

idp

idp

# MESTRADO PROFISSIONAL

## EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A AGENDA GOVERNAMENTAL DOS MOMENTOS DE TRANSIÇÃO:**  
UMA ANÁLISE DO NÍVEL DE ATENÇÃO DO PODER EXECUTIVO E DA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS AO TEMA DEFESA NACIONAL

**BRUNO VIEIRA DOS SANTOS ALMEIDA**

Brasília-DF, 2022

**BRUNO VIEIRA DOS SANTOS ALMEIDA**

**A AGENDA GOVERNAMENTAL DOS MOMENTOS DE  
TRANSIÇÃO: UMA ANÁLISE DO NÍVEL DE ATENÇÃO DO  
PODER EXECUTIVO E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
AO TEMA DEFESA NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador**

Professora Doutor Caio Cordeiro de Resende

Brasília-DF 2022

## **BRUNO VIEIRA DOS SANTOS ALMEIDA**

### **A AGENDA GOVERNAMENTAL DOS MOMENTOS DE TRANSIÇÃO: UMA ANÁLISE DO NÍVEL DE ATENÇÃO DO PODER EXECUTIVO E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO TEMA DEFESA NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 08 / 06 / 2022

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende - Orientador

---

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

---

A447a Almeida, Bruno Vieira dos Santos  
A agenda governamental dos momentos de transição: uma análise do nível de atenção do poder executivo e da Câmara dos Deputados ao tema defesa nacional / Bruno Vieira dos Santos Almeida. – Brasília: IDP, 2022.

84 p.: il. Color.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.  
Orientador: Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende.

1. Formulação de agenda governamental. 2. Transição de governo.  
3. Câmara dos Deputados. 4. Defesa Nacional. I. Título.

CDD: 341.251

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## AGRADECIMENTOS

Até o momento, a conclusão do Mestrado Profissional em Administração Pública se manifesta como a principal etapa acadêmica da minha vida. Após dois anos de dedicação, resiliência e esforço chego ao seu final. Afora as aulas, trabalhos disciplinares e esta pesquisa, muitas pessoas foram importantes para que o sucesso fosse alcançado. Assim, dedico este espaço àqueles que contribuíram para sua consecução.

À minha mãe, Sra. Sonia, que sempre foi exemplo de dedicação e abnegação ao longo de sua vida.

À Carolina, minha esposa, que sempre está ao meu lado, equilibrando nossas escolhas e de maneira sensata coordenando nossa família. Sem ela, eu não teria iniciado esse desafio no meio de uma pandemia.

À Manuela e Rafaela, minhas filhas e verdadeiros amores, lamento os momentos afastado durante alguns finais de semana, porém, tenham sempre como referência a dedicação aos estudos e o constante aperfeiçoamento.

Ao meu irmão, Gabriel Vieira, que demonstra uma inteligência destacada e me auxiliou nesta pesquisa. Um caloroso abraço ao meu sobrinho Eirik que nos garante constantes gargalhadas quando estamos juntos.

Ao meu grande amigo e colaborador Daniel Andrade que foi uma referência na arte da escrita. Suas críticas colaboram de maneira contínua com minha evolução acadêmica e profissional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Caio Resende que, mesmo com uma agenda repleta de compromissos, soube me guiar pelas águas, nem sempre calmas, desta pesquisa.

Ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa que, por meio desta pós-graduação, elevou minha percepção e conhecimento para um nível superior.

## RESUMO

Esta pesquisa visa a analisar a agenda presidencial conformada no início de um governo e se mudanças nas prioridades presidenciais ocorrem de maneira semelhante na Câmara dos Deputados. Embora nosso trabalho explore diversos setores, nos aprofundaremos na Defesa Nacional. Os referenciais teóricos são o Modelo de Múltiplos Feixes e o Modelo do Equilíbrio Pontuado, que nos permitem observar longos períodos de alto nível de atenção ou momentos de brusca mudança na priorização dos tópicos inseridos na agenda. Além disso, ambos auxiliam no entendimento de como os decisores agem para que as questões de seu interesse ingressem na lista de preferências do governo. Como ferramenta metodológica, aproveitamos o *Comparative Agendas Project* (CAP) para codificar discursos de posse, Mensagens ao Congresso Nacional e as proposições discutidas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), que representou o posicionamento da Câmara dos Deputados. Como resultado, verificamos que em 2019 houve ampliação nas abordagens pertinentes à administração pública, direitos civis e políticos, enquanto menções às políticas sociais perderam espaço. A macroeconomia esteve no mesmo patamar nos anos analisados. Em relação à Defesa Nacional, houve uma significativa priorização pelo Presidente Jair Bolsonaro, principalmente no discurso de posse; no âmbito do Poder Legislativo, constatamos que esse aumento se refletiu na agenda legislativa da CREDN. Com o auxílio dos modelos teóricos evidenciamos os principais empreendedores de políticas públicas de Defesa.

**Palavras-chaves: formulação de agenda governamental; transição de governo; Câmara dos Deputados; Defesa Nacional.**

## RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar la agenda presidencial creada al inicio de un gobierno y si las variaciones en las prioridades presidenciales ocurrieron de forma semejante en la Comisión encargada analizar el asunto en la Cámara de Diputados en el mismo año. Aunque nuestro trabajo explore varios sectores, haremos énfasis en la Defensa Nacional. Usamos los marcos teóricos son el Modelo de Eje Múltiple y el Modelo de Equilibrio Puntuado, que nos permitieron observar largos períodos con alto nivel de atención, así como momentos de cambios bruscos en las prioridades de la agenda. Ambos métodos ayudan a entender como los agentes decisores actúan para incluir en la lista de prioridades del gobierno los temas que son de su interés. Como herramienta metodológica se utilizó el *Comparative Agenda Project* (CAP) para codificar los discursos de toma de posesión, los Mensajes al Congreso Nacional y las propuestas discutidas en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDN). Como resultado, observamos que en 2019, con la llegada al poder del presidente Jair Bolsonaro, ganaron relevancia los temas relacionados a la administración pública y a los derechos cívicos y políticos mientras perdían espacio las políticas sociales y la macroeconomía se mantuvo en equilibrio con la alternância ideológica. En lo relativo a la Defensa Nacional hubo un importante cambio de postura del Presidente Bolsonaro, priorizando y ressaltando el sector, principalmente en su discurso inaugural. En el ámbito legislativo, observamos que estas variaciones se reflejan en igual proporción en la agenda de la CREDN. Con la ayuda de los modelos teóricos mostramos los principales impulsores de las políticas públicas de defensa, que no siempre siguen la líneas ideológicas del gobierno.

