

*Dossiê***Prioridades em políticas públicas na Agenda Retórica Presidencial: o início do terceiro mandato de Lula****DOI:** <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.2.4>**Felipe Gonçalves Brasil**

Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pós-doutorado na University of Texas at Austin. Jovem pesquisador FAPESP e Docente do Bacharelado e do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP.

E-mail: [fbrasil.pp@gmail.com](mailto:fbrasil.pp@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7282-0110>

**Gabriel Rodrigues dos Santos**

Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras/UNESP. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes e Ciências Humanas/USP com bolsa FAPESP e estágio no exterior BEPE na University of Illinois, Chicago.

E-mail: [rds.gabs@usp.br](mailto:rds.gabs@usp.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2204-5034>

**Laura Castanho Teruel**

Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – EACH/USP. Pesquisadora de Iniciação Científica FAPESP com estágio no exterior no ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

E-mail: [lauracastanho@usp.br](mailto:lauracastanho@usp.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5685-0341>

**RESUMO:** As eleições presidenciais brasileiras de 2022 atraíram a atenção de diversos olhares ao redor do mundo. A acirrada disputa entre os candidatos Bolsonaro e Lula, em um cenário político-social marcado pela polarização, pelo tom agressivo e pelas frequentes ameaças ao sistema eleitoral e democrático, colocou em confronto muito mais do que duas agendas de governo opostas. A partir das lentes teóricas da agenda governamental, em especial da agenda retórica, este estudo busca analisar a formação das prioridades do Presidente eleito Lula a partir de seis documentos: Plano de Governo registrado no TSE; discurso de vitória; de diplomação; os dois discursos de posse (o primeiro, interno, feito no Congresso Nacional e o segundo direcionado ao povo, no parlatório do Palácio do Planalto); e na Mensagem ao Congresso Nacional. A análise desses documentos trará um retrato das prioridades do Presidente Lula em seu terceiro mandato, e da retomada democrática e da promoção de políticas públicas no país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agenda governamental; Agenda Retórica; Eleições 2022; Lula; Discursos Presidenciais.

Recebido em: 11/04/2023

Aprovado em: 02/12/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1 Introdução

Os pronunciamentos, entrevistas, cartas e manifestos públicos dos candidatos e representantes eleitos têm ganhado cada vez mais relevância no cenário político contemporâneo. (Iacomini *et al.*, 2018). Seja pela rápida difusão proporcionada pelas redes sociais e pela internet, marcada pelo menor controle e menor dependência dos canais tradicionais de comunicação impressa e televisionada, seja pela onda de polarização política e ascensão de governos populistas ao redor do mundo, que se utilizaram largamente de retóricas para a construção de problemas, delimitação de inimigos e forma de ataque a atores e instituições políticas, a comunicação dos presidentes tem sido objeto de grande debate e de grande influência sobre a mídia e a opinião pública.

A importância dos pronunciamentos presidenciais, e de candidatos à presidência, ganha especial destaque em processos eleitorais, quando os candidatos ao cargo de chefe do poder executivo federal usam diversos mecanismos para demonstrar a sua agenda, suas prioridades e convencer a população de que merecem o seu voto (Almeida *et al.*, 2019). No caso brasileiro, sobretudo no contexto da última eleição presidencial de 2022, o que se viu foi um embate retórico direto, marcado pela dualidade de agendas opostas, pelo tom acirrado e pelo uso de diversos símbolos e construções sociais de problemas e de alternativas em busca do voto popular (Rennó, 2022).

Ao discursar ou elaborar e publicizar cartas e documentos que expressam suas opiniões, valores e ideologias, os atores priorizam determinados temas que entendem serem fundamentais, em detrimento de tantos outros que ficam de fora (Santo, 2007). Assim como os demais recursos (financeiros, humanos, tecnologia), a atenção é limitada e não é possível lidar com todos os problemas existentes ao mesmo tempo, e com a mesma prioridade (Brasil; Capella, 2015). A base para os estudos de agenda reside exatamente nesse processo competitivo, complexo e extremamente importante que se baseia nas escolhas entre aquilo que cabe (ser dito, ser escrito, ser feito) e aquilo que será descartado ou ficará para outro momento. Dentro desse contexto, o pronunciamento presidencial, escrito ou falado, se torna um ótimo meio de propagação de ideias, valores e interesses, que constroem entendimentos e enquadram diferentes problemas e soluções para a produção de políticas públicas. Sendo alvo de grande visibilidade, os pronunciamentos públicos são usados de forma estratégica pelos presidentes, sendo o principal meio não apenas para comunicar suas intenções, valores e prioridades, mas para conquistar apoio público e atenção da mídia para suas questões prioritárias (Kingdon, 2003).

Neste artigo, baseado na literatura da *policy agenda-setting*, destacamos a importância que as ideias têm no processo de políticas públicas, observando de perto as prioridades governamentais do então candidato e, posteriormente, presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva. Dialogando com um campo de conhecimento em ascensão, que se desdobra em torno de conceitos como a agenda retórica, selecionamos documentos públicos de Lula capazes de demonstrar as prioridades de seu governo. Assim, partindo de uma abordagem metodológica baseada na análise de conteúdo, codificação de informações e construção de bancos de dados quantitativos, este artigo tem como principal objetivo

mapear e analisar as políticas públicas privilegiadas nos pronunciamentos de Lula e qual retórica sustentou essas prioridades no início do terceiro mandato como presidente da república.

Para a análise, serão utilizados diferentes documentos que podem demonstrar as prioridades da agenda retórica do presidente, tais como: i) Plano de Governo registrado no TSE; ii) Discurso de Vitória; iii) Discurso de Diplomação; iv) Discurso de posse no Parlatório do Palácio do Planalto; v) Discurso de posse no Congresso Nacional, e, por fim, as vi) Mensagens ao Congresso Nacional.

Dentro da literatura recente de agenda-setting, um espaço é reservado para discutir a importância da atenção governamental em momentos e em documentos mais fluídos, com baixa restrição institucional e que não dependem de aprovação ou de relação com outros atores. Assim, os pronunciamentos públicos, obrigatórios ou não, falados ou escritos, são capturados por essa literatura como fonte para a construção de dados sobre a atenção dos atores que fazem tais pronunciamentos. Essa agenda que se forma a partir da seleção de temas que serão publicizados nos pronunciamentos, independente da sua concretização via formulação de políticas e normas, é chamada, pela literatura especializada, de agenda retórica (Charqués-Bonafont *et al.*, 2015). É sobre as prioridades políticas que formam a agenda retórica de Lula que este trabalho fará suas análises e contribuições empíricas.

Este artigo está organizado em três seções, para além desta introdução. A primeira retoma os principais conceitos e referenciais teóricos a respeito da agenda-setting e mudanças em políticas públicas, destacando a centralidade da atenção governamental e o papel dos atores visíveis para o processo de agendamento governamental. Ainda aprofunda o debate teórico inserindo novos elementos analíticos, sobretudo aqueles que destacam a existência da agenda retórica do presidente e a forma como os seus pronunciamentos são importantes indicadores da atenção e formação da agenda retórica presidencial. Em seguida, a segunda seção apresenta os objetos de análise, bem como o ferramental metodológico empregado para esse estudo. A estrutura metodológica, baseada na análise de conteúdo, possibilita a análise individual e comparada de diferentes documentos selecionados para a análise da agenda retórica de Lula. Por fim, a terceira seção analisa e discute os resultados encontrados em cada documento, evidenciando graficamente os níveis de atenção sobre políticas públicas. A análise é feita de forma descritiva e qualitativa, buscando no texto e no contexto, explicações que justifiquem e esclareçam as prioridades encontradas nas falas de Lula. Caminhando para as considerações finais, este artigo destaca o papel central da democracia, dos direitos civis, políticos e sociais como pilares balizadores dos discursos do Presidente Lula, direcionando sua agenda retórica e suas prioridades em políticas públicas.

