pequenas mudanças ao longo do tempo, ou uma grande mudança repentina, em momentos específicos. Além disso, o estudo também analisa as capacidades e diversidades da agenda, de modo a identificar e descrever as características de cada período. Para isso, foi feito o levantamento do corpus documental, seguido da sua fragmentação e classificação baseada em políticas setoriais e, por fim, sua análise detalhada.

Palavras-chave: Políticas públicas; *Agenda-setting*; Mensagens ao Congresso; Discursos presidenciais; Dinâmica de políticas.

¹ Graduando em Administração Pública pela Unesp (Araraquara) e membro do Laboratório de Estudos sobre Agenda Governamental. Email: marcos.p.andrade@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9034-7870>.

² Pós-doutorando e Docente no Departamento de Administração Pública da Unesp (Araraquara). Editor adjunto na Revista Cadernos de Gestão Pública e Cidadania (FGV). Email: fbrasil.pp@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7282-0110>.

³ Doutora em Ciências Sociais pela UFSCar. Docente no Departamento de Administração Pública da Unesp (Araraquara) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPG-POL), da UFSCar. Email: ana.capella@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1423-898X>.

1. Introdução

Desde a inserção do Brasil no *Comparative Agendas Project (CAP)*⁴, diversos estudos vêm sendo produzidos no país com o objetivo de entender e analisar as prioridades em políticas públicas a partir do processo de formação e mudança na agenda governamental brasileira. Esses estudos têm se desenvolvido em, pelo menos, três direções. A primeira delas aponta para uma melhor compreensão e adaptação para o caso brasileiro do amplo ferramental teórico e metodológico elaborado por autores internacionais, com destaque para a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993), mas também na estruturação de um complexo projeto de construção e organização de dados que envolve a seleção de indicadores de atenção, formas de busca e de tratamento de dados e métodos analíticos (CAPELLA *et al.*, 2015; BRASIL e CAPELLA, 2018; BRASIL *et al.*, 2020; BRASIL e JONES, 2020). O segundo caminho percorrido por esses estudos apresenta uma série de análises de casos setoriais que se dedicam a entender o comportamento de uma política pública específica ao longo do tempo, apontando momentos de estabilidade e de pequenas mudanças incrementais, como também momentos de forte pontuação e de mudanças em políticas (BRASIL, 2017; SUDANO, 2018; BRASIL e CAPELLA, 2019a;). A terceira via desses estudos destaca não uma política setorial, mas seleciona um indicador de atenção específico e analisa as prioridades ali evidenciadas sobre o conjunto de todas as políticas públicas setoriais, analisando aquelas que recebem maior ou menor atenção ao longo do tempo. Dentre esses estudos são apresentadas análises sobre as Mensagens ao Congresso Nacional (CAPELLA e BRASIL, 2019b) e outros indicadores de atenção governamental (BRASIL *et al.*, 2020).

No campo internacional, a estruturação do CAP se deu em decorrência do forte impacto internacional do projeto estadunidense - U.S. Policy Agendas - ocasionando a abertura de uma nova agenda de pesquisas em políticas públicas no

⁴ O *Comparative Agendas Project* é liderado por Frank Baumgartner e Bryan Jones, autores que propuseram o modelo de equilíbrio pontuado nos anos 1990. Os autores expandiram a pesquisa inicial sobre agenda do contexto dos EUA para diversos países, em associação a grupos de pesquisa, e desenvolveram o conceito de dinâmica de políticas públicas, nos anos 2000. Esses grupos de pesquisa, dedicados ao estudo sobre agenda, formam o CAP - uma rede presente em mais de vinte países atualmente, incluindo o Brasil (que passou a integrá-la em 2014).

mundo. Os achados de Baumgartner e Jones demonstrados no livro *Agendas and Instability in American Politics*, de 1993, no qual os autores demonstram o potencial analítico para estudos de políticas públicas e mudanças em políticas a partir do acompanhamento e do mapeamento da atenção e da prioridade sobre políticas públicas, despertaram a atenção de diversos pesquisadores ao redor do mundo, que começaram a se utilizar de seus preceitos teóricos e metodológicos para analisar as dinâmicas de políticas públicas de seus próprios países. Dinamarca, Espanha, Bélgica e Reino Unido foram os primeiros a dar corpo a este projeto que, hoje, engloba mais de duas dezenas de países (BAUMGARTNER *et al.*, 2019). No cenário internacional, além dos trabalhos teóricos e metodológicos (BEVAN, 2019; FAGAN e JONES; WLEZIEN, 2017), das análises setoriais de políticas e dos estudos sobre indicadores de atenção (CHAQUÉS-BONAFONT *et al.*, 2015; GREEN-PEDERSEN e MORTENSEN, 2010; FAGAN, 2018), também podem ser destacados os estudos de políticas públicas em perspectiva comparada, cuja metodologia de comparação ocorre tanto entre países (MORTENSEN *et al.*, 2011), como entre dados distintos em um mesmo país (WLEZIEN e SOROKA, 2012).

282

Seguindo os estudos mais atuais sobre *agenda-setting*, este trabalho se utiliza de diferentes ferramentas analíticas para cumprir o seu objetivo principal: identificar mudanças e continuidades na atenção e na priorização de políticas públicas pelos Presidentes da República, apontando a diversidade e a capacidade da agenda governamental brasileira entre os anos de 1995 a 2014. Para isso, são utilizados como fontes de análise as anuais Mensagens ao Congresso Nacional e os discursos de posse de todos os presidentes eleitos no período que abrange vinte anos e cinco mandatos: Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 a 1998 e 1999 a 2002), Lula (2003 a 2006 e 2007 a 2010) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014). A partir desse objetivo, algumas perguntas são feitas: quais políticas públicas aparecem como prioritárias em cada mandato? Quais mudanças e continuidades podem ser destacadas entre os distintos mandatos analisados? A atenção presidencial em Mensagens ao Congresso Nacional e nos discursos de posse é concentrada em poucos tópicos ou apresenta uma grande variedade de temas? Qual agenda presidencial é mais variada e possui maior capacidade? Há

diferenças consideráveis quando se compara a atenção percebida nas Mensagens ao Congresso e nos discursos de posse?

De forma a estruturar a discussão de tais questionamentos, este artigo é dividido em quatro seções. A primeira delas tem como objetivo retomar de forma breve os referenciais teóricos que embasam os estudos de *agenda-setting* e mudança em políticas públicas, bem como apresentar a forma como esses estudos são conduzidos. Em seguida, a segunda parte destina-se a apresentar os objetos de análise deste artigo: as Mensagens ao Congresso e os discursos de posse, destacando-os como importantes indicadores de atenção. Dando seguimento, a terceira seção apresenta o ferramental metodológico empregado para a construção de banco de dados e os conceitos analíticos de capacidade e diversidade de agenda. Por fim, a quarta seção apresenta as análises longitudinais sobre a atenção governamental em Mensagens ao Congresso Nacional e em discursos de posse, apresentando a capacidade e a diversidade da agenda em cada mandato, encaminhando, assim, para as considerações finais deste artigo.