**Palavras-Chave:** formulación de agenda gubernamental; transición gubernamental; Camara de los Diputados; Defensa Nacional.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Gráfico 1

Comportamento do macrocódigo “1 – Macroeconomia”

.....50

### Gráfico 2

Comportamento do macrocódigo “13 – Políticas sociais”

.....51

### Gráfico 3

Comportamento do macrocódigo “2 – Direitos civis, políticos, liberdades e minorias”

.....52

### Gráfico 4

Comportamento do macrocódigo “20 – Governo e administração pública”

.....54

### Gráfico 5

Varição do macrocódigo Defesa Nacional na agenda presidencial de transição

.....57

### Gráfico 6

Varição do macrocódigo Defesa Nacional nos discursos de posse

.....58

### Gráfico 7

Comparação dos macrocódigos “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa” considerando MSC, PL e REQ

.....64

### Gráfico 8

Comparação dos macrocódigos “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa” considerando PL e REQ

.....65

**Gráfico 9**

Comparação dos macrocódigos “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa” considerando PL

.....66

**Gráfico 10**

Comparação dos macrocódigos “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa” considerando REQ

.....66

## LISTA DE TABELAS

### Tabela 1

Agenda presidencial de transição

.....45

### Tabela 2

Agenda legislativa da CREDN (considerando MSC, PL e REQ)

.....61

### Tabela 3

Proposições apreciadas pela CREDN

.....63

### Tabela 4

Requerimentos apreciados pela CREDN

.....67

### Tabela 4

Deputados que obtiveram maior sucesso na apreciação de seus requerimentos na CREDN em 2019

.....72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|       |   |
|-------|---|
| BID   | Base Industrial de Defesa   |
| CAP   | <i>Comparative Agendas Project</i>  |
| CLBI  | Centro de Lançamento da Barreira do Interno                               |
| CREDN | Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados |
| EUA   | Estados Unidos da América   |
| MRE   | Ministro das Relações Exteriores  |
| MSC   | Mensagem do Poder Executivo   |
| PEF   | Plano Estratégico de Fronteiras   |
| PIB   | Produto Interno Bruto   |
| PND   | Política Nacional de Defesa   |
| PL    | Projeto de Lei  |
| PT    | Partido dos Trabalhadores   |
| REQ   | Requerimento  |

# SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>13</b> |
| <b>2</b> | <b>OS MODELOS DE FORMAÇÃO DE AGENDAS</b>   | <b>19</b> |
| 2.1      | O modelo de múltiplos feixes.....  | <b>20</b> |
| 2.1.1    | Os fluxos do modelo: temas, iniciativas e política.....                                    | <b>21</b> |
| 2.1.2    | A união dos fluxos: a janela de oportunidade, o acoplamento e o empreendedor político..... | <b>22</b> |
| 2.1.3    | Os agentes da agenda governamental.....  | <b>23</b> |
| 2.2      | O Modelo do Equilíbrio Pontuado.....   | <b>25</b> |
| 2.2.1    | A importância das instituições para o modelo e seus subsistemas.....                       | <b>26</b> |
| 2.2.2    | O monopólio de políticas e as imagens.....   | <b>27</b> |
| 2.3      | A aplicação dos modelos na análise da agenda da Defesa Nacional.....                       | <b>28</b> |
| <b>3</b> | <b>A METODOLOGIA DO CAP</b>  | <b>32</b> |
| 3.1      | Informações gerais sobre o CAP.....  | <b>32</b> |
| 3.2      | O tratamento dos dados de acordo com as regras do CAP.....                                 | <b>33</b> |
| 3.3      | A capacidade, a diversidade e o percentual de temas nas agendas.....                       | <b>36</b> |
| 3.4      | Regras para a determinação das políticas substantivas.....                                 | <b>38</b> |
| 3.5      | As análises das políticas públicas de Defesa.....  | <b>40</b> |
| <b>4</b> | <b>A AGENDA PRESIDENCIAL DE TRANSIÇÃO</b>  | <b>43</b> |
| 4.1      | Os discursos de posse e as Mensagens ao Congresso Nacional.....                            | <b>43</b> |
| 4.2      | A agenda presidencial de transição.....  | <b>45</b> |
| 4.2.1    | Mudanças e estabilidade da macroeconomia nas agendas presidenciais de transição.....       | <b>48</b> |
| 4.2.2    | Mudanças na percepção sobre as políticas sociais.....                                      | <b>50</b> |
| 4.2.3    | Mudanças na percepção sobre direitos e administração pública.....                          | <b>52</b> |
| 4.2.4    | A aderência dos referenciais teóricos aos dados empíricos.....                             | <b>54</b> |
| 4.3      | A Defesa Nacional na agenda presidencial de transição.....                                 | <b>55</b> |
| <b>5</b> | <b>A AGENDA LEGISLATIVA DA CREDN</b>   | <b>61</b> |
| 5.1      | A análise das atas da CREDN.....   | <b>63</b> |
| 5.1.1    | Análise dos requerimentos apresentados na CREDN.....                                       | <b>67</b> |
| 5.2      | Os empreendedores de políticas públicas de Defesa na CREDN.....                            | <b>71</b> |
| <b>6</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | <b>74</b> |
|          | Referências.....   | <b>80</b> |



## 1

## INTRODUÇÃO

A Defesa Nacional é tema latente em diversos países ao redor do globo. No Brasil, nossa Constituição expõe atribuições precípuas das Forças Armadas conferindo a responsabilidade quanto a defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais, e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988). No entanto, os militares brasileiros possuem ainda atividades subsidiárias como cooperar com o desenvolvimento nacional e defesa civil, atuar nas fronteiras em ações preventivas e repressivas, dentre outras (BRASIL, 1999). Essas tarefas secundárias são criticadas, pois, levam a militarização de funções governamentais, o que segundo Colunga e Martínez-Velasco (2021), é um dos principais desafios da América Latina. Em recente publicação, Megale (2021) apontou que as Forças Armadas brasileiras possuem 30% de um total de 50,4 milhões de seguidores dos perfis relacionados ao governo federal. Além disso, em 2019, o Instituto de Pesquisas Datafolha realizou um exame para determinar o grau de confiança nas instituições. Como resultado, Marinha, Exército e Aeronáutica receberam o mais alto índice de credibilidade. Essa taxa tem se mantido em torno de 80%, desde 2017, para os níveis de “confia muito” e “confia” (DATAFOLHA, 2019). Esses elementos demonstram uma forte confiança da sociedade em relação aos militares.

No entanto, confiar não necessariamente significa perceber determinado tema como importante. A compilação de uma pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, com dados coletados entre 1996 e 2018, pelo *Comparative Agenda Project* (CAP)<sup>1</sup>, evidencia que o setor Defesa Nacional não é visto como um problema relevante para a opinião pública<sup>2</sup> e essa percepção social tende a influenciar os atores políticos na seleção de políticas públicas (COBB e ELDER, 1971).

Uma das maneiras de estudarmos como os assuntos são priorizados pelos decisores políticos é examinando suas agendas. No âmbito da ciência política, Coob e Elder (1971), foram os primeiros a aprofundar os estudos nessa área (ZAHARIADIS, 2017). Eles

<sup>1</sup> O CAP reúne e codifica informações sobre os processos políticos dos governos ao redor do mundo (<https://www.comparativeagendas.net/pages/About>).

<sup>2</sup> <https://www.comparativeagendas.net/brazil>.

especificaram a agenda do governo como um conjunto generalizado de controvérsias que requerem legítima preocupação e merecem atenção da política<sup>3</sup>. Além deles, diversos outros autores definiram o termo agenda (DEARING e ROGERS, 1996; JONES, BAUMGARTNER, *et al.*, 2009; KINGDON, 2014; MCCOMBS e SHAW, 1972). Em comum, a constatação de que a conformação da agenda governamental<sup>4</sup>, ou agenda de políticas públicas<sup>5</sup>, é instrumento essencial para o regime democrático, pois define o que os representantes do povo consideram prioridade.

A partir dessa premissa, estudos foram desenvolvidos para compreender “como” e “por que” alguns assuntos alcançavam proeminência e se mantinham em destaque por um determinado período, enquanto outros eram deixados de lado pelos decisores do governo. Nessas análises, o chefe do Poder Executivo adquiriu status de protagonista nas definições das prioridades da administração pública (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021; BATISTA, 2015; CAPELLA, 2004; KINGDON, 2014; LOPEZ; BORGES; SILVA, 2018; SUDANO, 2018). Contudo, em uma democracia, as decisões do Legislativo são igualmente relevantes (KINGDON, 2014), pois quando os congressistas evidenciam um problema, são criados estímulos para que sua percepção seja considerada (SUDANO, 2018).