## 2 Teoria de agenda e a importância dos pronunciamentos públicos para a formação da agenda retórica presidencial

A literatura sobre o processo de agendamento tem como marco inicial os estudos seminais conduzidos por Cobb e Elder (1971, 1972). Em meio aos debates cada vez mais calorosos propostos pelas teorias democráticas, pluralistas e de participação política, os autores buscavam compreender de onde surgiam os problemas públicos e quem eram os participantes que atuavam nesse processo e de que forma conseguiam, ou não, acessar os tomadores de decisão para terem suas demandas reconhecidas. Através da inserção do conceito retratado como *agenda-building*, Cobb e Elder (1971, 1972) notaram que a construção de um problema público e o processo de agendamento de demandas implicavam na existência de um momento pré-decisório, caracterizado por um intenso conflito de interesses. Dessa forma, utilizando o conceito de “construção de agenda”, os autores apontaram para a diferenciação de níveis internos do processo de agendamento, mostrando como cada etapa dessa “construção” pode chegar até os *policymakers* ou ser desconsiderada no meio do caminho (Dahl, 1971; Brasil; Capella, 2019; Capella, 2022).

Utilizando os conceitos sobre mobilização de opinião e expansão do conflito propostos por Schattschneider (1960), Cobb e Elder (1972) reconhecem a importância de expandir o conflito para além das próprias fronteiras dos grupos de interesses, fazendo com que a questão adentre em diferentes locais de políticas públicas. Mobilizar opinião é mobilizar atenção, força e legitimidade, sobretudo para aqueles que, outrora, eram contra ou apáticos à questão. Afinal, é impossível prestar atenção em todos os problemas concomitantemente, portanto, se fazer perceber em meio a tantos problemas em potencial torna-se necessário (Baumgartner; Jones, 1993; Kingdon, 2003; Rochefort, 2016; Zaharidis, 2016; Peters, 2016).

Diferente de seus antecessores, que estavam observando processos democráticos, participação política, confrontando os limites das teorias elitistas e pluralistas, em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, John Kingdon (1984) coloca em evidência aspectos subjetivos que enquadram preferências, alicerçado em ideias, valores e interesses, no processo de produção de políticas públicas. Como nos mostra Capella (2022), os estudos de agenda governamental sofreram um deslocamento significativo com as propostas de Kingdon (2003). Entre o universo de questões existentes, por que os participantes do processo político lidam com algumas e resolvem negligenciar outras? Para dar conta desses questionamentos, o autor foca sua atenção nos participantes do processo político, resgatando os estudos anteriores de Cobb e Elder e elaborando um modelo sintético que fosse capaz de analisar a configuração da agenda (*agenda-setting*) (Kingdon, 2003).

Desse modo, Kingdon (2003) mostra que a definição da agenda governamental através de um processo altamente perceptivo, resultando na passagem de uma condição (*condition*) para problema (*problem*) que deve ser resolvido. Lançando mão de um modelo teórico que pudesse relacionar definição de problemas e de alternativas para a formação da agenda, o autor constrói o modelo dos

múltiplos fluxos, formado pelo fluxo de problemas, de soluções e da política. Como forma de chamar atenção exclusivamente aos seus problemas, os atores manipulam indicadores, barganham entre si para formação do consenso, provisão de apoio e aumento de coalizões favoráveis, além de conquistar cada vez mais forma e espaço na mídia e da opinião pública (Kingdon, 2003; Capella, 2019, 2022; Birkland, 2020).

Outro aspecto relevante para o processo de formação da agenda governamental é a atuação de *atores visíveis*, que elevam e conformam suas ideias para produção de políticas públicas. Dentro desse grupo podem-se citar, por exemplo: o presidente e as pessoas próximas a eles; cargos comissionados; senadores e deputados; grupos de interesses. Justamente por conta de sua visibilidade, esses atores conseguem atrair grande parte da atenção para suas questões. Apesar de não obter total controle da agenda de políticas públicas, Kingdon (2003) nos mostra como o presidente dispõe de mais poder de interferência na agenda quando comparado com demais atores. A diferenciação colocada por Kingdon (2003) no esquema de agendas inicialmente proposto por Cobb e Elder (1972) recai justamente sobre esse processo: o presidente traz consigo demandas que consideram importantes para agenda decisória, não passando necessariamente por todo o processo de disputa com outros atores na construção de problemas públicos e suas soluções (Kingdon, 2003; Capella, 2022).

De acordo com Kingdon (2003), essa posição proeminente ocupada pelo presidente se dá por quatro razões: i) a primeira diz respeito aos próprios recursos institucionais, "including the veto and the prerogative to hire and fire." (Kingdon, 2003, p. 24); (ii) a segunda, de natureza organizacional, evidencia a eficiência que o presidente possui em sua decisão unitária de agenda, quando comparado ao congresso, por exemplo; (iii) a terceira recai sobre o uso da pressão que o presidente exerce na opinião pública para que sua agenda seja aceita pelos demais governadores; (iv) e por fim, sua habilidade de engajamento presente nos seus discursos e em suas ações (Kingdon, 2003).

Nos últimos anos, os pronunciamentos presidenciais têm sido usados em estudos que buscam mapear e analisar a atenção dos governos como um indicador importante na formação e na mudança da agenda governamental. Isso porque ao falar publicamente ou emitir documentos textuais oficiais, o presidente seleciona os assuntos sobre os quais ele realmente deseja dar evidência. Conforme demonstrado na literatura nacional e internacional (Kingdon, 1984; Baumgartner; Jones, 1993; Capella; Brasil, 2019, 2022; Andrade *et al.*, 2021), os pronunciamentos presidenciais são ótimos indicadores de priorização. Ao se pronunciar diretamente ao povo ou com a um grupo seletivo de atores institucionais, o chefe de executivo, ou mesmo outro ator visível, com toda sua visibilidade e poder institucional que possui, explicita sua agenda de prioridades, podendo interferir no processo de definição de problemas do público e dos demais atores do governo.

Assim, o presidente, ao se pronunciar, de forma escrita ou falada, atua como protagonista no processo de construção de problemas e de soluções ao chamar a atenção do público sobre determinados temas, inserindo no debate público a sua própria agenda, onde suas falas e ações podem ocasionar relevante impacto na compreensão das prioridades governamentais. Nos seus pronunciamentos, o

presidente visa convencer o público e os demais atores institucionais de que as suas prioridades importam não só para ele, mas para a sociedade, isto é, de que aqueles assuntos sobre os quais ele está direcionando sua atenção em suas falas são os mais importantes e merecedores da intervenção governamental, uso de recursos e legitimação da ação (Baumgartner; Jones, 1993; Kingdon, 2003; Brasil; Capella, 2019; Andrade *et al.*, 2021).

Esse tipo de indicador se alinha com as pesquisas mais recentes sobre a agenda simbólica e retórica dos presidentes. Em *Agendas Dynamics in Spain*, Charqués-Bonafont *et al.*, (2015) reforçam os estudos que indicam o protagonismo de pronunciamentos oficiais do presidente como importante componente para a formação e análise da agenda retórica e simbólica do chefe do executivo. De acordo com seus estudos, os pronunciamentos fazem parte de um processo de definição de prioridades e de formação da agenda governamental. Descrita por ser um momento caracterizado pela ausência de diversos tipos de restrições - sejam de natureza orçamentárias, da falta de permeabilidade institucional ou até mesmo do seu próprio conteúdo -, a agenda retórica que se forma a partir dos pronunciamentos reside nos estágios iniciais do processamento da política pública e é fortemente caracterizada pelo uso de símbolos e de valores nos posicionamentos dos atores. Nesse momento, há maior espaço e autonomia para trazer questões ao debate, pois a retórica, a conformação da imagem de problemas e de soluções não necessariamente precisam ser aplicados no momento da decisão, eles precedem a ação e conformam a imagem dos problemas e das alternativas que o ator em questão busca exteriorizar.

91

Dessa maneira, os atores estrategicamente selecionam os assuntos que mais desejam colocar em evidência pública, pois esta escolha não será tão complexa quanto a seleção de prioridades no estágio da agenda decisória, o que significa menor fricção institucional e maior capacidade de agenda. Para esses autores, o pronunciamento proferido pelo presidente tem grande relevância política e visibilidade diante da mídia e da sociedade, pois são usados para comunicar a sociedade e a todos os atores governamentais a perspectiva do líder do executivo sobre a conjuntura nacional, assim como que ações ele pretende tomar a respeito de cada área de política pública. Por meio de seu pronunciamento, podemos quantificar para quais questões o presidente mais dedica seu tempo de fala ou apresenta mais promessas, sendo um indispensável indicador para a formação e análise da agenda retórica de seu governo (Baumgartner; Jones, 1993; Kingdon, 2003; Charqués-Bonafont *et al.*, 2015; Brasil; Capella, 2022).