283

2. Desenvolvimento

2.1 A trajetória teórica sobre a formação de agenda

A formação da agenda governamental figura no processo de produção de políticas públicas como uma das etapas mais importantes, tendo em vista que nela são definidas as prioridades do governo, compreendidas como apenas uma questão ou um conjunto de questões nas quais o governo (e atores próximos a ele) concentram sua atenção em determinado período (KINGDON, 2003). Além de ser um passo importante, a definição das prioridades também é central para a dinâmica de políticas públicas, já que governos não conseguem atender a todas as demandas concomitantemente; limitação essa que os obriga a priorizar temas que consideram mais urgentes, importantes ou convenientes em determinado momento (JONES e BAUMGARTNER, 2005).

Desde os anos 1970, com os primeiros estudos de Roger Cobb e Charles Elder (1971; 1972), os estudos sobre agenda vêm se consolidando como um campo

específico dentro da área de políticas públicas e da ciência política. John Kingdon (2003) foi um dos autores que contribuiu para esses estudos, revelando os complexos processos de definição da agenda governamental. O autor propôs o modelo de Múltiplos Fluxos, no qual elenca três variáveis essenciais para definir a formação da agenda: contexto político, problemas e soluções. Para que uma política pública seja produzida, Kingdon avalia que é preciso que essas três variáveis – ou seja, os três fluxos - convirjam, momento em que é criada uma janela de oportunidade para mudança. O autor ressalta que esse processo de convergência de fluxos e o aproveitamento da janela de oportunidade estão relacionados aos esforços de um empreendedor de políticas públicas (indivíduo, grupo de pessoas, ou organizações) que despende dinheiro, tempo e energia para criar um ambiente favorável para ocorrer a manutenção da agenda governamental e decisória (CAPELLA, 2007; KINGDON, 2003; ZAHARIADIS, 2014).

284 Partindo desses estudos, outras visões de *agenda-setting* foram surgindo, como a Teoria do Equilíbrio Pontuado, proposta por Baumgartner e Jones (1993), a qual defende a tese de que a atenção do governo passa por longos períodos de pequenas mudanças incrementais e, em períodos repentinos, sofre mudanças abruptas. Para justificar os longos períodos de estabilidade, os autores apontam a existência de “monopólios de políticas”, instituições capazes de impedir que o foco governamental seja redirecionado para outra questão, diminuindo as chances de a agenda sofrer mudanças abruptas (*feedback* positivo), limitando seu escopo em apenas uma questão (*feedback* negativo) (BAUMGARTNER; JONES, 1993; TRUE *et. al.*, 1999).

Criada por Baumgartner e Jones para compreender alguns casos específicos da realidade nos EUA, a Teoria do Equilíbrio Pontuado ganhou novas dimensões e passou a ser mais abrangente, passando a ser chamada de teoria geral da pontuação (*general punctuation thesis*) (JONES e BAUMGARTNER, 2005). Esse movimento possibilitou sua aplicação em diferentes sistemas políticos, contribuindo não só para a identificação de mudanças na agenda de países distintos, mas também na análise histórico-comparada entre eles (BAUMGARTNER *et. al.*, 2006; BAUMGARTNER *et. al.*, 2014; BAUMGARTNER *et. al.*, 2011).

Apesar destes avanços teóricos e metodológicos, os estudos sobre *agenda-setting* ainda enfrentam desafios, principalmente para estabelecer variáveis que sejam comuns aos diferentes contextos, sistemas políticos, institucionais e jurídicos em que estão sendo aplicadas as teorias de Baumgartner e Jones. Apesar desses desafios, os resultados dos estudos realizados mostram que a metodologia é aplicável a todos os tipos de sistemas, possibilitando a comparação de agendas ao redor do mundo (BAUMGARTNER *et. al*, 2019; JOHN, 2006).

Sendo assim, este trabalho tem como objetivo analisar a agenda brasileira no período 1995-2014, com base nos referenciais teóricos e metodológicos das teorias contemporâneas de *agenda-setting*. Para identificar mudanças e continuidades na atenção e priorização de políticas públicas pelos Presidentes da República ao longo desse período, serão utilizados como indicadores de atenção: os 20 documentos publicados anualmente de Mensagens ao Congresso Nacional (de 1995 a 2014), e os 5 discursos de posse (dois de Fernando Henrique, dois de Lula, e um de Dilma). Embora esses documentos não esgotem as possibilidades de mapeamento da agenda no período, eles permitem observar as prioridades estabelecidas ao longo do tempo, suas mudanças e continuidades.

285

2.2 Discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso Nacional como indicadores de atenção governamental.

Um dos indicadores de atenção mais amplamente empregado pela literatura internacional para identificar as prioridades dos governos e de seus atores são os discursos presidenciais. Por conta do protagonismo do chefe do Executivo no processo de políticas públicas (BAUMGARTNER e JONES, 1993; KINGDON, 2003), os pronunciamentos presidenciais são comumente usados em estudos para perceber as prioridades governamentais. Nas análises realizados por Baumgartner e Jones, por exemplo, um dos documentos utilizados como indicador da atenção presidencial foram os discursos de “Estado da Nação” (*Presidential State of the Union Speeches*), momento em que o presidente dos Estados Unidos da América vai ao Congresso dirigir seu discurso aos parlamentares apresentando as prioridades do Executivo para o ano que se inicia.

O discurso de posse é um evento simbólico e político de grande valor para os estudos de discursos e de políticas públicas (CERVI e GANDIN, 2015; CURBELO, 2017; DEBERT, 2008; GUIRADO, 2019). Nele, os presidentes eleitos fazem a passagem do momento eleitoral de disputa de projetos e de valores para o momento de início de um novo mandato, cujas ideias e valores ganharam a confiança da maior parte dos votantes. É um documento que, em geral, retoma as ideias de campanha, reafirma valores e preferências ao mesmo tempo que as projeta como ações futuras no mandato que se inicia. A posse presidencial está expressa no seguinte artigo da Constituição Federal:

Art. 78. O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil. (BRASIL, 1988, Art. 78)

286 Por outro lado, as Mensagens ao Congresso Nacional se apresentam como um documento com maior institucionalidade, normalmente não televisionado, cujo foco está na relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Neste documento, duas questões devem ser destacadas: a análise presidencial da situação do país; e o plano de atuação, destacando as prioridades e as providências que serão tomadas naquele ano. As Mensagens ao Congresso Nacional são descritas pela Constituição Federal da seguinte forma:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; (BRASIL, 1988, Art. 84)