No caso brasileiro, é comum observamos considerável influência do Poder Executivo sobre o Legislativo. Nesse modelo de governabilidade, conhecido como presidencialismo de coalizão<sup>6</sup>, o Presidente emana significativa influência sobre o parlamento e tende a impor sua pauta (BATISTA, 2015; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

Além disso, as agendas governamentais apresentam longos períodos de estabilidade que são interrompidos por bruscas alterações nas prioridades (BAUMGARTNER e JONES, 2009). Essas mudanças

---

<sup>3</sup> “It should be noted that we have used the term ‘agenda’ to refer to a general set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity” (COBB e ELDER, 1971, p. 905).

<sup>4</sup> Definiremos agenda como uma lista de temas e problemas que determinado ente público tem maior nível de atenção em determinado momento (KINGDON, 2014, p. 3).

<sup>5</sup> Neste trabalho, assumiremos a equivalência entre agenda governamental e agenda de políticas públicas, assim como Capella, Brasil e Sudano (2015).

<sup>6</sup> O apoio político do Congresso Nacional ao Presidente ocorre a partir da distribuição de pastas ministeriais para os diferentes partidos que formam a base do governo (NETO, 2006).

ocorrem principalmente no início de uma administração. Na ocasião, novos assuntos ganham evidência, são rapidamente disseminados e ocupam o lugar de percepções antigas, o que possibilita o surgimento de novas direções políticas (CAPELLA, 2004).

Dessa forma, a lacuna vislumbrada nesta pesquisa compreende analisar mudanças de prioridade na agenda do Poder Executivo nos momentos de transição dos governos, com ênfase no tema Defesa Nacional, e se houve reflexo no Legislativo. Isso se define como um exame longitudinal, já que foca em um único setor e como ele se comporta ao longo do período (CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015).

Primeiramente, estabeleceremos a agenda presidencial de transição, utilizando como referência os discursos de posse e as Mensagens ao Congresso Nacional<sup>7</sup> transmitidas no ano da assunção do Presidente. Determinaremos os níveis de atenção para diversos temas e os compararemos à Defesa. Serão investigadas as prioridades de três mandatários: Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003 e 2007; Dilma Vana Rousseff, em 2011 e 2015; e Jair Messias Bolsonaro<sup>8</sup>, 2019. Notadamente, este último externa uma postura ideológica que se diferencia dos demais, sob um viés conservador que destaca a importância dos militares.

Em continuidade, utilizaremos como referência a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) para confirmarmos se alterações na percepção do Poder Executivo são acolhidas pelo Legislativo. Aquele colegiado tem como atribuição aprovar proposições e discutir questões relacionadas à Defesa. Chamaremos essa compilação de agenda legislativa da CREDN. De forma a padronizar as construções de ambas as agendas, utilizaremos o CAP como ferramenta metodológica.

Após essas considerações, surge a seguinte pergunta de pesquisa: as alterações no nível de atenção à Defesa Nacional pelos Presidentes da República, no momento de suas posses em 2003, 2007,

---

<sup>7</sup> No início de cada ano legislativo, o Presidente da República faz uma análise da situação do país e destaca seus planos de ação, suas prioridades e as providências que serão tomadas naquele ano (CAPELLA, 2004).

<sup>8</sup> Em nossa pesquisa, não analisaremos o governo de Michel Temer. Na ocasião de sua assunção não foram cumpridos os ritos de posse presidencial. Além disso, as condições políticas no momento, com o impeachment de Dilma Rousseff, podem distorcer nossas análises.

2011, 2015 e 2019, se refletiram na subsequente agenda da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados?

Como pano de fundo, focaremos em duas teorias que se destacam nos estudos sobre a formulação da agenda governamental: o modelo de Múltiplos Feixes (KINGDON, 2014) e do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 2009). O primeiro assume que a agenda governamental se compõe por três fluxos: um problema identificado, uma solução disponível e um clima político favorável. A confluência desses parâmetros abre uma “janela de oportunidade” para que mudanças na agenda ocorram caso um ator político promova essas ideias. O modelo do Equilíbrio Pontuado estabelece que a atenção do governo passa por longos períodos de pequenas mudanças incrementais e, repentinamente, é alterada. Esses períodos de estabilidade são promovidos por instituições que direcionam propositalmente a atenção do governo e limitam sua percepção às questões de seu interesse. Esses modelos possibilitarão o exame das principais características na conformação e na análise da ascensão, queda ou ausência de determinados temas da agenda governamental. Sendo assim, apresentamos o objetivo geral da pesquisa: empregar as teorias de formulação de agendas governamentais para observar alterações no nível de atenção do Presidente da República no momento de transição governamental, destacando a Defesa Nacional e, se variações nessa percepção presidencial sobre esse tema, se refletiram nas prioridades da CREDN.

Rocha (2011) afirma que a falta de discussões sobre a Defesa Nacional pelos parlamentares brasileiros ocorre devido à três motivações: (i) a falta de um debate articulado no Congresso; (ii) a escassez de estudos legislativos sobre o setor; e (iii) pelo reduzido status atribuído aos componentes da comissão responsável pelo tema. Em que pese tais considerações, conjecturamos que a ascensão do Presidente Jair Bolsonaro resultará em uma variação positiva na abordagem de Defesa em seus discursos, o que influenciará as prioridades da CREDN.

Assim, nossa hipótese considera que um aumento no nível de atenção à Defesa pelo chefe do Executivo no momento de sua posse, contribui para uma variação positiva da agenda da CREDN naquela

sessão legislativa<sup>9</sup>. Nos restringiremos aos dados dos anos das posses presidenciais, capturando, assim, o efeito a curto prazo de uma mudança de posicionamento no Poder Executivo. Ademais, não temos intenção de analisar se há correlação entre as colocações do Presidente e as prioridades daquela comissão ou relação de causa e efeito entre a agenda presidencial de transição e a agenda legislativa da CREDN.

A pesquisa se justifica ao ampliarmos as análises empíricas sobre as prioridades do governo brasileiro, utilizando indicadores que balizaram trabalhos acadêmicos anteriores e, futuramente, poderão servir como referência para avaliação de outros temas, igualmente importantes. Por outro lado, visamos a fomentar a participação dos parlamentares nos debates voltados para Defesa. Igualmente, contribuiremos com os trabalhos que avaliam a influência do Presidente da República perante o Congresso Nacional.

Para seu desenvolvimento, dividiremos nossa pesquisa em seis seções. A primeira se concretiza nesta introdução. Na segunda parte, abordaremos os pontos dos marcos teóricos que se relacionam à pesquisa. Na seguinte, definiremos nossa metodologia conformada pelas regras do CAP. Na quarta seção, modelaremos a agenda presidencial de transição, observando os momentos de estabilidade e mudanças, bem como sua aderência aos modelos teóricos utilizados. Na quinta, trabalharemos a agenda legislativa da CREDN, identificando variações na abordagem sobre Defesa e possíveis reflexos das mudanças da agenda presidencial na sua elaboração. Na sexta e última seção, teremos nossa conclusão. Passemos ao referencial teórico.

---

<sup>9</sup> A sessão legislativa ocorre anualmente, entre dois de fevereiro a dezessete de julho e de primeiro de agosto a vinte e dois de dezembro (BRASIL, 2021).



## 2

## OS MODELOS DE FORMAÇÃO DE AGENDAS

Os estudos da agenda governamental nos auxiliam a compreender o comportamento das instituições públicas. Para isso, aprofundaremos os conceitos de duas teorias que possuem aderência à pesquisa.

O Modelo de Múltiplos Feixes e do Equilíbrio Pontuado são complementares. O primeiro foca nos personagens que decidem quais serão as prioridades do governo. O segundo observa momentos de estabilidade e de mudanças na agenda, assim como valoriza as instituições inseridas no processo. Ambos atribuem elevada importância ao Presidente da República e aos parlamentares apontando que a entrada ou saída de um assunto na agenda de políticas públicas não segue um processo racional.