Neste tipo de agenda, os símbolos e a retórica construída nos pronunciamentos são usados para desenhar e sustentar uma ideia. São narrativas usadas por atores e grupos de interesse para o convencimento, e são histórias contadas para mobilizar a opinião a seu favor e para enfraquecer a narrativa oposta sobre uma determinada questão (Charqués-Bonafont *et al.*, 2015; Brasil; Capella, 2022). O uso de símbolos, como valores, percepções e intenções, são usados, portanto, como uma tentativa de obter apoio social e político para a percepção apresentada, expandindo a visibilidade dada a uma questão, que passa a ter mais chance de adentrar a agenda. Além de serem usados por atores desfavorecidos no processo de agendamento e que por isso precisam expandir o conflito, os símbolos



estão intensamente presentes nos pronunciamentos presidenciais, que buscam chamar atenção para como seus governos têm capacidade de resolver os principais problemas públicos, em detrimento de outros governos que não tiveram (Cohen, 2012; Birkland, 2020).

Assim, o pronunciamento público e político acaba sendo um meio de propagação importante para as ideias que enquadram e sustentam diferentes tipos de políticas públicas, afinal, para um mesmo problema, podem existir diferentes entendimentos (*policy image*), que muitas vezes concorrem entre si (Baumgartner; Jones, 1993). A agenda retórica, que se forma a partir de diferentes pronunciamentos e documentos oficiais, é uma parte estratégica e fundamental para a identificação e definição de um problema e de suas soluções propostas. Deste modo, o discurso não só é capaz de refletir para quais questões está voltada a atenção governamental, mas também é capaz de exercer influência concreta nesta agenda, pois é capaz de impulsionar que estas questões ultrapassem a agenda simbólica, alcancem a agenda institucional e até mesmo cheguem à agenda decisória (Kingdon, 2003). Ou seja, isso significa que ao analisarmos os pronunciamentos de um governo, podemos encontrar indícios de como sua agenda governamental será formada, pois há uma forte relação entre a agenda retórica e os estágios decisórios seguintes (Breunig *et al.*, 2019).

Como é impossível lidar com todos os problemas existentes, o processo de priorização acaba sendo inevitável (Kingdon, 2003), e a necessidade de se fazer perceber e convencer aos demais, é indispensável. Ao chamar atenção para a necessidade de se olhar para uma questão em rede nacional, como durante um discurso de posse ou de vitória, por exemplo, o presidente estrategicamente aumenta a visibilidade sobre este assunto, e consequentemente, as chances de que esse tema ganhe a atenção de outros atores. Além disso, o apoio legislativo e público também pode ser conquistado gradualmente, através da retórica do presidente, construída na recorrência de seus pronunciamentos, através de um efeito catalisador sobre a aprovação de leis. Portanto, embora os pronunciamentos sejam mais amplos e com menos restrições e obrigações, são capazes de exercer forte influência sobre os estágios posteriores da agenda governamental, uma vez que ao atraírem atenção do público, da mídia e de outros atores governamentais, se tornam importantes instrumentos de persuasão. Por isso, quando o presidente se coloca diante a nação e se pronuncia mostrando o que ele pensa, seus entendimentos e ideias que ancoram definições daquilo que será priorizado, é evidenciado a importância que esse discurso tem para a formação da agenda governamental, pois é por meio dele que essas ideias se propagam.

Dessa forma, ao analisar em específico o plano de governo registrado no TSE; o discurso de vitória; o discurso de diplomação; os discursos de posse e as mensagens ao Congresso Nacional, buscamos identificar, a partir da frequência no seu aparecimento, as preferências em políticas públicas que mais receberam atenção na agenda retórica presidencial de Lula em seu terceiro mandato. A seleção desses indicadores de atenção sublinha a relevância dos documentos oficiais e dos pronunciamentos presidenciais na formação de ideias, valores e interesses que, por sua vez, orientarão a formação de políticas públicas no país.

### 3 Princípios metodológicos e seleção de dados

Dando início ao projeto estadunidense, Baumgartner e Jones (1993) fundaram no começo dos anos 1990 o US Policy Agendas Project (PAP): um projeto dotado de um sistema de medição altamente capaz de mensurar atenção do governo alocando à diferentes tipos de políticas públicas setoriais. Com a entrada de colaboradores ao grupo, que inicialmente era voltado apenas para o entendimento do contexto dos Estados Unidos, veio se tornar o Comparative Agendas Project (CAP), um projeto internacional voltado as análises de agendas comparadas entre países. A inovação do projeto é marcada pela utilização tanto de abordagem do tipo transversal - que analisam diferentes questões em um mesmo período - como da abordagem do tipo longitudinal - que analisa por um longo período a dinâmica de uma mesma questão. Ao empregar essas duas abordagens, Baumgartner e Jones (1993) preenchem uma lacuna deixada até então pela tradição da maioria das pesquisas de agendamento (Peter, 2006; Jones, 2016; Bevan, 2019; Eissler; Jones, 2019; Baumgartner *et al.*, 2019).

A consolidação do CAP para além dos limites estadunidenses propuseram uma diversificação nos indicadores tradicionalmente estudados, afinal, com a indexação de novos países, surgem com eles especificidades advindas de diferentes realidades. Novos contextos induzem a novos objetivos de pesquisas, demonstrando nitidamente o caráter flexível do método. Os desafios para redesenhar um livro de códigos mestre que fosse capaz de superar os obstáculos colocados pelo processo de codificação em si foi, de longe, a maior dificuldade superada pelo grupo (Bevan, 2019). No Brasil, o projeto de políticas públicas comparadas surge em 2015, consolidando novas frentes de dados que traduzem a realidade histórica e social brasileira. Por meio de pesquisas voltadas à compreensão de políticas setoriais (Brasil, 2017; Brasil; Capella, 2019; Brasil; Bichir, 2021); de adequação teórica e metodologicamente do sistema de medição (Capella; Brasil, 2015; Sudano, 2015; Brasil; Capella, 2018); e/ou até mesmo na investigação de um determinado tema abrangendo um, ou mais indicadores específicos (Capella; Brasil, 2019b; Andrade *et al.*, 2021), o *Brazilian Policy Agendas Project* (BPAP) surge buscando responder diferentes tipos de questões que envolvem a realidade do país.

Para realização dessa pesquisa, foram separadas, analisadas e codificadas as prioridades da agenda retórica do presidente Lula a partir de seis documentos: (i) Plano de Governo registrado no TSE; (ii) Discurso de vitória; (iii) Discurso de diplomação; os dois discursos de posse, (iv) o primeiro direcionado aos membros internos do Congresso Nacional e (v) o segundo, ao povo, no parlatório do Palácio do Planalto; e (vi) as Mensagens ao Congresso Nacional. Adotando as conformidades metodológicas do *Comparative Agendas Project* (CAP), e redesenhado pelo *Brazilian Policy Agenda Project* (BPAP), este artigo tem como objetivo analisar os discursos e as promessas apontadas em documentos textuais oficiais como mais importantes por Lula, evidenciando o deslocamento de atenção aos mais diversos tipos de políticas públicas setoriais. A tabela a seguir, sistematiza os dados utilizados e suas descrições.



**Tabela 1 - seleção e descrição dos dados**

Tipo de documento	Data	Nº de quasisentence	Descrição
Plano de Governo	15/08/2022	319	Documento escrito disponível no TSE, que contém as propostas de políticas públicas defendidas pelo candidato e sua coligação
Discurso de Vitória	31/10/2022	141	Discurso não obrigatório, porém frequente, que apresenta promessas feitas na campanha e perspectiva sobre a conjuntura do país e agenda futura após a vitória.
Discurso de Diplomação	12/12/2022	62	Discurso no qual o presidente agradece e reflete de forma livre sobre a oficialização do resultado eleitoral.
Discurso de Posse ao Povo	01/01/2023	185	Discurso que expõe em tempo real e em rede nacional, as prioridades do respectivo governo com o fito de conquistar a confiança do povo.
Discurso de Posse ao Congresso Nacional	01/01/2023	156	Discurso que expõe em tempo real e em rede nacional, as prioridades do respectivo governo, buscando conquistar a confiança do Congresso.
Mensagens ao Congresso Nacional	02/02/2023	102	Apresenta, na abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, a conjuntura do país e as principais prioridades para o ano que se inicia, com o fito de obter apoio Legislativo.