Tanto as Mensagens ao Congresso Nacional quanto os discursos de posse, estão inseridos numa categoria específica dos estudos de *agenda-setting* chamados de agenda simbólica (CHARQUÉS-BONAFONT *et. al.*, 2015; JONES e BAUMGARTNER, 2005). A agenda simbólica, mais fluída e com menos fricção institucional, refere-se a um conjunto de dados e de indicadores que indicam a intenção, as ideias e os valores que os tomadores de decisão buscam ressaltar e destacar em seus discursos, falas e pronunciamentos. Essas prioridades podem, ou não, aparecer na agenda decisória e no processo de formulação de políticas públicas. Em Mensagens ao Congresso Nacional e em discursos de posse, portanto,

buscamos identificar as prioridades, assim como a manutenção e as mudanças na agenda simbólica dos Presidentes da República entre 1995 e 2014. Duas são as principais diferenças entre esses dois tipos de indicadores da atenção presidencial. Um deles está na periodicidade de cada um. Ao passo que os discursos de posse são feitos a cada quatro anos, com as metas e objetivos previstos para todo o mandato, as Mensagens ao Congresso Nacional são enviadas anualmente ao Congresso, na abertura da sessão legislativa, com metas e objetivos previstos para aquele ano. A segunda diferença está relacionada ao público-alvo. Tendo em vista que os discursos de posse são dirigidos à população como um todo, em um contexto de início de mandato, momento no qual o presidente expressa os planos, ideias e prioridades que já vinham sendo apresentados na campanha eleitoral e agradece o reconhecimento e a aceitação de suas propostas, as Mensagens ao Congresso, por outro lado, têm como público-alvo os parlamentares, numa relação entre Executivo e Legislativo, num momento delicado de forte indicação sobre as prioridades que serão levadas à casa legislativa pelo Presidente da República, sinalizando as ideias, os valores, os pedidos de atenção e os direcionamento de esforços.

287

2.3 Métodos e ferramentas: da análise de conteúdo aos conceitos de capacidade e diversidade da agenda.

O processo metodológico desse tipo de análise é realizado por meio de diversas ferramentas e se constitui, inicialmente, com a construção de banco de dados criado a partir da análise de conteúdo e da codificação dos documentos selecionados. Tanto os cinco discursos de posse quanto as vinte Mensagens ao Congresso Nacional foram obtidos, na íntegra, do repositório online da Biblioteca da Presidência da República⁵. Os documentos originais são baixados em formato de texto corrido e, para a construção do banco de dados quantitativo que indica o aparecimento de políticas públicas em cada documento, fez-se necessário utilizar de procedimentos da análise de conteúdo que prevê a fragmentação dos documentos em trechos ou sentenças. Uma nova “sentença” é formada para cada vez que uma nova política setorial for identificada no texto. Na seguinte passagem

⁵ Pode ser acessado em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais>.

extraída de um discurso de posse, por exemplo: “Por outro lado, é absolutamente necessário que o país volte a crescer, gerando empregos e distribuindo renda”. Após leitura, o texto é separado em três “sentenças” distintas, uma vez que a mesma frase se refere a três políticas setoriais distintas. As sentenças são: 1) “Por outro lado, é absolutamente necessário que o país volte a crescer” identificada como uma preocupação sobre a política macroeconômica; 2) “gerando empregos” destacando a atenção sobre políticas de emprego e, por fim, 3) “distribuindo renda” mostrando preocupação específica sobre a desigualdade econômica e social advinda da renda.

Como pode ser notado no exemplo acima, a construção de sentenças respeita o aparecimento de atenção sobre distintas políticas setoriais, e não a construção textual ou pontuações. Após a fragmentação do texto em sentenças, essas passam por outro processo metodológico que designa uma classificação para cada sentença, definida por um código referente a política setorial da qual a sentença se refere. Para isso, o método de classificação segue as diretrizes do *Brazilian codebook* (CAPELLA e BRASIL, 2019), adaptado e compatível com a metodologia usada internacionalmente por mais de vinte países membros do *Comparative Agendas Project* (CAP) (BEVAN, 2019). Ao todo, o *codebook* traz 21 classificações, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação das políticas setoriais.

CÓDIGO	POLÍTICA SETORIAL
1	MACROECONOMIA
2	DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS, LIBERDADES E MINORIAS
3	SAÚDE
4	AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA
5	TRABALHO, EMPREGO E PREVIDÊNCIA
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: Bevan (2019).

Com o processo de fragmentação e codificação, separando e catalogando a menção às diferentes políticas públicas, os 20 documentos de Mensagens ao Congresso Nacional geraram um banco de dados contendo 3.466 dados, cada um referente ao aparecimento de políticas públicas ao longo dos documentos. O mesmo procedimento foi realizado com os 5 discursos de posse que geraram, da mesma forma, um banco de dados com 959 informações da atenção sobre políticas públicas. Os mais de 3 mil dados utilizados nesse estudo são parte do repositório do Brazilian Policy Agendas Project⁶.

289

Para garantir credibilidade e confiança metodológica, as sentenças foram classificadas duas vezes por dois pesquisadores distintos⁷. A classificação criada por meio de códigos gera padronização que impede interpretações enviesadas do *corpus documental*, ao passo que permitem que sejam feitas análises percentuais que facilitam a percepção quantitativa de mudanças e continuidades na agenda governamental. Uma nova checagem dos dados foi realizada especificamente para o desenvolvimento dessa pesquisa, onde os autores analisaram todos os dados codificados ratificando a codificação realizada. Na seção a seguir, os quase 4 mil dados obtidos serão analisados em perspectiva longitudinal, demonstrando o percentual em que cada tipo de políticas públicas ocupa em cada mandato. Passando da análise descritiva percentual para a análises mais robustas, serão analisadas a capacidade e a diversidade das agendas, calculada pelo índice de entropia H de Shannon.

⁶ Pode ser acessado em <https://www.comparativeagendas.net/brazil>.

⁷ O método de validação de dados usado pelo CAP é o *double-blind review*, no qual dois pesquisadores do grupo fazem as classificações de forma separada e, para os casos de divergência, um terceiro pesquisador valida a classificação mais coerente para a sentença, gerando assim uma avaliação confiável de dados (BEVAN e PALAU, 2020).

A análise da capacidade está relacionada à quantidade de informações referentes às diversas políticas públicas identificadas nos documentos analisados. Conforme será demonstrado mais adiante, na Tabela 1, cada documento apresenta um tamanho e uma quantidade específica de políticas públicas mencionadas pelos presidentes. A capacidade de agenda indica, portanto, a quantidade de temas tratados em cada documento analisado. De forma complementar, a diversidade da agenda 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. Importante salientar que capacidade e diversidade não são necessariamente proporcionais, pois o presidente pode realizar um pronunciamento longo, com o aparecimento de diversas medidas, exemplos, propostas, configurando uma agenda de alta capacidade, mas que versam, em sua grande maioria, sobre um mesmo tema, como a política macroeconômica, por exemplo, apresentando, assim, baixo grau de diversidade.