Nesta seção, pautaremos as definições desses modelos que possuem aderência à pesquisa. Do Modelo de Múltiplos Feixes destacaremos a “janela de oportunidade” que se abre, principalmente, nos momentos de transição dos governos. Para que essa ocasião seja aproveitada, um “empreendedor de políticas” deve assumir a liderança das discussões, considerando ganhos e perdas, de modo que o assunto seja alçado às preferências governamentais.

Com base no Modelo do Equilíbrio Pontuado, realçaremos longos períodos de estabilidade e momentos de brusca mudança na priorização de temas da agenda. Abordaremos a importância dos subsistemas de políticas que procuram monopolizar as discussões em torno das prioridades do governo e evitar que assuntos contrários ao seu domínio se tornem preferência dos decisores governamentais.

Para isso, dividimos essa seção em três. A primeira trará os conceitos do Modelo de Múltiplos Feixes. Na sequência, apreciaremos o Modelo do Equilíbrio Pontuado. Na última, faremos as análises pertinentes ao referencial teórico.

## 2.1 O MODELO DE MÚLTIPLOS FEIXES

A pesquisa de Kingdon (2014) analisou as razões pelas quais determinadas questões assumem proeminência na agenda governamental e outras não. O autor se concentrou em duas áreas do governo federal dos EUA, saúde e transportes, e teve como principal fonte de informações entrevistas realizadas com pessoas que participaram de decisões sobre esses temas (CAPELLA, 2007). Além desses encontros, o autor avaliou documentos oficiais e artigos acadêmicos dentre outras fontes, tais como relatórios e audiências do Congresso, mensagens do presidente durante *State of Union*<sup>10</sup>, plataformas de partidos políticos, dados da imprensa e da opinião pública (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) baseou sua teoria no *garbage can model*, apresentado por Cohen, March e Olsen (1972). Para eles, as decisões que ocorrem no âmbito de organizações anárquicas<sup>11</sup> são caóticas, aleatórias e, frequentemente, irracionais. De acordo com o modelo, como não há relação de causa e efeito entre problema e solução, a oportunidade de escolha é o próprio momento da decisão, quando, finalmente, soluções e problemas se combinam. A analogia do modelo indica que problemas e soluções são lançados na “lata de lixo” e uma decisão só ocorre quando há um encontro entre um problema, uma solução e um decisor (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Kingdon utilizou o *garbage can* para analisar as razões que levam algumas questões a serem inseridas na agenda governamental (ZAHARIADIS, 2017). Isso afasta a percepção de um processo decisório racional<sup>12</sup> para as políticas públicas (CAPELLA, 2007).

O modelo de Kingdon (2014) está pautado em uma relação fluida e independente entre três fluxos: os problemas identificados, soluções reconhecidas e a dimensão política que detalharemos a seguir.

---

<sup>10</sup> O State of the Union é o pronunciamento anual feito pelo Presidente dos EUA ao Congresso (<https://www.britannica.com/topic/State-of-the-Union-presidential-address>).

<sup>11</sup> Organizações anárquicas são aquelas em que as “preferências são inconsistentes ou mal definidas entre os participantes” (CAPELLA, 2004, p. 16).

<sup>12</sup> “A racionalidade reside na escolha dos meios (estratégia) adequados para o alcance de determinados fins (objetivo), a fim de obter os melhores resultados” (CHIAVENATO, 2014, p. 341).

## 2.1.1 Os fluxos do modelo: temas, iniciativas e política

Inicialmente, faremos uma adaptação na interpretação dos fluxos. Grande parte dos autores brasileiros traduz o “*problem stream*” denominando-o “problema” (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021; CAPELLA, 2004; CAPELLA, 2007; SUDANO, 2018). No entanto, acreditamos que essa tradução limita o entendimento do trabalho daquele autor. A definição mais conhecida da palavra “problema” no idioma português, nos leva a qualificar algo controverso, uma dificuldade ou obstáculo<sup>13</sup>.

Contudo, o reconhecimento de determinado assunto como sendo um “problema”, não é suficiente para colocá-lo nas prioridades do governo (KINGDON, 2014). Para evitarmos essa restrição na interpretação, ao nos referirmos ao “*problem stream*” utilizaremos a expressão “tema de interesse”, que são construções subjetivas que dependem do contexto social e político em determinado momento, por isso, surgem a partir da percepção dos formuladores de políticas públicas (SUDANO, 2018).

Kingdon (2014) nos orienta a empregar vários mecanismos para que possamos reconhecer determinado “tema de interesse” como mais importante que outros. Para isso, devemos utilizar indicadores, eventos focais (desastres, crises e experiência pessoais) ou *feedback* de programas governamentais que estão em curso. Interpretando essas informações o governo poderá endereçar mais atenção àquele “tema de interesse” e, caso haja o encontro com os outros fluxos, como veremos em seguida, ele seja alçado à agenda governamental.

O outro *stream* de Kingdon (2014) se atém às soluções e alternativas. Não necessariamente essas soluções estão relacionadas a algum “tema de interesse”. Isso demonstra a proximidade do modelo de Múltiplos Fluxos com o *Garbage Can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). “As questões presentes na agenda governamental não vêm aos pares, com problemas e soluções” (CAPELLA, 2004, p. 23).

---

<sup>13</sup> <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/problema/>.

Neste ponto, faremos outra adaptação do modelo. Uma “solução” está conectada à resolução de uma dificuldade ou problema<sup>14</sup>. Entendemos que isso pode gerar a interpretação equivocada, de forma que haja uma associação entre a “solução” e o “problema”. Assim como alteramos a nomeação do fluxo anterior, para uma melhor compreensão das intenções do autor, denominaremos este fluxo de “iniciativas disponíveis”, que são ideias geradas por comunidades formadas por especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos e outros agentes que comungam das mesmas opiniões sobre determinada questão, denominadas de “comunidades políticas” (*policy communities*) (KINGDON, 2014). Um exemplo é a comunidade que trata da Defesa Nacional, ela difunde ideias relacionadas ao tema e compartilham iniciativas disponíveis que podem ser internalizadas pelos formuladores de políticas e, conseqüentemente, têm a oportunidade de compor a agenda governamental, caso sejam associadas a um tema de interesse. Outro aspecto importante sobre as iniciativas disponíveis é sua difusão (*soften up*). Se não houver a sensibilização da comunidade envolvida, essas ideias não ganharão força para serem multiplicadas (*bandwagon*).

O último fluxo traduz o contexto político (*politics*) e é igualmente independente dos outros dois. Aqui as coalizões são formadas a partir das negociações políticas (CAPELLA, 2004). Kingdon (2014) nos apresenta três elementos principais: (i) o “clima nacional” (*national mood*); (ii) as forças políticas, com destaque para os grupos de pressão; e (iii) as mudanças de cargos dentro do governo.

O “clima nacional” representa a convergência de opiniões da sociedade, o que incentiva os formuladores de políticas a adotar aquela ideia para si. Ou seja, caso um tema detenha a atenção da sociedade é mais provável que os políticos tomem para si sua defesa.

As forças políticas são o segundo elemento. Elas traduzem a concordância ou o conflito dentro daquela arena. Apoiar uma ideia rejeitada por algum grupo organizado pode elevar os custos de defendê-la (CAPELLA, 2004).

Por último, as mudanças de cargos dentro do governo sinalizam alterações de opinião ou posicionamento e levam a novas ações.

<sup>14</sup> <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/solu%C3%A7%C3%A3o/>.