**Fonte:** elaboração própria.

Para a realização do processo de codificação em dados, é necessário, primeiramente, ter uma compreensão geral dos diferentes tipos de dados selecionados, seguido pelo seu desmembramento em pequenas sentenças (*quasi-sentence*). Os documentos listados na tabela 1 se referem a: a) pronunciamentos públicos do presidente eleito em diferentes momentos. São, portanto, discursos oficiais em diferentes lugares e momentos. b) documentos textuais oficiais e obrigatórios, contendo promessas, planos e prioridades do governo (Mensagens ao Congresso Nacional e Plano de governo registrado no TSE).

Dessa maneira, todos os documentos selecionados, sejam eles discursos ou textos, são transformados inicialmente em texto corrido. Após esse estágio, o texto é fragmentado em pequenas sentenças a partir do aparecimento de um novo tema de política pública, recebendo, então, um código de referência a partir de variáveis pré-definidas no *Master codebook*. Na garantia da confiança da codificação realizada, todos os dados são codificados às cegas por dois pesquisadores diferentes (*double blind review*), visando garantir critérios mínimos de 75% de compatibilidade. A estruturação de códigos e políticas setoriais provenientes do livro de códigos (*Mater codebook*), que permite a alocação da atenção governamental do governo presente nos discursos categorizando em diferentes setores de políticas públicas (Bevan, 2014; Baumgartner; Breunig; Grossman, 2019; Workman; Baumgartner; Jones, 2022).

**Tabela 2 -Master codebook 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)<sup>1</sup>.

As tabelas e gráficos apresentados na sequência demonstram o percentual de atenção sobre cada uma das variáveis da tabela anterior, em cada um dos documentos analisados, e em perspectiva comparada. O objetivo, conforme mencionado, é o de perceber as prioridades do presidente Lula, eleito para o seu terceiro mandato, nos pronunciamentos e documentos oficiais, quer como candidato à presidência, quer após a vitória e posse como presidente eleito.

#### 4 Análise de dados

A partir de uma perspectiva cronológica, apresentamos os dados resultantes da análise sobre a atenção do presidente Lula em cinco documentos: O primeiro a ser analisado é o Plano de Governo, documento registrado no Superior Tribunal Eleitoral, em agosto de 2022, que demonstra, ainda no período eleitoral, as prioridades dos atores e partidos inscritos para disputar a Presidência da República.

<sup>1</sup> 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.

**Gráfico 1 – Atenção sobre políticas públicas no Plano de Governo de Lula 2022**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

96

O Plano de Governo é, portanto, uma carta de intenções que contém os destaques sobre aquilo que os candidatos e seus partidos querem priorizar aos eleitores e as instituições da sociedade. Por se tratar de uma lista de prioridades públicas para os quatro anos de governo, os planos costumam ser abrangentes, diversos e buscam dialogar com diversos setores de políticas públicas, ampliando a inserção e diálogo com diferentes atores sociais no processo de busca pelo convencimento e por votos. O Plano de Governo, portanto, é o primeiro documento em que o candidato tem a oportunidade de registrar suas promessas oficialmente, sendo fundamental para demonstrar suas prioridades futuras. Essas características são encontradas no Plano de Governo de 2022 dos candidatos Luiz Inácio Lula da Silva e Geraldo Alckmin. Todas as vinte e uma variáveis analíticas, que representam vinte e um tipos de grandes setores de políticas públicas, foram mencionadas ao longo do Plano de Governo, ainda que com frequências diferentes. É nessa diferença de frequência e, portanto, de prioridade, que conduzimos a análise a seguir.

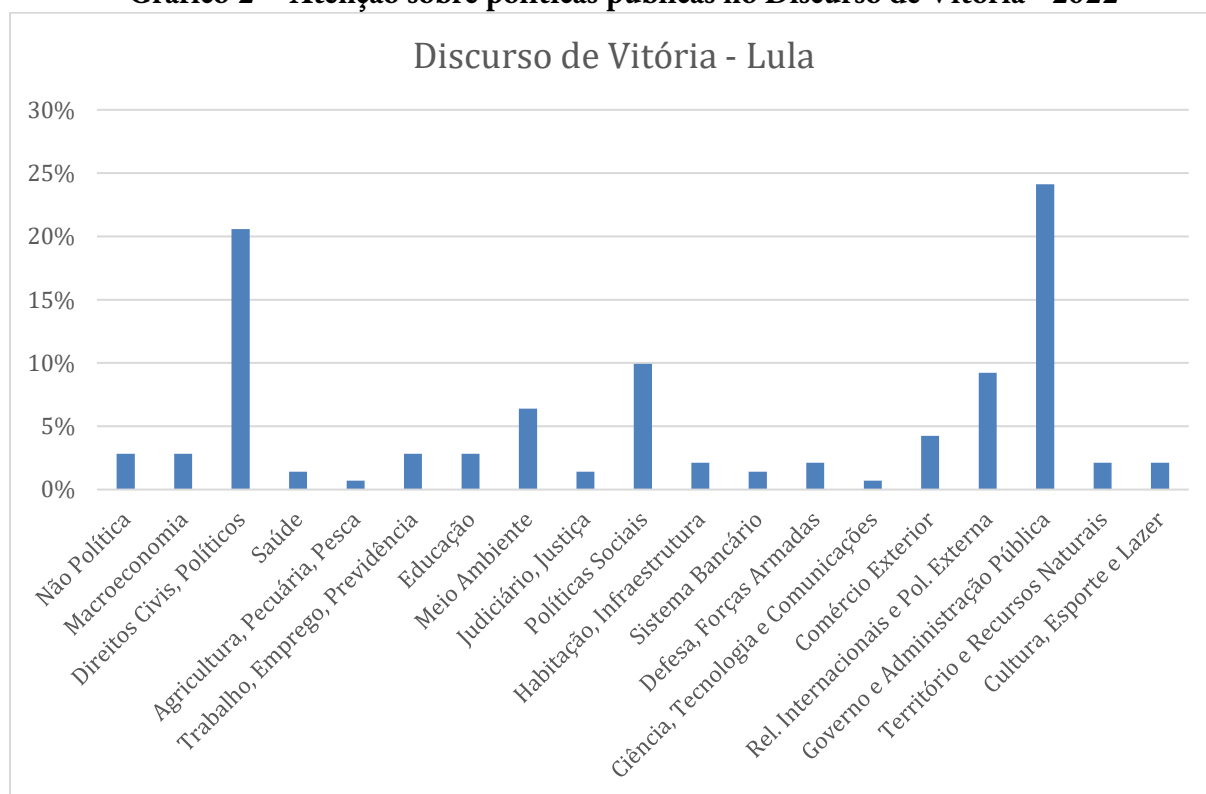
O setor mais mencionado é o de “Direitos Civis, Políticos, Minorias”, que detém 15% de todo o texto do Plano de Governo. Apesar desse indicador apontar, em primeira análise, para uma surpresa, sobretudo quando comparado aos estudos existentes no Brasil sobre a agenda retórica do presidente da república (Brasil; Capella, 2019), nos quais este indicador aparece com baixo percentual de atenção, a análise das prioridades precisa ser analisada no tempo e no espaço, observando o contexto político, econômico e social. Macroeconomia (11%), Meio-ambiente (9%) e Políticas Sociais (8%) aparecem na sequência como os setores de políticas públicas mais mencionados nesse documento.