Para mensurar a diversidade dos documentos selecionados, foi utilizada a equação de entropia H de Shannon fortemente utilizada pela Teoria Matemática da Comunicação (SHANNON, 1949) técnica que recentemente vem sendo empregada nos estudos sobre *agenda-setting* (BOYDSTUN *et al.*, 2014; BRASIL, 2017; CHAQUÉS-BONAFONT *et al.*, 2015). A equação resulta em um índice probabilístico que demonstra quão diversos foram os assuntos tratados nos documentos. Assim, é possível determinar se nos pronunciamentos a atenção governamental se concentrou em poucas questões ou se difundiu entre várias. Para isso, foi usado o indicador de Entropia H de Shannon a partir do logaritmo natural (número de Euler: e)

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

no qual (x_i) refere-se a dimensão (código), $p(x_i)$ representa a proporção de atenção recebida por (x_i) , $\ln(p(x_i))$ significa o logaritmo natural da proporção de atenção dada, por fim, n é o total de códigos sendo analisados. Considerando os 21 códigos usados neste trabalho, os pronunciamentos podem ter um índice de diversidade que varia entre 0 e 3,04. Variações dentro dessa escala indicam maior ou menor concentração nos temas abordados. Quanto mais próximo de 0, maior o

nível de concentração da agenda, mais restrito são os temas abordados e a menor é a distribuição entre os 21 temas possíveis. Da mesma forma, aumentos na escala 0-3,04, aproximando do valor máximo 3,04, indicam maior abertura da agenda, ampliação do escopo e maior distribuição dos temas abordados nos documentos entre os 21 tipos de indicadores analisados.

A partir da análise desses dois indicadores, capacidade e diversidade, é possível notar momentos de ampliação ou de retração da agenda, vinculando esses achados, à luz da teoria de *agenda-setting*, a uma relação positiva entre aumento da capacidade e diversidade da agenda em contextos de estabilidade democrática, econômica e política, e a relação negativa em momentos de maior fricção institucional ou de crises específicas que demandam concentração da atenção dos tomadores de decisão (BOYDSTUN *et. al.*, 2014).

3. Análises

291 Com a sistematização dos dados por meio de códigos foi possível obter percentuais que demonstram a capacidade, a diversidade e a distribuição de atenção nos discursos de posse e Mensagens ao Congresso.

A seguir, na Tabela 1, estão dispostos os resultados referentes aos discursos de posse agregados por mandato, ou seja, realizado pela média dos quatro anos que compõem cada governo. Em amarelo estão destacadas as maiores porcentagens de atenção em cada pronunciamento, de maneira a enfatizar quais foram as questões priorizadas pelos presidentes em seus discursos. As últimas duas linhas do quadro são destinadas aos dados de capacidade e diversidade, com as maiores do período também destacadas em amarelo:

Tabela 1 - Atenção distribuída pelos códigos nos discursos de posse (1995 a 2011).

DISCURSOS DE POSSE					
Presidente	FHC 1	FHC 2	LULA 1	LULA 2	DILMA 1
Ano de posse	1995	1999	2003	2007	2011
1-Macroeconomia	13%	18%	11%	9%	16%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	16%	14%	6%	9%	6%
3-Saúde	5%	4%	1%	0%	4%
4-Agricultura, pecuária e pesca	0%	1%	6%	2%	2%
5-Trabalho, emprego e previdência	3%	6%	6%	16%	4%
6-Educação	5%	6%	1%	9%	8%

7-Meio-ambiente	1%	1%	2%	0%	3%
8-Energia	1%	1%	1%	0%	5%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	1%	0%	0%
10-Transportes	0%	2%	1%	0%	1%
12-Judiciário, justiça, crimes	3%	1%	5%	16%	4%
13-Políticas sociais	10%	12%	18%	21%	11%
14-Habitação, infraestrutura	0%	2%	6%	0%	2%
15-Instituições financeiras e comércio	2%	5%	1%	0%	4%
16-Defesa, forças armadas, militares	3%	0%	2%	0%	2%
17-Ciência e comunicações	4%	2%	2%	0%	3%
18-Comex, importações e exportações	4%	5%	6%	0%	4%
19-R.I. e política externa	11%	9%	14%	0%	8%
20-Governo e administração pública	13%	13%	7%	12%	9%
21-Território e recursos naturais	0%	1%	3%	2%	3%
23-Cultura, esporte e lazer	3%	1%	2%	2%	3%
CAPACIDADE (quant. de dados)	239	175	174	43	268
DIVERSIDADE	2,34	2,59	2,70	2,05	2,82

Fonte: elaboração própria.

Como tratado anteriormente, os discursos de posse possuem característica simbólica, focalizando questões já promovidas durante a campanha eleitoral. Segundo Debert (2008, p. 50), o discurso de posse “é o momento de retificação da legitimidade de um poder conquistado através de um projeto de ação transformadora referendado pelo todo social”. Sendo assim, os governantes se utilizam desse momento para pautar suas visões sobre o diagnóstico da situação do país e das suas prioridades de ações futuras.

Analisando os discursos de posse em relação à capacidade da agenda, é possível verificar um processo com poucas mudanças entre os três primeiros governos analisados, FHC 1, FHC 2 e Lula 1. Chama a atenção, no entanto, a brusca redução na capacidade presente no discurso de posse do segundo mandato de Lula (2007) e um grande aumento de capacidade no discurso de posse da presidenta Dilma, alcançando o maior índice mapeado no período de 20 anos, com 268 dados⁸. A análise sobre a capacidade se reflete, também, na diversidade da agenda de cada mandato. Como tratado na seção 2.3, ao utilizar 21 variáveis distintas para analisar a diversidade da agenda, o indicador de Entropia H de $\ln(21)$ pode variar entre 0 e 3,04. Assim, de acordo com os dados do quadro anterior, nota-se que o pronunciamento de posse de Dilma, em 2014, apresentou a maior diversidade dentre os cinco discursos analisados, alcançando um índice de 2,82. De forma

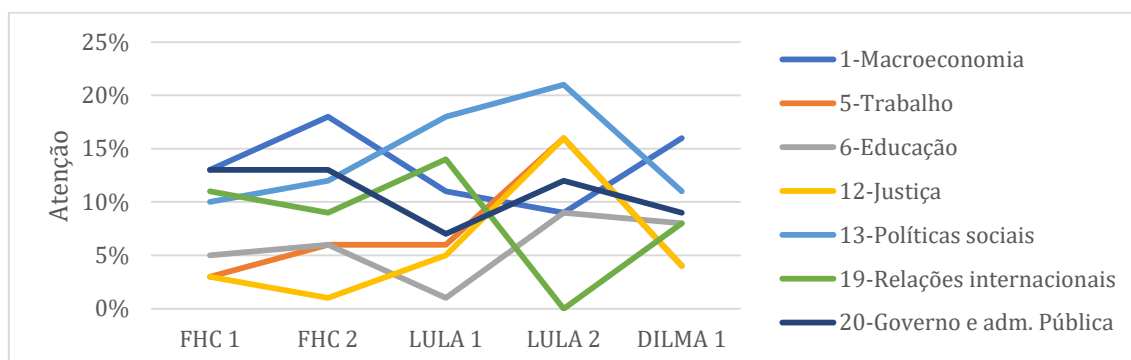
⁸ O número da capacidade reflete que o pronunciamento da presidenta pôde ser fragmentado em 268 trechos de diferentes assuntos (alguns mais frequentes que outros, como se vê no Gráfico 1).

correlata ao que se percebeu na análise de capacidade, a menor diversidade de agenda também ocorreu no segundo discurso de Lula, em 2007, com diversidade de 2,05.