Segundo Kingdon (2014), o melhor momento para mudanças na agenda é no início de um novo mandato. Desse modo, uma nova administração conduz possíveis mudanças nas prioridades governamentais.

Entretanto, analisar os três fluxos separadamente não esclarece como as mudanças na agenda acontecem. A seguir, veremos como essas três partes do modelo são reunidas.

### **2.1.2 A união dos fluxos: a janela de oportunidade, o acoplamento e o empreendedor político**

Quando os três fluxos – temas de interesse, iniciativas disponíveis e a política – convergem em um mesmo momento, se abre uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 2014). Ou seja, um tema de interesse é reconhecido como importante, há uma iniciativa disponível e os aspectos políticos são favoráveis.

O momento de convergência é denominado por Kingdon (2014) de “acoplamento” (*coupling*), abrindo uma “janela de oportunidade”, mas ela não permanece aberta por longos períodos e pode ocorrer de forma aleatória (KINGDON, 2014).

O último elemento chave para que as mudanças de agenda ocorram são os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Para Kingdon (2014), eles seriam como empresários. Direcionam sua energia, recursos, reputação e seu tempo em benefício de determinada proposta. Este empreendedor seria um especialista naquela questão, ou seja, domina o assunto sendo capaz de defendê-lo, bem como atrair outros atores a se unirem a ele.

Entretanto, para complementarmos as perspectivas de Kingdon (2014), temos que compreender o papel dos agentes, que são determinantes na configuração da agenda governamental, como o Presidente da República e os congressistas. É o que veremos a seguir.

### **2.1.3 Os agentes da agenda governamental**

Os agentes que interagem no Modelo dos Múltiplos Feixes são seu ponto central. Podemos dividi-los em dois: os atores visíveis, que têm a atenção da imprensa e do público e, por isso, influenciam na

definição da agenda governamental; e os considerados invisíveis, aqueles que desenvolvem as soluções e ideias postas em circulação, mas, geralmente, não influenciam de maneira decisiva na ascensão do tema à agenda (KINGDON, 2014).

O agente de maior destaque é o chefe do Executivo. Nenhum outro ator do sistema político possui a capacidade de influenciar na formação da agenda quanto o Presidente da República (KINGDON, 2014). O domínio do poder de veto, da execução do orçamento, da indicação de cargos importantes, entre outras atribuições, permite a ele barganhar e controlar as direções do governo. Outro aspecto é sua força organizacional. Ao contrário do Congresso Nacional, seu processo de decisão é unitário e não depende de acordos com diversos outros agentes (KINGDON, 2014). Na Câmara dos Deputados, por exemplo, que opera com 513 agendas individuais, é necessário que haja mais cooperação e coordenação quando comparado com o Poder Executivo. Porém, o Presidente possui a limitação de não controlar “como” os problemas serão resolvidos, ou seja, “não tem condições de determinar o resultado final de uma política<sup>15</sup>” (KINGDON, 2014).

Para Kingdon (2014), uma das ferramentas mais poderosas do Presidente é a atenção que ele tem da opinião pública. Isso pode se converter em pressão para outros agentes governamentais em adotar suas prioridades.

O Congresso também possui relevo na formulação da agenda. De um lado, representa o povo e tem a legitimidade para conduzir significativas alterações nas diversas políticas públicas. Por outro, existe a dificuldade de coordenar as 594 agendas individuais (513 Deputados e 81 Senadores), podendo gerar deficiências na implementação e no direcionamento de prioridades do Poder Legislativo (KINGDON, 2014).

Apesar de tais singularidades, os congressistas têm grande poder em manipular a agenda do governo e conduzir alterações nas políticas internas que, geralmente, requerem uma nova legislação (KINGDON, 2014).

---

<sup>15</sup> “The president may be able to dominate and even determine the policy agenda, but is unable to dominate the alternatives that are seriously considered, and is unable to determine the final outcome” (KINGDON, 2014, p. 23).

Sua publicidade é outro ponto de força. Os parlamentares são ouvidos pela mídia e pela opinião pública, conduzem audiências, elaboram pareceres e disseminam seu posicionamento em redes sociais. Isso é efetivo para impor desgaste ou favorecer certo tema em debate (KINGDON, 2014).

Dessa forma, tanto o Presidente quanto os parlamentares possuem significativa capacidade de influenciar a sociedade e a mídia. No caso da Defesa Nacional, se um desses agentes propagar sua importância para a soberania do país e garantia da proteção contra inimigos externos, o tema poderia adquirir destaque na agenda governamental.

Entretanto, Mucciaroni (1992) aponta uma falha no modelo de Kingdon. Para o autor é preciso considerar uma dimensão institucional no Modelo de Múltiplos Feixes. Apesar de Kingdon reconhecer a sua importância, ele não prevê sua inclusão (CAPELLA, 2004). Nós consideramos, como Mucciaroni (1992), que as instituições têm papel relevante na formulação de políticas públicas e na formação da agenda governamental. Por esse motivo, iremos analisar a seguir o Modelo do Equilíbrio Pontuado que traz aspectos interessantes sobre o papel das instituições na formação da agenda. Isso complementa os estudos de Kingdon.

## 2.2 O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO

Elaborada por Baumgartner e Jones em 1993, a teoria do Equilíbrio Pontuado<sup>16</sup> nos mostra que, para analisar a formação da agenda governamental, devemos ter atenção a estrutura das instituições políticas e a definição dos problemas (SUDANO, 2018).

O modelo possibilita entender os longos períodos de estabilidade interrompidos por fortes movimentações nas atividades que envolvem as políticas públicas. Assim como Kingdon (2014), o principal momento

---

<sup>16</sup> “O termo ‘equilíbrio pontuado’ é tomado emprestado, pelos autores, da teoria da evolução. No modelo de Darwin, a diferenciação entre as espécies é compreendida como um processo lento, com evoluções graduais. No início dos anos 1970, dois paleontólogos, Stephen Gould e Niles Eldredge, sugeriram uma nova abordagem – *punctuated equilibrium theory* – na qual introduzem a ideia de que mudanças poderiam acontecer de forma rápida em determinados períodos geológicos, com extinções de espécies em pequenas populações e substituição destas espécies por outras” (CAPELLA, 2005, p. 24).

em que ocorrem essas fortes movimentações são os períodos pós-eleitorais. Alguns assuntos ganham evidência, são rapidamente disseminados ocupando o lugar de percepções antigas, o que possibilita o surgimento de novos movimentos políticos (CAPELLA, 2004).

Mas, uma das contribuições desse modelo está conectada ao comportamento das instituições no processo de formação das agendas. É o que veremos a seguir.

## **2.2.1 A importância das instituições para o modelo e seus subsistemas**

Baumgartner e Jones (2009) desvendaram um equilíbrio na formulação de políticas públicas conduzido em subsistemas, praticamente independentes. Essas políticas são orientadas por especialistas do governo, partidos políticos e por grupos de interesse. A estabilidade interessa a quem está no poder e por isso, esses atores buscam manter a característica incremental nas mudanças, para que os assuntos sob sua responsabilidade se mantenham em destaque, evitando a ascensão de novos temas ou interpretações (BAUMGARTNER e JONES, 2009).

Sob outra perspectiva, as mudanças ocorrem de forma rápida, após longos períodos de estabilidade. Quando novos assuntos são evidenciados e atraem a atenção de temáticas semelhantes, são difundidos rapidamente, isso é denominado de “*feedback* positivo”. Esse efeito também foi colocado por Kingdon (2014), que o chamou de *bandwagon*. Tais inovações sobressaem e ocupam o espaço de movimentos políticos que se tornam ultrapassados (CAPELLA, 2004).