No que compete aos direitos civis e políticos, o destaque do Plano de Governo está nas garantias e liberdades individuais, especialmente às questões relacionadas a direitos de minorias, questões raciais e de gênero, com destaque para população negra e para as mulheres. O plano enfatiza o comprometimento democrático do futuro governo Lula, colocado como indispensável diante das ameaças às instituições, ao sistema eleitoral e à soberania nacional presentes no governo de Jair Bolsonaro (Nobre, 2020). As questões macroeconômicas aparecem em promessas de desenvolvimento econômico sustentável, de justiça tributária e de incentivo ao investimento público. Por fim, o meio ambiente recebe também uma parcela considerável de promessas no plano, num tom de comprometimento com o combate ao desmatamento e de cumprimento de metas climáticas. É incontestável a relação direta e de oposição entre as promessas do candidato Lula e a condução do governo Bolsonaro (2019-2022) nos setores mencionados e que tiveram grande destaque ao longo de seu governo (Fonseca *et al.*, 2023).

Entre a formalização do Plano de Governo e o fim do segundo-turno, no dia 31 de outubro de 2022, o Brasil passou por um dos processos eleitorais mais polarizados, complexos e cujo desfecho foi internacionalmente acompanhado com grande atenção. É precisamente nesse momento, informal, acalorado e emotivo que, após a oficialização do resultado das eleições 2022, dando a vitória ao então candidato Lula, o futuro presidente faz um pronunciamento ao povo. A análise desse pronunciamento segue no gráfico 2, a seguir.

97

**Gráfico 2 – Atenção sobre políticas públicas no Discurso de Vitória - 2022**



Fonte: Elaborado pelos autores.

Instantes após ser eleito no segundo turno, o discurso de vitória proferido pelo futuro presidente, que nesse momento deixa de ser somente um candidato, é o primeiro dos seus pronunciamentos de grande visibilidade, no qual Lula enfatizou as prioridades descritas a seguir. Mais uma vez o discurso de Lula prioriza, dentre tantos temas possíveis, os direitos civis, políticos e, em especial, a democracia. Mais de 20% de seu discurso foi direcionado em exaltar a reconstrução democrática, o papel das instituições políticas e o respeito à democracia. Governo e Administração pública, com 24% de atenção, aparece em destaque com a intenção de trazer o Estado de volta, seja como instituição promotora de direitos e de garantias, seja na promessa de criação de estruturas, secretarias, ministérios para a implementação dessas ações. As políticas sociais (10%), relações internacionais (9%) e o meio-ambiente (6%) seguem em destaque no primeiro discurso após a vitória de Lula.

Ao discursar após sua vitória, Lula agradece e reconhece o resultado eleitoral como consequência do grande movimento democrático que se fortaleceu durante as eleições. Dá destaque à necessidade de reconstrução da harmonia entre os poderes e ao diálogo entre os níveis de governo para a reconstrução das políticas públicas no geral, o que será papel de seu governo. Novamente, a democracia tem papel central em seu discurso, principalmente no que se refere ao respeito à Constituição. Novamente aponta para a necessidade de políticas públicas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial e chama a atenção para a urgência da defesa dos direitos das mulheres, e promete promover a igualdade salarial entre gêneros. Não menos importante na fala de sua vitória, foram as promessas de Lula quanto ao combate à fome e a promoção da inclusão social: ao final do discurso, ele alega ter o combate à miséria como propósito central de seu governo e de sua vida.

O último indicador de atenção de 2022 selecionado nessa análise é o discurso de Diplomação realizado no Supremo Tribunal Federal, em dezembro de 2022. Esse discurso é pouco estudado e, em certa medida, teve pouco destaque no Brasil pós-1988, na mídia e na opinião pública. Diferentemente dos discursos de vitória e de posse, o discurso de diplomação foi entendido, no passado, como uma relação interna e de reconhecimento entre os Poderes. No entanto, devido ao papel crescente do Poder Judiciário brasileiro, em especial do STF, no processo eleitoral, seguimos a repercussão midiática e mapeamos o discurso de Lula no momento de sua diplomação no STF.

**Gráfico 3 – Atenção sobre políticas públicas nos Discursos de Diplomação no STF – 2022**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

99

O pronunciamento proferido no momento da oficialização do resultado eleitoral traz visibilidade à cerimônia que habilita o presidente e vice-presidente eleitos a tomar posse no primeiro dia do ano seguinte. É o primeiro discurso, portanto, proferido pelo futuro presidente após o término do processo eleitoral e do seu período de questionamento.

O resultado da análise do Discurso de Diplomação apresentou um cenário geral bem distinto dos demais indicadores utilizados nesta pesquisa. Nota-se que a diversidade de temas tratados é inferior, e há grande concentração nos temas dos direitos civis, políticos e do próprio Governo e Administração Pública. Apesar da maior repercussão midiática e pública, quando comparado aos discursos de diplomação passados, o conteúdo apresentou um diálogo interno, restrito e diplomático, ressaltando os princípios republicanos e constitucionais, as relações entre os poderes e a busca pela democracia. Os poucos temas setoriais de políticas públicas apresentados neste pronunciamento são aqueles que encontram amparo na Constituição Federal de 1988, tais como trabalho e emprego, saúde, educação, políticas sociais e de habitação e infraestrutura.

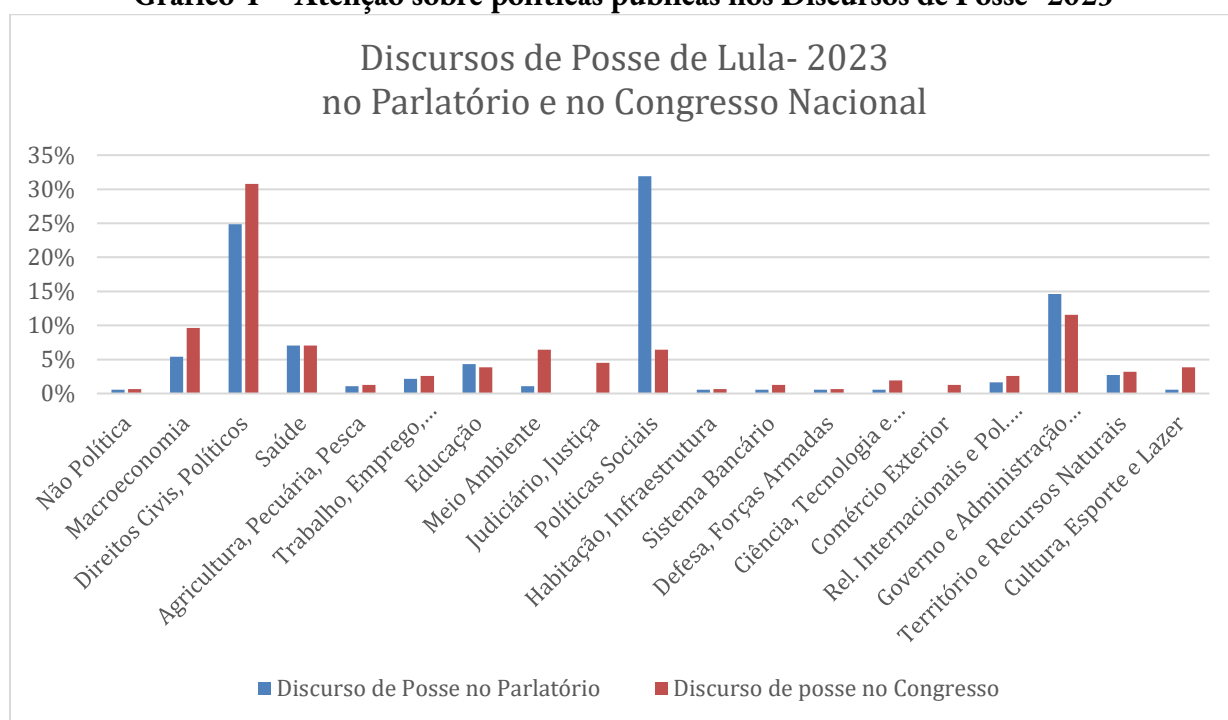
Apesar de já ter discursado informalmente em 31 de outubro de 2022, quando da oficialização do resultado das eleições após o segundo turno, os discursos de posse fazem parte da cerimônia e do rito oficial de transição de governo, em 01 de janeiro. A transição de governo em 2023 foi marcada pela continuidade da polarização política instaurada no país e, diferente de todas as cerimônias anteriores, o ex-presidente e candidato à reeleição derrotado Jair Bolsonaro não participou do momento histórico e simbólico de passagem da faixa presidencial ao eleito Lula. Os discursos de posse são parte integrante



da cerimônia e representam um momento único no ciclo de atenção às prioridades presidenciais. Eles são amplamente divulgados, televisionados e têm grande poder de impactar a opinião pública sobre os temas que o então presidente eleito escolhe priorizar em suas falas. Os discursos são proferidos em dois momentos, em dois lugares distintos: o primeiro, no Congresso Nacional, direcionado para o poder legislativo, seus atores e representantes; o segundo, no parlatório do Palácio do Planalto, sede do poder Executivo Federal, de frente para uma massa da sociedade que se desloca para prestigiar a passagem democrática e início de um novo governo.