De modo geral, ao longo dos mandatos foi possível observar um aumento contínuo da diversidade nos discursos, com exceção de Lula 2, no qual a atenção concentrou-se em justiça e crimes (16%), tema que, até então, apresentava uma média baixa de atenção, cerca de 4%, nos três governos anteriores. O discurso curto e concentrado de Lula pode ser compreendido no contexto da ocorrência de um evento específico três dias antes da posse, no qual uma ação violenta no Rio de Janeiro matou dez civis e dois policiais militares. Devido à comoção nacional, Lula dedicou boa parte do seu discurso para retratar o ocorrido, demonstrando sensibilidade e empatia para com a população. Contudo, o discurso de reeleição perdeu grande parte de suas características e não mencionou mais da metade das variáveis estudadas: das 21 políticas setoriais, 11 tiveram 0% de atenção em 2007. Desta forma, o discurso breve, curto, altamente focado em um evento, fez com que a capacidade e a diversidade no discurso de posse despencassem, apresentando o menor índice do período de 5 discursos analisados.

No que se refere a distribuição de atenção sobre as políticas setoriais nos discursos ao longo dos cinco pronunciamentos, é possível identificar continuidades e mudanças, com predominância de sete, dentre as vinte e uma questões tratadas pelo método adotado, como mostra o Gráfico 1:

Gráfico 1 - Variação na atenção em políticas setoriais nos discursos de posse.



Fonte: elaboração própria.

A partir da análise do gráfico anterior, é possível perceber um forte padrão de estabilidade nas prioridades mapeadas nos dois discursos de FHC, com

mudanças incrementais em macroeconomia e políticas de trabalho, por exemplo. É importante notar que as políticas de maior atenção em FHC permanecem as mesmas em seus discursos nos dois mandatos, mudando apenas a ordem de prioridade entre Macroeconomia, Direitos Civis, Políticas Sociais, Governo e Administração Pública e Relações Internacionais (RI). A alta atenção sobre Macroeconomia e governo e Administração Pública marcam mudanças importantes no governo FHC no qual o presidente priorizou a defesa do Plano Real e as medidas para conter a crise do déficit público, assim como insistiu no debate público sobre as reformas do Estado e da administração pública. Já em Lula 1 começaram a surgir mudanças significativas nos discursos: além da ampliação na diversidade de políticas retratadas, as políticas sociais aparecem como prioritárias e outros setores como Habitação e Agricultura passam a integrar as prioridades do discurso de Lula, juntamente com Macroeconomia e Governo e Administração Pública. De início, tais rupturas podem ser interpretadas como consequência da troca de partidos no Executivo (PSDB-PT), mas tal análise logo é colocada em xeque com o discurso de reeleição, em Lula 2, momento em que as prioridades na atenção do presidente reeleito continuaram a sofrer mudanças notórias mesmo com a permanência do mesmo presidente e do partido (PT) no poder. Percentualmente, houve mais continuidades entre os discursos de FHC e Lula, do que entre os dois discursos do próprio petista. O discurso de Dilma 1 também se diferenciou muito de Lula 2. Apesar de ambos serem do PT, Dilma preocupou-se mais que seu antecessor em espalhar a atenção pelas políticas, como se vê no gráfico pelas linhas se aglutinando entre 4 a 16% em seu discurso, enquanto Lula variava as atenções entre 0 a 21%. Sendo assim, discursos de um mesmo partido não pressupõem uma linearidade, pois houve mais continuidade entre os discursos de FHC e Lula, do que entre os de Lula e Dilma, apesar das ideologias opostas de cada partido político.

Analisando as políticas separadamente, é possível aferir que atenção atribuída às questões relacionadas à Macroeconomia aumentaram no discurso de FHC 2, quando foram citados o Plano Real e as metas de diminuição dos gastos públicos. Contudo, posteriormente o tema não foi o principal foco durante os discursos de Lula, que nos seus pronunciamentos ao povo focou mais em políticas

sociais. O tema Macroeconomia só voltou a ser prioridade com Dilma 1, momento em que o Brasil começava a sentir os impactos da crise econômica de 2008. Em suma, o presidente que mais se preocupou em falar de Macroeconomia para a população foi FHC, dada as transformações econômicas da época.

Já o tema Governo e Administração Pública manteve-se estável e com grandes índices de atenção nos discursos de FHC, quando o presidente falou ao povo sobre privatização e reestruturação do Estado. Mas apresentou queda de 6% no discurso de Lula 1, voltando a crescer com seu segundo discurso, quando fez referência ao fortalecimento da democracia com a sua reeleição que, segundo ele, permitiu que um operário continuasse no Palácio da Alvorada. Em Dilma 1 o tema ficou estável.

As políticas sociais, por sua vez, tiveram destaque com Lula em comparação a FHC e Dilma. Ainda que não se possa desconsiderar a atenção dada ao tema em FHC, é no primeiro discurso de Lula que a política passa a ser a mais destacada num discurso de posse, no qual Lula dedicou muitas referências ao combate à fome, à miséria e à desigualdade social. Em Lula 2 o tema continuou aumentando, agora com menções às conquistas de seu primeiro mandato (Fome Zero, Bolsa Família, Brasil sem Miséria, Minha Casa Minha Vida).

As menções às relações internacionais ficaram estáveis nos governos FHC, com uma pequena queda de 2% no segundo mandato. Em Lula 1 o tema ganhou mais atenção com diversas menções relacionadas ao fortalecimento do Mercosul e à aproximação com outros países em desenvolvimento, mas em seu 2º discurso nem foi citado. Com Dilma, o tema voltou a ser inserido nos discursos, com referências a ONU, EUA, América do Sul etc. Nenhum outro presidente falou mais sobre RI ao povo do que Lula em 2003, dado os esforços do presidente em diminuir os receios internacionais sobre seu posicionamento mais à esquerda do espectro político.

Já as Mensagens ao Congresso, como dito anteriormente, cumprem a função de estabelecer prioridades e sinalizá-las aos parlamentares, firmando diretrizes, pedidos de atenção e direcionamento de ideias. Os 20 documentos analisados de Mensagens ao Congresso Nacional foram compilados de acordo com o mandato e o resultado, portanto, é apresentado pela média dos quatro discursos anuais,

formando um indicador único por mandato. Em destaque estão os maiores percentuais de atenção, capacidade e diversidade:

Tabela 2 - Distribuição da atenção sobre os códigos nas Mensagens ao Congresso (1995-2014).

MENSAGENS AO CONGRESSO					
	FHC1	FHC 2	LULA 1	LULA 2	DILMA 1
	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
1-Macroeconomia	28%	28%	13%	28%	13%
2-Direitos civis	3%	2%	2%	1%	2%
3-Saúde	3%	3%	0%	1%	6%
4-Agricultura	1%	1%	4%	1%	3%
5-Trabalho	6%	6%	4%	2%	3%
6-Educação	3%	5%	5%	6%	10%
7-Meio-ambiente	1%	1%	0%	1%	3%
8-Energia	2%	1%	2%	3%	4%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	2%	1%	3%	4%	6%
12-Justiça	1%	2%	3%	3%	7%
13-Políticas sociais	11%	9%	15%	16%	9%
14-Habitação	4%	2%	4%	3%	3%
15-Instituições financeiras	7%	4%	4%	5%	3%
16-Defesa	0%	1%	0%	1%	2%
17-Tecnologia	2%	1%	0%	0%	2%
18-Comércio exterior	9%	13%	3%	5%	2%
19-Relações internacionais	1%	6%	10%	12%	10%
20-Governo e adm. Pública	17%	15%	30%	10%	13%
21-Recursos naturais	1%	1%	0%	1%	2%
23-Cultura e esporte	1%	0%	0%	0%	0%
CAPACIDADE (quant. de dados)	208	207	50	79	293
DIVERSIDADE	2,285	2,2125	1,93	2,16	2,65

Fonte: elaboração própria.