Ademais, a capacidade limitada dos seres humanos em lidar com um número grande de questões distribui as responsabilidades, criando “subsistemas políticos”, semelhantes às comunidades (*policy communities*) de Kingdon (CAPELLA, 2004). Esses subsistemas são especialistas em determinada área temática e trabalham com uma grande quantidade de informações. Quando algumas de suas questões ganham a atenção do alto escalão, os especialistas sediados nesses subsistemas assumem o controle e aproveitam essa mudança para

propagar suas ideias, que se consolidam na agenda e se tornam monopólios de políticas (BAUMGARTNER e JONES, 2009), tópico que nos aprofundaremos na sequência.

### 2.2.2 O monopólio de políticas e as imagens

Quando um subsistema se limita a uma única percepção sobre determinado assunto, ou seja, os membros de determinada comunidade compartilham a mesma opinião sobre o tema, surge um monopólio de políticas (*policy monopoly*). Uma característica desse monopólio é a dificuldade de novas ideias ganharem destaque e, geralmente, isso acontece devido a uma estrutura organizacional pouco fluida (BAUMGARTNER e JONES, 2009).

Outro importante conceito dessa teoria são os reflexos ou as imagens (*policy image*) criadas para representar ou defender uma ideia. Toda política pública é usualmente reconhecida por meio de uma simples e sofisticada simbologia<sup>17</sup> (BAUMGARTNER e JONES, 2009). Para Capella (2004), essa representação sustenta o arranjo institucional e permite a manutenção do foco de atenção aos mesmos conceitos, contribuindo para a manutenção do monopólio de políticas.

As imagens são construídas a partir de informações empíricas e apelos emocionais (*tone*), sendo esse último um fator crítico. Os apelos emocionais podem ser fortes ou sutis. Um exemplo utilizado por Baumgartner e Jones (2009) é a política de energia nuclear estadunidense. Anteriormente, estava associada à economia e ao desenvolvimento, portanto, tinha uma aceitação da sociedade. Contudo, uma mudança de percepção atrelou sua imagem ao perigo e degradação ambiental tornando-a uma política energética negativa. Ou seja, existia um monopólio para que aquela política fosse entendida como benéfica. Mas, essa percepção foi interrompida, o que permitiu uma nova visão alterando o paradigma anterior.

Assim, os monopólios de políticas permitem que sejam conduzidos longos períodos de estabilidade ao evitarem que novas interpretações ganhem destaque. No entanto, as mudanças que

---

<sup>17</sup> "This type of communication requires some simplified ways of explaining the issues and justifying public policy approaches to them. As a result, every public policy problem is usually understood, even by the politically sophisticated, in simplified and symbolic terms" (BAUMGARTNER e JONES, 2009, p. 26).

ocorrem, principalmente, na assunção de um novo governo, são bruscas e reconhecidas como momentos de forte pontuação.

Da mesma forma que Kingdon (2014), os autores do Equilíbrio Pontuado entendem que um tema somente ganha atenção do governo caso esteja associado a uma iniciativa disponível. A imagem é um componente para o convencimento social, porém não determina que a política a qual está associada será alçada à agenda governamental. Ela é construída pelos subsistemas para que suas políticas sejam consolidadas, no entanto, não controlam como será o impacto no sistema político (BAUMGARTNER e JONES, 2009).

Baumgartner e Jones (2009) compartilham os conceitos de Kingdon de que iniciativas disponíveis e temas de interesse percorrem caminhos distintos. Para os autores é necessário que haja a convergência entre tema, iniciativa e um ator político capaz de alçá-la a agenda governamental (CAPELLA, 2004). Isso corrobora nossa percepção de que a entrada ou saída de um tema da agenda tenha uma dinâmica irracional.

Portanto, o Modelo do Equilíbrio Pontuado complementa o padrão trazido por Kingdon, ao inserir os escalões mais baixos das instituições que contribuem para formulação das políticas públicas, mas não participam da sua ascensão à agenda governamental. Além disso, essa teoria nos incentiva a analisar os longos períodos de estabilidade, mantidos pelos monopólios de políticas, e suas interrupções, reconhecidas como momentos de “forte pontuação”.

Ao fim das colocações sobre os modelos estudados, passamos a correlacionar seus conceitos teóricos com nossas finalidades empíricas.

### **2.3 A aplicação dos modelos na análise da agenda da Defesa Nacional**

As teorias selecionadas nos auxiliam a entender como um assunto ganha relevância enquanto outro é deixado de lado. A flexibilidade do modelo de Kingdon (2014) é evidente ao considerar a independência de seus fluxos – temas de interesse, iniciativas disponíveis e política.

Por sua vez, o Modelo do Equilíbrio Pontuado nos permite lançar foco para a importância das instituições na elaboração da agenda governamental e, como políticas públicas são mantidas em destaque por longos períodos e interrompidas por mudanças bruscas.

Para que um tema entre na agenda, de acordo com Kingdon (2014), é preciso que haja o “acoplamento” dos fluxos e uma “janela de oportunidade” seja aberta. Dessa forma, a Defesa Nacional, mesmo não sendo um tema importante para sociedade, precisaria de uma iniciativa disponível e uma convergência de forças políticas para que os fluxos se unissem. Mais ainda, necessitaria de um “empreendedor político” para tomar a frente da questão e apoiar sua entrada na agenda. Em nossa pesquisa, observaremos que em 2019 houve a convergência dos fluxos de Kingdon (2014), ascendendo a Defesa Nacional à agenda governamental, principalmente, quando consideramos o discurso de posse do Presidente Jair Bolsonaro. Na agenda legislativa da CREDN, veremos a relevância de dois parlamentares que se tornaram empreendedores do assunto.

Além disso, vimos que o momento adequado para que ocorra uma mudança na agenda governamental é justamente o início de um novo governo. Ambos os modelos, de Kingdon (2014) e de Baumgartner e Jones (2009), afirmam que uma “janela de oportunidade” ou a quebra de um monopólio de políticas ocorrem, especialmente, neste momento. Dessa forma, é esperado que entre os governos administrados pelo mesmo partido, no nosso caso o Partido dos Trabalhadores (PT), com Lula e Dilma, as mudanças na percepção da Defesa sejam sutis ou até mesmo nulas. Isso teria aderência com os longos períodos de estabilidade postos pelo Modelo do Equilíbrio Pontuado.

Por sua vez, a alternância ideológica representada pelo governo Bolsonaro pode representar uma oportunidade para que novos temas entrem ou saiam da agenda governamental, o que representaria um momento de forte pontuação, para Baumgartner e Jones (2009), ou uma “janela de oportunidade” aberta, para Kingdon (2014), caso os outros fluxos se encontrem e tenhamos um empreendedor político. Isso será descrito nos capítulos 4 e 5, onde apresentamos nossas análises. Além de identificarmos tais aderências teóricas, contribuiremos às pesquisas relacionadas à análise da influência do Executivo sobre o Congresso percebendo as variações na abordagem

da Defesa nas agendas de transição presidencial e de Defesa da CREDN.

Em uma análise institucional, os estudos e a produção de políticas públicas relacionadas à Defesa se concentram em um único órgão federal, o Ministério da Defesa, ao qual as três Forças Armadas estão subordinadas. Dificilmente, outros órgãos têm participação nessas definições. Assim, o que ocorre internamente é um “monopólio de políticas” onde predominam as iniciativas disponíveis dos militares, o que dificulta a entrada de novos atores na definição de seus problemas.