Os dados apresentados no gráfico 4 demonstram e comparam, ao mesmo tempo, as prioridades sobre políticas públicas presentes nos dois discursos de Lula, no parlatório e no Congresso Nacional.

**Gráfico 4 – Atenção sobre políticas públicas nos Discursos de Posse -2023**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

No importante momento de discursar para o povo no Parlatório no primeiro dia de seu novo governo, transmitido ao vivo por canais de comunicação e acompanhado pela população, Lula deixa claro que a principal prioridade do seu governo é dar continuidade ao combate à fome e à desigualdade, retomando os feitos de seus governos anteriores, sobretudo o primeiro, de 2003. Nas palavras de Lula, seu objetivo maior para este governo é “tirar o pobre da fila do osso e colocá-lo novamente na fila do Orçamento”. Desta forma, as políticas sociais ocuparam mais de 30% do discurso do presidente no Parlatório, direcionado para a população. Assim como evidenciado no Plano de Governo e já antecipado no discurso de vitória, Lula pontuou diferentes nuances da desigualdade social,

reafirmando seu compromisso em combatê-la em todas as suas formas, através da defesa dos direitos das mulheres, da população negra, da população indígena e das minorias em geral. Adentrando no campo dos direitos sociais, das minorias e dos direitos políticos, que somam 25% do seu discurso, o presidente destacou a busca pela cooperação dos mais diversos setores da sociedade para alcançar esses fins. Outro ponto que recebeu destaque foram as políticas públicas de saúde (7%), que tanto sofreram com a postura genocida do presidente anterior, segundo Lula, e que precisam ser recuperadas e melhoradas durante seu governo, para prevenir mais danos à população brasileira nesse aspecto.

Por outro lado, ao discursar no Congresso Nacional, agora direcionando sua fala a atores governamentais e buscando obter seu apoio, Lula destacou a necessidade de união dos poderes para a reconstrução da democracia do país e para a reconstrução de diversas áreas de políticas públicas afetadas pela postura do governo anterior. O presidente agradeceu a atuação do Legislativo na aprovação da PEC da Transição, mostrando a importância da relação entre os poderes. Também ressaltou a relevância da Frente Ampla diante de um contexto de emergência democrática. No que se refere à economia, assunto evidenciado durante sua fala, Lula se comprometeu a buscar a cooperação nacional e internacional como estratégia de retomada do desenvolvimento do país. Na área da saúde, foi dado destaque a necessidade de maior destinação de orçamento ao SUS, a atenção básica e a recuperação do Programa Farmácia Popular.

É importante recordar que ambos os discursos de posse ocorreram no mesmo dia, em lugares diferentes (um interno, no Congresso Nacional, e outro externo, no Parlatório do Palácio do Planalto) e, conseqüentemente, para públicos distintos. Ao comparar as prioridades de cada um dos discursos, duas grandes questões são colocadas: a primeira delas refere-se à proximidade de prioridades nos dois discursos. Das dezoito variáveis setoriais mensuradas, é observada uma pequena margem de diferença entre 0 e 6% em dezessete setores. Isso significa que, mesmo ao falar para públicos diferentes, o presidente Lula demonstrou possuir uma agenda coesa, estruturada e pouco suscetível às variações contextuais e de públicos. Os setores mais mencionados estão destacados em verde na tabela 3.

**Tabela 3 – Comparação entre Discursos de Posse: no Parlatório e no Congresso Nacional**

Discursos de Posse	no Parlatório	no Congresso Nacional	Diferença
Não Política	1%	1%	0%
Macroeconomia	5%	10%	4%
Direitos Cíveis, Políticos	25%	31%	6%
Saúde	7%	7%	0%
Agricultura, Pecuária, Pesca	1%	1%	0%
Trabalho, Emprego, Previdência	2%	3%	0%
Educação	4%	4%	0%
Meio Ambiente	1%	6%	5%
Judiciário, Justiça	0%	4%	4%
Políticas Sociais	32%	6%	-25%
Habitação, Infraestrutura	1%	1%	0%
Sistema Bancário	1%	1%	1%

Defesa, Forças Armadas	1%	1%	0%
Ciência, Tecnologia e Comunicações	1%	2%	1%
Comércio Exterior	0%	1%	1%
Rel. Internacionais e Pol. Externa	2%	3%	1%
Governo e Administração Pública	15%	12%	-3%
Território e Recursos Naturais	3%	3%	1%
Cultura, Esporte e Lazer	1%	4%	3%

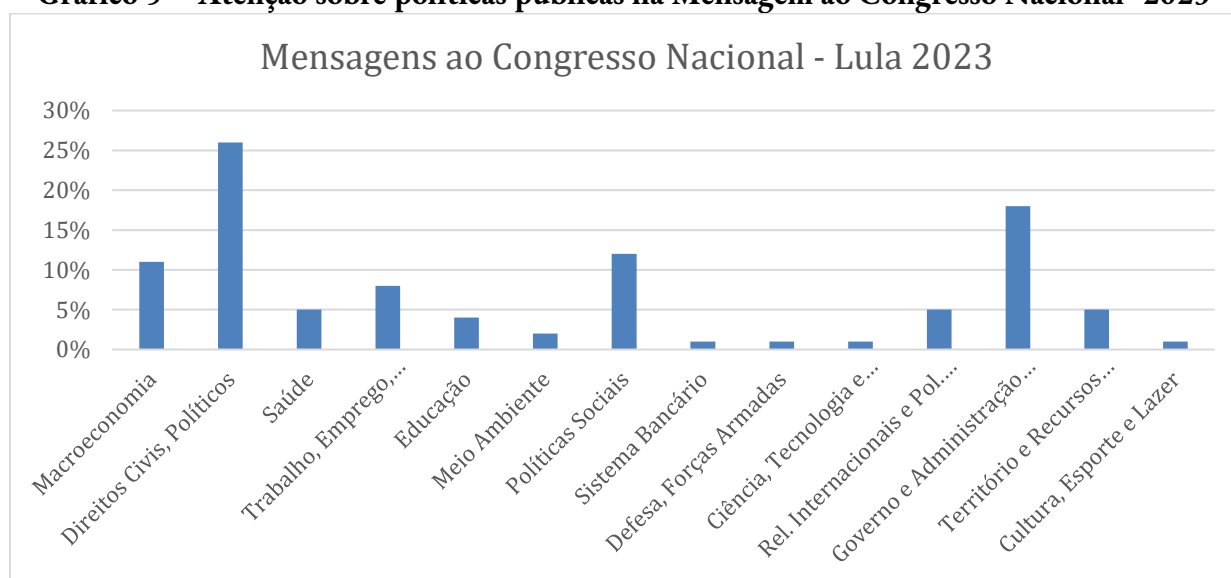
Fonte: Elaborado pelos autores.

Por outro lado, se é possível identificar a construção de uma agenda retórica presidencial consolidada e bem delimitada, uma única variável destoa quando comparamos o discurso proferido no Congresso Nacional e com aquele feito no Parlatório do Palácio do Planalto: as políticas sociais. Há, nesse caso em específico, uma variação de 25% na quantidade proporcional de menções às políticas sociais quando fazemos a análise comparada, colocando, dessa forma, as políticas sociais (32%) como a mais importante do discurso de Lula no Parlatório.