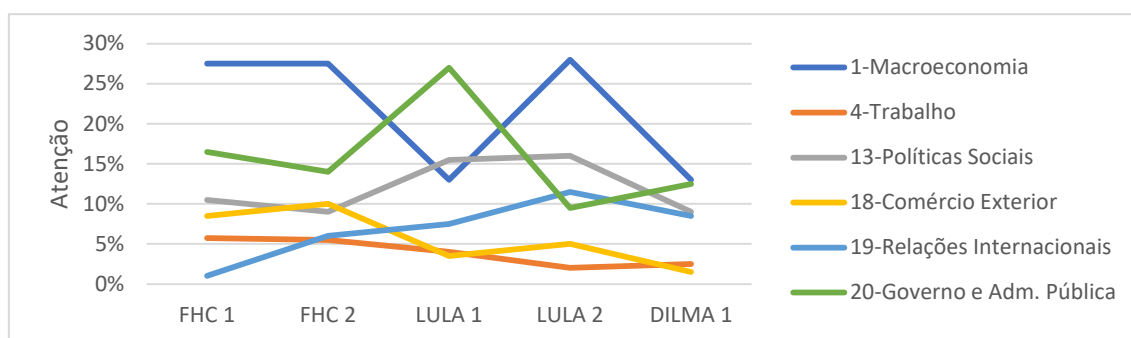
Retomando o cálculo de entropia máximo de 3,04, as Mensagens ao Congresso Nacional com maior diversidade de temas foram, novamente, as da presidenta Dilma, com uma média de 2,65. Também com a maior capacidade, os textos encaminhados pela presidenta apresentaram 293 “sentenças” ao longo de seus quatro anos de mandato. As diversidades e capacidades de FHC permanecerem equilibradas, com pouca variação na diversidade do segundo mandato. Mais uma vez Lula apresentou os menores valores de capacidade e

diversidade nas Mensagens. Todos os pronunciamentos de Lula, sejam Mensagens ao Congresso ou discursos de posse, apresentaram um padrão de pouca capacidade e diversidade. É possível notar que, em Lula, nos dois mandatos, a relação de prioridades elencadas aos parlamentares em Mensagens ao Congresso Nacional é altamente focalizada e direcionada a poucos setores de políticas públicas. No primeiro mandato, as políticas de maior relevância foram aquelas pertencentes ao tema de Governo e Administração Pública, nas quais Lula busca estabelecer confiança e maior relação entre o Executivo e o Legislativo, e o tema de Macroeconomia, no segundo mandato, no qual o presidente destaca as ações e os indicadores macroeconômicos positivos, pedindo maior adesão e auxílio dos parlamentares para continuidade das políticas econômicas do país.

No que se refere à distribuição da atenção pelas políticas setoriais, seis delas foram predominantes nas Mensagens ao Congresso ao longo dos mandatos analisados: Macroeconomia; Trabalho; Políticas Sociais; Comércio Exterior; Relações Internacionais; e Governo e Administração Pública, conforme pode-se perceber no gráfico abaixo.

297

Gráfico 2 - Variação na atenção em políticas setoriais nas Mensagens ao Congresso.



Fonte: elaboração própria.

De modo geral, os temas priorizados nas Mensagens encaminhadas ao Congresso por FHC, assim como seus discursos, mantiveram-se estáveis, com o aparecimento dos mesmos temas na lista de prioridades. Macroeconomia é o tema de maior atenção nos dois mandatos, seguido de Governo e Administração Pública. Políticas sociais e Comércio exterior trocam de posição entre o primeiro e o segundo mandato, mas continuam entre os temas priorizados por FHC. Com a eleição de Lula é possível notar mudanças e descontinuidades na priorização sobre

algumas políticas públicas como a Macroeconômica, por exemplo, que cai de tema mais importante nos dois mandatos de FHC para o terceiro tópico mais importante no primeiro mandato de Lula. O tema, no entanto, volta a subir na reeleição de Lula, apresentando uma configuração de prioridades mais próxima do governo de FHC. Em Dilma, a alta distribuição de temas, a grande variedade e capacidade, mostram uma agenda sem picos definidos, mas com diversos temas diferentes com os níveis de atenção muito próximos, diferente do que se assistiu em todos os governos anteriores, quer do Presidente Lula, do mesmo partido (PT), quer do presidente Fernando Henrique (PSDB).

298 Analisando as políticas individualmente, é possível perceber que macroeconomia foi o assunto mais tratado na maioria das Mensagens ao Congresso. Só deixou de ser o assunto principal em Lula 1 e Dilma 1. Vale ressaltar também que todas as Mensagens de FHC tiveram como assunto de maior atenção a macroeconomia, tendo em vista os esforços do Executivo em convencer o Legislativo sobre a urgência de políticas econômicas austeras para conter a inflação e o gasto público. Nas Mensagens de Lula 2 houve um crescimento no assunto quando exaltou ao Congresso o bom andamento da economia em seu primeiro mandato; e em 2010, ano em que Lula mencionou aos parlamentares os impactos da crise econômica de 2008.

Menções ao tema “trabalho” foram caindo continuamente nas Mensagens ao Congresso, inclusive com Lula, que enfatizou políticas de trabalho e renda em seus discursos de posse. Voltou a crescer só com Dilma, mas não a ponto de chegar aos mesmos níveis que FHC. Outro assunto que manteve continuidade foi comércio exterior, apenas com um pico em FHC 2, quando mencionou para o Congresso a crise do Rublo e a crise dos Gigantes Asiáticos.

Temas relacionados a governo receberam muita atenção nas mensagens de FHC, quando disse ao Congresso suas ideias de privatização e reforma do Estado, mas com a entrada de Lula a atenção sobre o tema apresentou um salto de 30%, aumento significativo causado pelos esforços de Lula em acalmar o Congresso em um momento de *turnover* partidário. A partir de 2005, passada a crise de mudança partidária no poder, estabilizou-se.

Relações Internacionais, por sua vez, tiveram dois aumentos: o primeiro em FHC 2, com a crise financeira na Ásia e na Rússia (mesmos eventos que, no mesmo período, aumentaram a atenção em Comércio Exterior); e o segundo aumento em Lula 2, quando o presidente destacou feitos de seu governo e a aproximação de trabalhos realizados no Parlamento do Mercosul e a criação da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia.

