

Congruência entre discursos e ações: uma análise da agenda retórica e da agenda decisória presidencial (2003-2016)

Autora: Giovanna Peverari Rampin¹

Resumo simples

O objetivo deste trabalho é investigar a congruência entre as agendas retóricas e decisórias do Presidente da República brasileiro no período 2003-2016, buscando responder a seguinte questão: qual a relação entre os temas de políticas públicas presentes nos principais discursos presidenciais e os temas que se tornaram objeto de ações legislativas de iniciativa do próprio chefe do Executivo? Isto é, o que disseram os presidentes nos discursos e o que fizeram em termos de leis? A análise dos dados baseou-se em documentos discursivos e normativos, sendo programas de governo, discursos de posse no Congresso Nacional e no parlatório e mensagens anuais enviadas ao Congresso para investigar a agenda retórica; e decretos regulamentares, medidas provisórias, projetos de lei ordinária e propostas de emenda à Constituição para investigar a agenda decisória. Os resultados apontam diferenças em relação à forma como cada um se utilizou dos momentos discursivos e dos poderes legislativos à sua disposição, o que influencia nos níveis de congruência entre as agendas e podem evidenciar as mudanças no contexto político desse horizonte de mais de uma década que capta um movimento de transformação da democracia brasileira.

Resumo expandido

Pesquisas realizadas no final do século passado indicavam que, ao mesmo tempo em que se observava um desejo crescente por democracia entre os cidadãos, também havia um aumento da desconfiança nos atores políticos e nas instituições representativas (Norris, 1999). Sendo a noção de responsividade um pressuposto das democracias representativas, aspectos relacionados à responsividade dos governos, ou seja, à adoção de políticas condizentes com as demandas dos cidadãos (Manin, Przeworski e Stokes, 2006), têm sido uma preocupação constante.

Para além da implementação das políticas em si, cujo êxito ou fracasso depende de variados fatores, a elaboração da agenda é um dos momentos do complexo processo de produção de políticas públicas que evidencia quais temas estão sendo priorizados pelos tomadores de decisão. A agenda governamental pode ser entendida como o conjunto de assuntos que recebem atenção do governo, num determinado momento, podendo se tornar objeto de políticas públicas (Kingdon, 2003). Nesta etapa, políticos

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), mestra pela mesma instituição e bacharela em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Letras (UNESP – FCLAr). E-mail: giovannarampin@gmail.com

eleitos e atores visíveis têm maior poder de influência; principalmente o Presidente da República, tendo em vista a visibilidade e os diversos recursos que possui em sistemas presidencialistas (Kingdon, 2003).

Sabe-se que os temas de políticas sobre os quais os atores têm preferência são o foco da competição política (Batista, 2020) e que a racionalidade dos tomadores de decisão é limitada (Simon, 1997). Dessa forma, apenas algumas questões dentre todas as que circulam na sociedade serão realmente consideradas na lista de prioridades do Presidente, ou seja, farão parte da agenda de políticas públicas presidencial (Cohen, 2012).

Dentro da agenda presidencial há questões mais desenvolvidas, materializadas em instrumentos normativos e que estão prestes a passar pelo processo decisório, cujo conjunto foi denominado agenda decisória (Kingdon, 2003). Por outro lado, questões que são expressas nos discursos públicos, tanto durante a campanha quanto ao longo do mandato, e refletem as prioridades do governo naquele momento, são entendidas como agenda retórica (Cohen, 2012).

Diante disso, este artigo busca responder a seguinte questão: existe congruência entre os temas priorizados nos discursos presidenciais e nas proposições legislativas de iniciativa presidencial de 2003 a 2016? Isto é, o que disseram os presidentes nos discursos corresponde ao que fizeram em termos de leis?

O cerne da questão é que, ao escolher abordar determinados temas em seus discursos públicos, o Presidente seleciona alguns assuntos dentre uma ampla variedade de possibilidades, o que demonstra um retrato das prioridades do Executivo e pode-se supor que reflitam um “compromisso com propostas legislativas específicas” (Breunig et al, 2019, p. 303, tradução livre). Independentemente de serem aprovadas ou implementadas, a proposição de normas pelo Executivo demonstra que a questão esteve entre a lista de prioridades, ou seja, fez parte da agenda governamental ao ponto de se tornar objeto de medida legislativa.