Focando na relevância das instituições, conforme apontado por Baumgartner e Jones (2009), veremos que ao longo dos governos Lula e Dilma, outras temáticas foram enfatizadas em detrimento de questões que envolvessem a Defesa Nacional. Provavelmente, esse assunto ficou restrito aos militares no âmbito do seu Ministério. Com a ascensão do novo governo em 2019, houve uma quebra no “monopólio de políticas” dando a oportunidade para que essas questões ganhassem destaque. Foram formadas imagens positivas do assunto o que permitiu não apenas um aumento quantitativo na abordagem da Defesa, mas também, um enfoque qualitativo. Veremos que assuntos de extrema importância para os militares ganharam destaque, como a reestruturação de suas carreiras em 2019.

Aproveitaremos essa análise para verificarmos se uma maior atenção do Presidente à Defesa Nacional teve reflexo nas ações dos parlamentares. Em um sistema de governo como o brasileiro (“presidencialismo de coalizão”), é possível que isso ocorra. Para tanto, compararemos a evolução da Defesa na agenda presidencial com a ascensão dos debates sobre o assunto nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN).

Por fim, Baumgartner e Jones terão outras contribuições. Os estudos iniciados por eles originaram o *Comparative Agendas Project*. Este projeto será nossa ferramenta metodológica na realização desta pesquisa. É o que abordaremos na sequência.



3

# 3

## METODOLOGIA DO CAP

Neste capítulo, descreveremos as ferramentas disponíveis no CAP que serão aplicadas na análise das agendas de transição presidencial e de legislativa da CREDN.

Utilizaremos as regras do CAP para que os discursos de posse e as Mensagens ao Congresso Nacional, bem como as proposições apreciadas pela CREDN sejam codificadas seguindo as normas do projeto.

Definiremos os conceitos de capacidade e diversidade de agenda para que sejam aplicados àquelas estudadas. Estes conceitos permitem verificar desequilíbrios entre os temas inseridos em uma mesma agenda e identificar questões que foram preteridas e outras que tiveram maior apelo dos governos.

Por fim, trataremos das regras que serão usadas para organizar os discursos de posse, as Mensagens ao Congresso e as proposições apreciadas na CREDN para que haja uma uniformização dos dados e estes possam ser comparados posteriormente. Seguimos com os aspectos gerais do projeto e com as regras que utilizaremos em nossa pesquisa.

### 3.1 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O CAP

O CAP foi iniciado em 2015, a partir dos estudos de Baumgartner e Jones sobre o Modelo do Equilíbrio Pontuado. Sua metodologia é usada em mais de 20 países e estabelece critérios para análise e organização de dados sobre políticas públicas. Este projeto está inserido em uma rede mundial de estudos sobre as agendas governamentais (ZAHARIADIS, 2017; BEVAN e PALAU, 2020; CAPELLA e BRASIL, 2019).

O projeto separa as políticas públicas em 21 diferentes temas permitindo que sejam conduzidas comparações. No caso brasileiro, suas diretrizes são estabelecidas pelo *Brazilian Codebook* (CAPELLA e

BRASIL, 2019). A codificação das políticas públicas é feita considerando as seguintes áreas temáticas, denominadas macrocódigos:

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
11. Vazio<sup>18</sup>
12. Judiciário, justiça, crimes e violência
13. Políticas sociais
14. Habitação, infraestrutura 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
22. Vazio<sup>19</sup>
23. Cultura, esporte e lazer

### **3.2 O TRATAMENTO DOS DADOS DE ACORDO COM AS REGRAS DO CAP**

Para desenvolvermos nosso estudo, veremos como são trabalhados os dados e definiremos os conceitos que serão utilizados. As classificações do CAP possuem dois níveis: macro e subcódigos. Nos limitaremos às classificações macro e não faremos indicações de políticas setoriais, que correspondem aos subcódigos.

---

<sup>18</sup> Essas numerações não são consecutivas e no *codebook* brasileiro não temos os códigos 11 e 22 (CAPELLA e BRASIL, 2019).

<sup>19</sup> Essas numerações não são consecutivas e no *codebook* brasileiro não temos os códigos 11 e 22 (CAPELLA e BRASIL, 2019).

Para a consecução da codificação, o pesquisador responsável deverá, primeiramente, encontrar a política substantiva, ou seja, definir a política relacionada àquela informação e associá-la a um macrocódigo (CAPELLA e BRASIL, 2019).

O processo do CAP inclui quatro agentes distintos: coordenador geral, gerente geral, coordenador legislativo e os codificadores. No entanto, na presente pesquisa, todas essas funções foram exercidas por este autor, que codificou os dados em uma planilha elaborada no *software Excel*.

Inexiste uma única ou melhor forma de fazer a codificação, mas precisamos encontrar uma relação lógica na associação dos dados (CAPELLA e BRASIL, 2019). É importante não confundir o instrumento de determinada política com a política substantiva em si. Como exemplo, Capella e Brasil (2019) apontam para a redução de impostos para produtos agrícolas. Essa política pode gerar dúvida entre uma política macroeconômica ou agrícola. A redução de impostos é um instrumento para facilitar ou implementar uma política agrícola. Neste caso, o macrocódigo deverá ser Agricultura (04).

Os dados analisados a partir dos discursos e das mensagens foram extraídos das notas taquigráficas baixadas do site da Câmara dos Deputados, onde são armazenadas as informações sobre as sessões do Congresso Nacional. Em oposição a Andrade, Capella e Brasil (2021), entendemos que os discursos de posse extraídos das notas do Congresso têm como público-alvo o parlamento e não são dirigidos à população. Acreditamos que o discurso presidencial dirigido ao povo brasileiro é aquele realizado do parlatório, localizado no Palácio do Planalto, após a posse presidencial conduzida pelo parlamento. Percebemos que aqueles autores utilizaram, em alguns momentos de sua pesquisa, os discursos presidenciais do parlatório como referência para discurso de posse.

As informações extraídas de ambas as alocações (discursos de posse e Mensagens ao Congresso) foram separadas em sentenças e compuseram cada linha da planilha, que recebeu uma designação correspondente a apenas um macrocódigo. Esse processo é utilizado em ciências humanas e sociais sendo chamado “Análise de Conteúdo”, cujo objetivo é comparar dados originalmente distintos em unidades de análise padronizadas (CAPELLA e BRASIL, 2019).

Um exemplo de sentença relacionada a um macrocódigo está exposto no trecho extraído da Mensagem ao Congresso de Lula em 2007: “A energia, a habitação, o saneamento e o transporte público formam o principal arco da ponte que estreitará as fronteiras da geração da riqueza e da justiça social”. Podemos ressaltar políticas de acordo com os trechos: “A energia” (código 8), “a habitação” (código 14), “o saneamento” (código 7), “o transporte público” (código 10), “formam o principal arco da ponte que estreitará as fronteiras da geração da riqueza” (código 1) “e da justiça social” (código 13). Em uma única frase temos seis políticas públicas diferentes.

Nas planilhas para o exame dos discursos e das Mensagens temos no mínimo: ano do discurso, tipo do discurso, Presidente, Partido, macrocódigo e o trecho analisado.

Em aditamento às regras do CAP, resolvemos incluir a categoria “Sem política definida” (código 0). Isso nos permitiu considerar em nossa análise trechos que não são relacionados a políticas públicas.

Para o tratamento das proposições, nos referenciamos às atas da CREDN e buscamos esses documentos no site da Câmara do Deputados. Tais registros indicam o que foi abordado nas reuniões da comissão. Dessa forma, codificamos as proposições que foram efetivamente pautadas, discutidas e votadas. Foram analisados projetos aprovados, rejeitados ou arquivados que, independente do resultado político, houve interesse dos congressistas em trazer à baila aquela questão, priorizando-a em detrimento de outras.

Foram analisados (i) projetos de lei ordinárias e complementares (todos identificados como PL); (ii) mensagens do Poder Executivo (MSC), que submetem à CREDN acordos internacionais; (iii) requerimentos (REQ) de informação, para realização de audiências públicas, de convite ou para a convocação de autoridades. Não codificamos as audiências públicas, pois sua importância já está evidenciada na apresentação de um requerimento que solicita sua realização.