Por fim, as Políticas Sociais receberam atenção de FHC, mas não com a mesma prioridade que dada por Lula (cujo tema chega a dominar cerca de 15% das Mensagens), devido ao empenho em fazer com que suas políticas de distribuição de renda e combate à fome fossem aprovadas pelo Congresso, como o Bolsa Família, o Fome Zero, o Minha Casa Minha Vida etc. Ainda assim, Lula tratava com maior prioridade e maiores níveis de atenção sobre as políticas sociais em seus discursos de posse do que nas Mensagens enviadas ao Congresso. Posteriormente, as Políticas Sociais deixaram de ser o foco nas mensagens, chegando a apenas 9% em Dilma, menor até do que a atenção dada por Fernando Henrique.

299

Outras políticas setoriais que não foram apresentadas no Gráfico 2, mas que apresentaram mudanças importantes, foram Saúde e Transporte nas Mensagens que Dilma fez ao Congresso. Em 2011, ano em que Alexandre Padilha ocupou o cargo de Ministro da Saúde, o tema da Saúde aumentou em 5% nas Mensagens ao Congresso, se destacando entre as políticas priorizadas durante o Governo Dilma. Já o crescimento de menções às políticas de transporte, também em Dilma, aumentou 2% devido à Copa do Mundo, às Olimpíadas e às Jornadas de Junho, obrigando-a a tomar medidas junto ao Congresso.

4. Considerações finais

Este artigo apresentou uma análise da distribuição de atenção, da capacidade e da diversidade dos discursos presidenciais e das Mensagens ao Congresso ao longo dos mandatos de Fernando Henrique, Lula e Dilma, de 1995 a 2014. A pesquisa aqui proposta identifica parte da agenda simbólica dos presidentes eleitos, evidenciando os temas prioritários, suas mudanças e

permanências ao longo do tempo e dos mandatos. Uma das conclusões que podem ser destacadas se refere ao efeito que diferentes públicos-alvo causam nas prioridades destacadas de cada tipo de pronunciamento. É possível notar que, ao definirem os assuntos que serão priorizados no discurso de posse, os presidentes preocupam-se com temas de interesse mais gerais e de fácil reconhecimento nacional. Com exceção ao segundo mandato de FHC, no qual as políticas macroeconômicas aparecem como prioritárias em ambos os documentos analisados, em nenhum outro governo o tema de maior atenção nos discursos de posse figurou, também, como o tema de maior atenção na média de Mensagens ao Congresso Nacional. Em Lula, por exemplo, apesar de o tema prioritário em discursos de posse ser as Políticas Sociais, em Mensagens ao Congresso as prioridades estão em Governo e Administração Pública, no primeiro mandato, e em Macroeconomia, no segundo. O momento de posse é, também, de reflexão e valorização sobre o processo democrático, de recuperação dos valores e dos processos pós redemocratização do país. Exemplo disso pode ser notado nos discursos de posse de FHC, nos quais a atenção dada a Direitos Civis e Liberdades (16% em 1995 e 14% em 1999), destacando a democracia e a legitimidade das eleições e do processo democrático teve destaque dentre os temas abordados no discurso de posse, mas apresentou baixo grau de congruência quando comparada à atenção dada ao mesmo tema nas Mensagens encaminhadas ao Congresso Nacional (2% a 3%).

No caso das Mensagens aos parlamentares, os presidentes escolhem dar prioridade aos temas que podem resultar em boas relações com o Legislativo, destacando assuntos que exigem convencimento e reconhecimento de problemas e prioridades que dependem do Parlamento para serem colocados na agenda decisória e caminharem no processo de produção de políticas, como em 2003, ano em que ocorreu o *turnover* no Executivo, passando do PSDB para PT. O uso das Mensagens ao Congresso Nacional como ferramenta de aproximação e de equalização de demandas entre o Executivo e o legislativo pode ser claramente notada no primeiro mandato de Lula, que reservou aos temas de Governo e Administração Pública, envolvendo assuntos como a relação executivo-legislativo, crises e reformas políticas, assuntos relacionados à estrutura da administração

interna, ministérios e afins, mais de 30% da atenção na média das Mensagens encaminhadas ao Congresso. O tema, no entanto, foi apresentado para a população em discurso de posse de forma mais preterida, com apenas 7% na atenção do discurso. É importante destacar, novamente, que este estudo ainda não possibilita a comparação entre as prioridades da agenda simbólica e a efetiva formulação de políticas, ou mesmo proposições legislativas dos atores. Esse trabalho, de alta relevância poderá, futuramente, ser trabalhado com o devido embasamento teórico e metodológico.

Ao definir quais as prioridades de cada pronunciamento, o tipo do documento, público-alvo, assim como o momento do pronunciamento acabam por interferir, também, nos índices de diversidade e de capacidade de agenda de cada documento. Os discursos de posse dos presidentes têm maior capacidade e são mais diversos quando comparados às Mensagens ao Congresso Nacional. Os discursos tratam de um leque maior de temas, dado que é um pronunciamento que expressa as metas e políticas para os próximos quatro anos, exigindo do presidente uma atenção mais abrangente, abarcando o máximo de temas possíveis. A capacidade e a diversidade das Mensagens ao Congresso, em contrapartida, apresentam uma média menor, uma vez que o presidente precisa selecionar de forma mais específica quais temas precisam ser apontados como prioritários para os atores legislativos.

Outra conclusão que se destaca a partir das análises realizadas é referente ao impacto dos momentos de crises, fricção política e de eventos internacionais que concentram a atenção em determinados assuntos, diminuindo a diversidade da agenda para temas diferentes daqueles envolvidos nesses eventos, que podem ser notados em diversos governos ao longo do tempo sobre políticas diferentes, tais como: a construção de problemas e de soluções macroeconômicas com o Plano Real e a Reforma do Estado em FHC; o crescimento da atenção de Lula sobre políticas de educação a partir de 2006, com a entrada de Haddad no Ministério da Educação, ou, em Dilma, como a Saúde a partir da nomeação de Alexandre Padilha como ministro em 2011; e o crescimento de atenção sobre políticas de Transporte para atender aos eventos esportivos internacionais que ocorreriam no Brasil.

Focado na atenção de dois documentos, ao longo de 5 mandatos, este artigo pode auxiliar na produção de novas análises que levem em consideração outras variáveis e outros indicadores de atenção em pesquisas futuras. Os dados aqui coordenados por mandato podem ser desmembrados por ano, ou consolidados por partido político na tentativa de entender prioridades e diferenças partidárias. Há, ainda, uma série de estudos que poderão ser coordenados a partir dos desdobramentos dos dados aqui organizados, como as comparações entre as prioridades da agenda simbólica e a agenda governamental, estudos que destacam o papel dos partidos políticos como atores centrais nas disputas; ou mesmo a relação entre Legislativo e Executivo na proposição de normas para a efetivação de políticas públicas que podem, ou não, ser compatíveis com o que se propõem na agenda simbólica mapeada, neste estudo, em discursos de posse e em Mensagens ao Congresso Nacional.