Essa diferença de 25% é diluída no discurso no Congresso em outras 5 políticas, que acabam recebendo mais atenção nesse espaço do que no parlatório. Macroeconomia; Direitos Cíveis e Políticos; Meio ambiente; justiça e segurança e Cultura, esporte e lazer, áreas em que, normalmente, a condução fica a cargo da produção legislativa infraconstitucional e das relações diretas de aprovações, via legislativo, das propostas elaboradas pelo poder executivo.

É nessa perspectiva que, o último documento analisado, entendido como mais um indicador de atenção governamental, mapeia o documento Mensagem ao Congresso Nacional enviado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional em fevereiro de 2023.

**Gráfico 5 – Atenção sobre políticas públicas na Mensagem ao Congresso Nacional -2023**



Fonte: Elaborado pelos autores.

A mensagem ao Congresso Nacional do primeiro ano do terceiro mandato de Lula precisa ser enxergada de duas formas distintas. A primeira deve ser baseada no aparecimento concreto de políticas públicas e sociais como as de saúde, meio ambiente, educação e cultura, por exemplo. Essas políticas, que aqui são apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional, denotam a posição de prioridade que o presidente apresenta ao Legislativo e pede, antecipadamente, que seus atores prestem atenção e se aproximem dessas agendas, construindo pontes entre o executivo e o legislativo. É importante fazer uma comparação com os dados coletados em discursos anteriores, sobretudo com o plano de governo. Aqui, na Mensagem ao Congresso Nacional, é possível notar um recorte mais delimitado de todas as promessas e objetivos apresentados no Plano de Governo, por exemplo. Isso se explica, em primeiro lugar, pelo horizonte temporal (Plano de Governo trata dos 4 anos, enquanto a Mensagem ao Congresso destaca as prioridades para o ano vigente). Também se explica pela necessidade de construção de maiorias, de pacificação e organização da própria relação entre os poderes legislativo e executivo, também abalada pela polarização política do governo anterior, e sem previsão de tréguas. Nesse processo, são destacados temas da própria Administração Pública e governo interno, que aparece com 18% da atenção presidencial neste documento.

O segundo ponto de destaque está, novamente, relacionado ao código 2, referente aos direitos civis e políticos. É preciso juntar ao texto uma breve análise do contexto e dos eventos externos e internos que explicam a entrada e a permanência dessas questões nas prioridades da agenda retórica do Presidente. Essa, em especial, se explica em boa parte pela referência de Lula aos atos golpistas cometidos no dia 8 de janeiro, em Brasília, caracterizados pela invasão, depredação e saque das sedes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Como consequência, a temática sobre a democracia, que está contida no código 2, também recebe grande quantidade de atenção. Neste documento, Lula chama a atenção para a importância da contribuição do Congresso em seu projeto de reconstrução democrática. Essa relação da cooperação entre poderes explica também a frequente aparência do código 20, que trata de questões de Governo e Administração Pública. No que se refere às políticas sociais, Lula destaca a emergência da situação da pobreza do país, que ficou evidente no Relatório de Transição (Brasil, 2022). Já o destaque dado às questões econômicas, se explica pelas falas de Lula relacionadas ao novo regime fiscal que pretende instaurar, com o objetivo de atenuar os efeitos destrutivos do Teto de Gastos sobre as políticas sociais.

## 5 Conclusão

Baseado na literatura que destaca a importância da formação da agenda retórica do presidente da república para o processo de políticas públicas, este artigo buscou mapear e analisar os documentos e discursos presidenciais do candidato e presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva em seis diferentes indicadores de atenção: Plano de Governo, Discurso de Vitória, Discurso de Diplomação, Discurso de Posse no Congresso Nacional, Discurso de Posse no Parlatório do Palácio do Planalto e na Mensagem

ao Congresso Nacional. A metodologia empregada para a análise desses documentos e construção deste artigo é baseada na análise de conteúdo e em instrumentos de codificação e construção de bancos de dados quantitativos. Essa abordagem metodológica aplicada aos estudos de formação da agenda governamental é amplamente utilizada por diversos grupos internacionais de pesquisa que integram o *Comparative Agendas Project* – CAP e relacionam o percentual de atenção sobre políticas públicas com o processo pré-decisório de priorização de temas e formação da agenda governamental.

O artigo apresentou, portanto, análises individuais sobre a atenção do presidente Lula em cada um dos discursos e documentos selecionados, indicando e debatendo os principais tópicos mencionados. Apesar de ser possível notar variações entre os diferentes indicadores, algumas conclusões podem ser tiradas a partir da análise global sobre a formação da agenda retórica de Lula entre o período eleitoral de 2022 e o início do novo mandato, a partir de 2023.

O primeiro argumento refere-se à ideia de que há uma unidade central, um pilar ideológico na construção dos discursos e das promessas de Lula, quer seja no momento de candidato à presidência, quer seja no momento e presidente eleito. Essa agenda prioritária está em destaque em todos os documentos analisados e aparece sob o indicador de atenção “direitos civis, políticos e minorias”, representado pelo código 2 nas análises anteriores. Se há um tom, um tema mais relevante, que norteia toda a formação da agenda retórica nesse período, ele está fundado na retomada da democracia, da representatividade e das garantias civis, políticas e sociais.

104

Baseado, fortemente, na retratação do governo de Jair Bolsonaro como causador de um cenário afastado do ambiente democrático, destacando as experiências de desrespeito às instituições políticas e a fragilidade na relação entre os poderes. Lula constrói seus discursos a oposição a um sistema pouco representativo, desrespeitoso e autoritário. Menciona, diversas vezes, o papel que seu governo pretende desempenhar na reconstrução da democracia e no fortalecimento democrático através da reconstrução das políticas públicas.

Diferentemente de processos eleitorais anteriores, em que a chave analítica recaía sobre a economia, nos modelos econômicos e na superação da desigualdade ou do desemprego, o que se nota na análise é a construção retórica de uma escolha mais profunda e basilar que tem como objeto de referência a democracia. São expressões recorrentes as escolhas abaixo retiradas dos seus discursos.

“Sob os ventos da redemocratização, dizíamos: ditadura nunca mais! Hoje, depois do terrível desafio que superamos, devemos dizer: democracia para sempre!”; “Viva a democracia!”; “O povo brasileiro rejeita a violência de uma pequena minoria radicalizada que se recusa a viver num regime democrático.”; “Somos um único país, um único povo, uma grande nação.” “Uma eleição que demonstrou o compromisso do povo brasileiro com a democracia e suas instituições.”; “Também é mais do que urgente retomar o diálogo entre o povo e o governo”.

É a partir do debate central sobre a democracia que o discurso do chefe do executivo amarra e apresenta outras temáticas correlatas consideradas como prioritárias em sua agenda. São os casos das políticas de gênero, com destaque para as mulheres, políticas de equidade salarial, de proteção contra

o feminicídio; as políticas raciais (ambas presentes no código 2, direitos civis) e as políticas sociais (código 13), sobretudo aquelas de combate à fome, à pobreza, já tão vinculadas às prioridades de Lula e do Partido dos Trabalhadores. Ainda como ponto de contraposição ao governo anterior (Nobre, 2020), Lula foca em setores que foram alvo da atenção midiática e da opinião pública, tais como as políticas de meio ambiente, de saúde e de segurança pública, assim como costura uma relação íntima entre a defesa da democracia e o funcionamento das instituições políticas brasileiras de forma harmônica (códigos 12 e 20).

Por fim, um segundo ponto importante na análise desses dados deve ser mencionado: o contexto, o público e o local importam para a construção das prioridades elaboradas pelo presidente. Muito mais focado nas diferenças de atenção entre os documentos do que nas semelhanças que constroem um núcleo duro da agenda, apontadas anteriormente, nota-se que as prioridades da agenda retórica são elásticas e adaptáveis de acordo com a necessidade. Exemplo disso pode ser verificado no discurso de diplomação no Supremo Tribunal Federal. As temáticas ali priorizadas refletem uma relação bilateral entre o executivo e o judiciário, balizada pelos preceitos constitucionais e pelas políticas públicas ali estabelecidas. Não há, para aquele momento, local e público, espaço para diversidade de temáticas.