A escolha do recorte temporal desta pesquisa se justifica por captar um período de transformação na história política brasileira, no qual a cadeira presidencial era ocupada pela mesma organização partidária. Isso porque se inicia num contexto de estabilidade democrática, quando os índices de qualidade da democracia estavam mais elevados, segundo dados da plataforma V-Dem, mas encaminha-se para um contexto de instabilidade democrática deflagrado com o impeachment de uma presidente democraticamente eleita. Logo, é relevante investigar as questões que foram priorizadas pelos dois presidentes nos discursos e nas normas durante esse período em que a qualidade da democracia brasileira alcançou maiores níveis e que pode ser enquadrado dentro da ideia de “pêndulo da democracia” de Avritzer (2019), buscando

entender se houve congruência entre as agendas, quanto da agenda retórica se traduziu em decisória e como a transformação do contexto político nesse período pode ter interferido nesse processo.

O objetivo, portanto, é verificar se existe congruência entre as agendas retóricas e decisórias de cada mandato de Lula e Dilma, investigando até que ponto os temas priorizados nos discursos presidenciais, que compõem a agenda retórica, se traduziram em proposições legislativas concretas na agenda decisória. Para isto, foram mapeados os temas de políticas públicas presentes nos documentos da agenda retórica e da agenda decisória e, posteriormente, essas agendas foram comparadas em cada mandato.

Documentos discursivos e normativos foram selecionados para análise de cada agenda. No escopo da agenda retórica foram analisados programas de governo, discursos de posse no Congresso e no parlatório do Palácio do Planalto, e mensagens anuais enviadas ao Congresso Nacional. Já na agenda decisória foram investigados decretos regulamentares, medidas provisórias, propostas de emenda constitucional e projetos de lei, apenas os de iniciativa do Executivo.

Através do método de análise de conteúdo, baseado nas proposições de Bardin (1977) e atualizações de Sampaio e Lycarião (2021), com análise de texto e codificação com base no *codebook*, os documentos são fragmentados em unidades de codificação. No caso dos documentos discursivos, as unidades de codificação são as *quasi sentences*, que podem ser palavras, trechos ou frases que expressam uma política setorial; já no caso dos documentos normativos, as unidades são as normas em si, que são categorizadas em categorias temáticas específicas.

A partir disso é formado um banco de dados sobre a frequência com que cada código aparece nos documentos analisados, sendo possível comparar quantitativamente a frequência dos temas entre agenda retórica e decisória. Por fim, para constatar se as agendas são mais ou menos congruentes, foram observados critérios como correspondência de temas entre discursos e proposições, identificação de áreas com maior e menor alinhamento, bem como grau de sobreposição temática entre as agendas.

De acordo com a análise dos dados, neste período, a maior congruência entre as agendas retórica e decisória pode ser visualizada no primeiro mandato de Lula, quando diversas propostas de políticas públicas foram iniciadas sobre temas que eram frequentemente mencionados em seus discursos públicos; diferentemente de seu segundo mandato, quando focou em promover ajustes pontuais e regulamentações das políticas já implementadas. Dilma, na condição de herdeira de um governo fundador de uma nova era de bem-estar social e diante do conturbado cenário experienciado, que

demandou da ex-presidente uma postura mais voltada ao diálogo e à conciliação, teve agendas menos congruentes à medida em que adotou um comportamento mais retórico do que propositivo.

Referências

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

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

BATISTA, M. Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, vol. 35, nº 104, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gM7mG35jtmMBr45CNkqZKYq/abstract/?lang=pt> Acesso em 12 maio 2025.

BREUNIG, C., et al. Connecting Government Announcements and Public Policy. In: BAUMGARTNER, F., BREUNIG, C., GROSSMAN, E. **Comparative Policy Agendas: Theory, Tools and Data**. Oxford University Press. 2019.

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

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

MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. Eleições e representação. In: _____ **Democracy, Accountability and Representation**. Lua Nova, São Paulo, 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005> Acesso em 12 maio 2025.

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

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

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