5. Referências

- 302 BAUMGARTNER, F. R. et. al. Comparative studies of policy agendas. **Journal of European Public Policy**, v. 13, n. 7, p. 959-974, 2006.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. **Policy dynamics**. Chicago, USA: University of Chicago Press, 2002.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The politics of information: Problem definition and the course of public policy in America**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2015.
- BAUMGARTNER, F. R. et. al. Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the policy process**. 3 ed. Oxford, UK: Westview Press, 2014. P 155-188.
- BAUMGARTNER, F. R. et. al. Comparative studies of policy dynamics. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 8, p. 947-972, 2011.
- BAUMGARTNER, F. R. et al. **Comparative policy agendas: Theory, tools, data**. Oxford, UK: Oxford University, 2019. p. 17-34.

BEVAN, S. Gone fishing: The creation of the comparative agendas project master codebook. In: BAUMGARTNER, F. R. et al. **Comparative policy agendas: Theory, tools, data** (pp. 17–34). Oxford, UK: Oxford University, 2019. p. 17-34.

BEVAN, S.; PALAU, A. M. O Comparative Agendas Project na América Latina: dados e codificação. **Revista De Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1526-1545, 2020.

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.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

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. Tese (Doutorado em Ciência Política) Centro de Ciências Humanas e Educação, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, SP. 2017.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. **Revista Compolítica**, v. 8, n. 1, p. 123-146, 2018.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014". **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1-22, mai. 2019a.

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, set. 2019b.

BRASIL, F. G. et. al. Policy Change in Brazil: New Challenges for Policy Analysis in Latin America. **Latin American Policy**, v. 11, n. 1, p. 24-41, 2020.

BRASIL, F. G., JONES, B. D. Agenda Setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas: uma breve introdução. **Revista De Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1486-1497, 2020.

BRAZILIAN POLICY AGENDAS PROJECT. **Comparative Agendas Project**, 2020. Capella and Brasil. "Datasets". Disponível em <<https://www.comparativeagendas.net/brazil>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et. al. (Ed.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007.

CAPELLA, A. C. N. et al. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: Encontro Anual da ANPOCS, 39. Caxambu, 2015. **Anais...** Caxambu, 2015. P. 1-43. Disponível em:

<https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-metodologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

CERVI, E. U.; GANDIN, L. **Da continuidade de Lula em 2011 ao “novo governo” reeleito em 2015**: as principais características dos discursos de posse de Dilma Rousseff ao Congresso Nacional. In: COMPÓS, 24. 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2015. p.1-19. Disponível em: <http://www.compos.org.br/biblioteca/compos-2015-7e1930dc-fca2-40ac-8445-3d711647baf2_completo_2786.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CHAQUÉS-BONAFONT, L. et. al. **Agenda Dynamics in Spain**. New York, NY: Palgrave MacMillan, 2015.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics**: The dynamics of agenda building. Boston, MA: Allyn and Bancon, 1972.

CAP. Comparative Agendas Project, 2020. **Página Inicial**. Disponível em <<https://www.comparativeagendas.net/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CURBELO, A. A. **Analysing the (ab)use of language in politics**: the case of Donald Trump. Working Paper, p. 2-17. Bristol: University of Bristol, 2017. Disponível em: <<https://doksi.net/en/get.php?lid=27324>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

FAGAN, E. J. Marching orders? U.S. Party platforms and legislative agenda setting 1948–2014. **Political Research Quarterly**, v. 71, n. 4, p. 949-959, 2018.

FAGAN, E. J. et. al. Representative systems and policy punctuations. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n. 6, p. 809-831, 2017.

GREEN-PEDERSEN, C.; MORTENSEN, P. B. Who Sets the Agenda and Who Responds to It in the Danish Parliament? **European Journal of Political Research**, v. 40, n. 2, p. 257-281, 2010.

GUIRADO, M. Between Speech and Act, there is much more than we could imagine. *Psicologia USP* [online], v. 30, e190027, p. 1-9, 2019.

JOHN, P. The policy agendas project: A review. **Journal of European Public Policy**, v. 13, n. 7, p. 975-986, 2006. doi:10.1080/13501760600923870.

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

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

MORTENSEN, P. B. *et al.* Comparing government agendas: Executive speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 8, p. 973-1000, 2011.

SHANNON, C. E.; WEAVER, W. **The mathematical theory of communication**. Urbana: University of Illinois Press, 1949.

SUDANO, A. C. G. P. **Agenda governamental no Brasil: análise da atenção presidencial na nova república (1985-2014)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Ciências Humanas e Educação, Universidade Federal de São Carlos, SP. 2018.

TRUE, J. J. *et al.* Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Oxford, UK: Westview Press, 1999, p. 97-116.

WLEZIEN C.; SOROKA, S. Political Institutions and the Opinion-Policy Link, **West European Politics**, v. 35, n. 6, p. 1407-1432, 2012.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and multiple streams. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Ed.). **Theories of the policy process**. 3. ed. Oxford, UK: Westview Press, 2014, p. 65-92.

**Brazilian governmental agenda:
presidential speeches and messages
to the Congress 1995-2014**

Marcos Paulo Andrade
Felipe Gonçalves Brasil
Ana Cláudia Niedhardt Capella

Abstract: This paper aims to present an analysis of the governmental agenda from the perspective of messages to Congress and Investiture Speeches between the years 1995 to 2014, a period that corresponds to five moments of the Brazilian government: the two mandates of Fernando Henrique Cardoso, the two of Lula and the first Dilma Rousseff government. The analysis allows to observe continuities (moments of incrementalism) and discontinuities (moments of rupture) in some issues, corroborating with theoretical principles of agenda-setting, which defend that government priorities may pass through small changes over time, or a big change suddenly. In addition, the study also identifies the capacities and varieties of each agenda, in order to understand the elasticity of each pronouncement. For this, the documentary corpus was surveyed, followed by its fragmentation and classification by sectoral policies and, finally, its detailed analysis.

Keywords: Public policies; Agenda-setting; Messages Nacional Congress; Investiture Speeches; Policy dynamics.

**Agenda gubernamental brasileira:
discursos presidenciais y
mensajes al Congreso 1995-2014**

Marcos Paulo Andrade
Felipe Gonçalves Brasil
Ana Cláudia Niedhardt Capella

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo presentar un análisis de la agenda gubernamental desde la perspectiva de los mensajes al Congreso y los discursos presidenciales entre los años 1995 a 2014, periodo que comprende cinco momentos diferentes del gobierno brasileño: los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, los dos de Lula y el primer gobierno de Dilma Rousseff. El análisis permite observar continuidades (momentos de incrementalismo) y discontinuidades (momentos de ruptura) en algunos temas, corroborando con los principios teóricos de la agenda-setting, que sostienen que las prioridades de los gobiernos pueden sufrir pequeños cambios con el tiempo, o un gran cambio abrupto. Además, este estudio también identifica las capacidades y la diversidad de cada agenda, con el fin de comprender la elasticidad de cada pronunciamiento. Para ello, se encuestó el corpus documental, seguido de su fragmentación y clasificación por políticas sectoriales y, al final, su análisis detallado.

Palabras clave: Políticas públicas; *Agenda-setting*; Mensajes al Congreso; Discursos presidenciales; Dinámica de políticas.

Recebido em 27 de outubro de 2020
Aprovado em 18 de janeiro de 2021