O mesmo pode ser notado, ainda que com justificativa diferente, quando observamos os altos índices de atenção às políticas sociais no discurso de posse feito no Parlatório do Palácio do Planalto, quando comparado ao discurso proferido, no mesmo dia, na mesma cerimônia de posse, mas desta vez dentro do Congresso Nacional. Ao falar para a nação, o presidente reafirma seu compromisso com o povo; ao passo que, ao falar para os membros do Congresso Nacional, o presidente reafirma seu papel de chefe do executivo e suas relações com os atores do poder legislativo, apresentando outras prioridades e outras temáticas mais relevantes para aquele lugar e o público.

A teoria, os métodos e os documentos adotados neste trabalho limitam a análise à agenda retórica passada, mas, ao mesmo tempo, produz importantes indicadores quantitativos e permanentes para mensurar, ao longo do seu governo, as promessas quebradas, as prioridades efetivamente assumidas e as descartadas. Assim como permite, também, acompanhar mudanças na própria agenda retórica e na priorização de mesmos temas ou de temas distintos ao longo do mandato que segue. O método e a teoria suportam a análise da agenda num retrato, marcado pelo tempo e pelo espaço. Mas se torna indicador comparável para muitos outros estudos que seguirão.

Este estudo, portanto, apresentou uma análise quantitativa-descritiva que destaca como a agenda retórica do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva foi construída a partir de seus discursos. Novas agendas se abrem para identificar, ao longo do seu mandato, a manutenção e as mudanças nas prioridades firmadas no processo eleitoral; o papel de eventos externos e do contexto para a formação da agenda retórica e na consolidação desta em agenda decisória.



## 6 Referências

ALMEIDA, J *et al.* Ethos discursivo e cenografias no discurso político: uma análise das cartas abertas de Lula no período pré-eleitoral em 2002 e 2018. **Portal de Periódicos Eletrônicos Científicos** – Unicamp, 2019.

ANDRADE, M. P.; BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). **Agenda Política**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 280–306, 2021.

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 de Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2017.

BRASIL. **Relatório final do Gabinete de Transição Governamental**. Gabinete da transição, 2022. Disponível em: <<https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

106

BRASIL, F.G.; CAPELLA, A. C. A agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.24, n.78, p. 1-22, e-76950, 2019.

BRASIL, F.G.; CAPELLA, A. C. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. RP3 - **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14576>>. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL, F. G.; REY, B. A teoria do equilíbrio pontuado: incrementalismo e pontuações na dinâmica das políticas públicas in Orgs Brasil, F. G., Capella, A. C. **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. capítulo 2, 2022.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Decisions and nondecisions: An analytical framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

BAUMGARTNER, F., JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**. University of Chicago Press. 1993.

BIRKLAND, T. **An Introduction to the Policy Process**. Theories, Concepts and Models of Policy Making. 5<sup>th</sup> edition. 2020.

BREUNIG, C.; GROSSMAN, E.; SCHNATTERER, T. **Connecting government announcements and public policy**. In: F.R. Baumgartner, C. Breunig, E. Grossman, (eds) Comparative policy agendas. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BREUNIG, C., GROSSMAN, E.; SCHNATTERER, T.; GREEN-PEDESEN, C.; JONES, B. Comparative Studies of Policy Agendas. **Journal of European Public Policy**. v.13, n.7, p. 959-974, 2006.

BREUNIG, C., GROSSMAN, E.; SCHNATTERER, T. (2016). John Kingdon and the evolutionary approach to public policy in agendas setting In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. p.53-66, 2016.

107

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

CAPELLA, A. C. O modelo de múltiplos fluxos: contribuições, limites e perspectivas in Orgs BRASIL, F. G., CAPELLA, A. C. **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. capítulo 1, 2022.

CAPELLA, A. C.; BRASIL, F.G. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. Revista de Sociologia e Política. Artigos Originais. **Rev. Sociol. Polit.** 30, 2022.

CHARQUÉS-BONAFONT, L., PALAU, A.M; BAUMGARTNER, F.R. **Agenda dynamics in Spain**. Hampshire: Palgrave Macmillan 2015.

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

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. 891-915, 1972.

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

FONSECA, Igor Ferraz et al. Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016- 2022). 1. ed. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2023.

GREEN-PEDERSEN, C., PRINCEN, S. Punctuated Equilibrium Theory. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, p.53-66, 2016.

IACOMINI JR., F et al. Os nós de Temer: uma análise dos discursos de posse de 2016. **Revista Compólitica**, 2018, vol. 8(1), 2018.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v 19, n2, 1959.

NOBRE, M. **Ponto final**: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

108

PETER, J. The Policy Agendas Project: a Review. **Journal of European Public Policy Issue 7**: Comparative Studies of Policy Agendas. Volume 13, 2006.

RENNÓ, L. Bolsonarismo e as eleições de 2022. **Estudos avançados** v.36, p. 147- 163, Brasília: 2022.

SANTO, P. D. E. A mensagem nos discursos presidenciais de tomada de posse: 1976-2006. **Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa**. Lisboa, 2, p. 185-216, 2007.

SCHATTSCHENEIDER, E. E. **The semi-sovereign people**. New York: Winston, 1960.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes**. In: Administrative Organization. New York: Macmillan 1947.

SMITH, K, B., LARIMER, C, W. **The Public Policy Theory Primer**, 2ª edition, p. 49-99, 2016.

VLIEGENTHART, R.; WALGRAVE S.; BAUMGARTNER, F.R; BEVAN, S.; BREUNIG, C.; BROUARD, S.; CHARQUÉS, L.; GROSSMAN, E., JENNINGS, W., MORTENSEN, P.B.; PALAU, A.M.; SCARINI P.; TRESCH, A. Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. **European Journal of Political Research**. May;55(2), p. 283-301, 2016.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary**. Boston: Little Brown, 1964.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity & Choice in Public Policy**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity and Multiple Streams**. In: Sabatier, Paul A. and Weible, Christopher M. (Ed.). *Theories of Policy Process*. 3rd. ed. Boulder, CO; Westview Press, 2014.

## *Policy priorities on the Presidential Rhetorical Agenda: the beginning of Lula's third term*

**ABSTRACT:** The 2022 Brazilian presidential elections attracted the attention of many eyes around the world. The fierce dispute between candidates Bolsonaro and Lula, in a political and social scenario marked by polarization, an aggressive tone and frequent threats to the electoral and democratic system, confronted much more than two opposing government agendas. From the theoretical lens of the government agenda, in particular the rhetorical agenda, this study seeks to analyze the formation of priorities of President-elect Lula from six documents: Government Plan registered at the TSE; Victory speech; of diplomacy; the two inaugural speeches (the first, internal, made in the National Congress and the second addressed to the people at the “Palácio do Planalto”); and in the Message to the National Congress. The analysis of these documents will bring a picture of President Lula's priorities in his third term, and the democratic recovery and promotion of public policies in the country.

**KEYWORDS:** policy agenda-setting; rhetoric agenda; election 2022; Lula; presidential discourse.

## *Prioridades de política pública en la Agenda Retórica Presidencial: el inicio del tercer mandato de Lula*

**RESUMEN:** Las elecciones presidenciales de Brasil de 2022 atrajeron la atención de muchos ojos en todo el mundo. La feroz disputa entre los candidatos Bolsonaro y Lula, en un escenario político y social marcado por la polarización, el tono agresivo y las frecuentes amenazas al sistema electoral y democrático, enfrentó mucho más que dos agendas de gobierno contrapuestas. A partir del lente teórico de la agenda de gobierno, en particular de la agenda retórica, este estudio busca analizar la formación de prioridades del presidente electo Lula a partir de seis documentos: Plan de Gobierno registrado en el TSE; Discurso de victoria; de la diplomacia; los dos discursos inaugurales (el primero, interno, pronunciado en el Congreso Nacional y el segundo dirigido al pueblo, en el parlamento del Palácio do Planalto); y en el Mensaje al Congreso Nacional. El análisis de estos documentos traerá un panorama de las prioridades del presidente Lula en su tercer mandato, y la recuperación democrática y la promoción de políticas públicas en el país.

**PALABRAS CLAVE:** Agenda de gobierno; Agenda retórica; Elecciones de 2022; Lula; Discursos presidenciales.