A planilha de análise das proposições será dividida em: ano da apreciação, ano da apresentação, tipo e número da proposição, ementa e data da aprovação ou rejeição. Para realizar a codificação, devemos

nos ater à ementa e, se necessário, acessar o projeto para definir qual política substantiva está associada. Em seguida, devemos preencher as colunas correspondentes ao macrocódigo.

A classificação “Sem política definida” também foi utilizada no exame das proposições da CREDN. Houve proposições que receberam este macrocódigo quando foram discutidos, por exemplo, requerimentos sobre pedidos de licença parlamentar, o que não define qualquer política pública.

Após esses entendimentos sobre como aplicaremos o CAP, será necessário nos atermos a dois conceitos importantes. Na seção seguinte, nos aprofundaremos na capacidade e diversidade da agenda governamental.

### **3.3 A CAPACIDADE, A DIVERSIDADE E O PERCENTUAL DE TEMAS NAS AGENDAS**

Andrade, Brasil e Capella (2021) apontaram em seu trabalho dois elementos-chave em sua análise: a capacidade e a diversidade das agendas.

A capacidade é definida considerando que há constante desequilíbrio entre a grande variedade de demandas da sociedade e o espectro finito de resolução desses problemas pelo poder público (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021). Refere-se à quantidade total de temas que foram abordados em cada documento, sendo indicada por um número absoluto. Como exemplo, se um discurso foi dividido e codificado 100 vezes, esse número representa a capacidade da agenda.

Em complemento, a diversidade descreve como a atenção é distribuída entre os assuntos que foram incluídos no documento (BRASIL e CAPELLA, 2019), não se refere a um valor absoluto, todavia, à proporção em que cada assunto foi incluído no discurso (CAPELLA e BRASIL, 2019). Assim, se a macroeconomia foi comentada 15 vezes em um discurso que apresentou uma capacidade de 100 trechos codificados, a diversidade desse tema é 15%.

Quanto maior a diversidade, mais abrangente é a agenda e quanto menor, mais concentrada. Contudo, capacidade e diversidade não são necessariamente proporcionais. Uma alocação pode apontar

para diversas medidas de um só tema, dessa forma, teríamos uma agenda de grande capacidade, mas baixa diversidade (BRASIL e CAPELLA, 2019).

Além disso, a capacidade e a diversidade apontam para momentos de ampliação ou retração da agenda que são conexos a estabilidade democrática, econômica e social de um sistema político (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021). Quando a capacidade acompanha o crescimento ou a queda da diversidade, ou seja, há uma relação positiva entre ambas, isso indica momentos mais estáveis. Dessa forma, quanto maior o meu discurso e a variedade dos temas abordados, mais distribuída é minha atenção, o que indica que não há um tema de maior preocupação. Contudo, uma relação negativa entre capacidade e diversidade, onde, uma cresce enquanto a outra diminui, sugere maior fricção institucional ou crises específicas, pois há um ou poucos temas que demandam maior concentração da atenção dos decisores, assim eles são mais comentados que outros.

Em que pese a importância da relação entre esses dois conceitos, evitaremos uma abordagem mais complexa e simplificaremos nossa pesquisa, nos limitando ao estudo (i) da capacidade da agenda; (ii) dos percentuais que cada tema recebe nas agendas presidenciais de transição ou na agenda legislativa da CREDN; e (iii) na razão entre os temas priorizados e a quantidade total de assuntos disponíveis (22 macrocódigos do CAP). Esta última maneira de analisar a conformação de uma agenda não foi utilizada por outros autores anteriormente. Acreditamos que esse enfoque é suficiente para alcançarmos nossos objetivos.

Com essas informações, verificaremos se houve variação na priorização dos diversos setores estudados nas agendas e definiremos períodos de estabilidade e ocasiões de fortes mudanças. Para isso, determinaremos como as políticas substantivas dos discursos de posse e Mensagens ao Congresso, bem como os resultados e atas das reuniões da CREDN, serão adequados aos macrocódigos.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Todas as planilhas contendo os dados utilizados na pesquisa, as informações compiladas e os cálculos realizados estão disponíveis para o acesso público no seguinte endereço: <https://drive.google.com/drive/folders/15ntlnSABw3V-leYcYrAnwwC34hdqVoJF?usp=sharing>.

### **3.4 REGRAS PARA A DETERMINAÇÃO DAS POLÍTICAS SUBSTANTIVAS**

Em nosso trabalho, iremos analisar momentos de estabilidade e de “forte pontuação” nas mudanças de governo além de observarmos as políticas relacionadas à Defesa. Por esse motivo, exporemos as regras específicas para as diversas áreas temáticas.

Questões internacionais estão divididas em dois códigos. O código “18 – Comércio Exterior, Importações e Exportações” é exclusivo para comércio internacional, importações, exportações, balança comercial e câmbio. O código “19 – Relações Internacionais e Política Externa” é afeto as questões de política internacional, ajuda humanitária, acordos, organizações e diplomacia. Grande parte das MSC apreciadas pela CREDN são inseridas nessa classificação. Conquanto, caso o acordo seja referenciado à área específica, como acordos de Defesa, Ensino ou Saúde, são designados aos respectivos macrocódigos.

Indicadores de desemprego estão relacionados ao código “1 – Macroeconomia”. Embora, para políticas que tratam do aumento ou criação de empregos o código é “5 – Trabalho, Emprego e Previdência”. Destarte, sempre que uma política for dependente ou proveniente das relações de trabalho, o código será 5.

Quando uma política social for oferecida sem a necessidade do beneficiário ser contribuinte ou empregado devemos usar o código “13 – Políticas Sociais”. Ou seja, toda política de previdência, seguro-desemprego, benefícios de licenças são vinculados ao 5. Outros como Bolsa Família e Auxílio Brasil são associados ao 13.

As aberturas de crédito extraordinários ou suplementares, caso sejam destinadas a apenas um ministério, devem ser associadas ao tema daquela entidade que recebe o recurso. Mas, se a destinação considerar mais de um, devemos usar o código “20 – Governo e Administração Pública”.

O Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), por serem em grande parte obras de infraestrutura, se adequa ao código “14 – Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária”. No entanto, em textos

podem surgir dados sobre obras específicas, “10 – Transportes”, “7 – Saneamento Básico”. Estes dados devem ser computados em cada setor.

Os Poderes Executivo e Legislativo ficam unidos sob o código “20 – Governo e Administração Pública”. Entendemos que o Governo é a união de Executivo e Legislativo, assim, inserimos no código 20 os processos políticos relacionados a esses dois Poderes. O Judiciário e suas organizações estão associados ao código “12 – Judiciário, Justiça, Crimes e Violência”.

Uma significativa diferença ocorre entre o código “1 – Macroeconomia” e o “15 – Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno”. O código 1 é voltado para assuntos de decisões do Governo com relação a taxas, inflação, juros, tributação, política fiscal e industrial. Os temas do código 15 estão relacionados ao funcionamento de bancos e suas regras, regulação e mercado financeiro, mercado interno e de consumo, cartão de crédito, seguro bancário e fusões empresariais.

Outro assunto controverso para codificar é a corrupção. Todo ato de corrupção do poder público, seja do Executivo ou Legislativo, é indicado para o código 20. Entretanto, a corrupção privada, crime de colarinho branco, facções e crime organizado ficam no código “12 – Judiciário, Justiça, Crimes e Violência”.

As questões relacionadas genericamente a conselhos, conferências e espaços participativos devem ser inseridos no código “2 – Direitos Civis, Políticos, Liberdades e Minorias”. Mas, quando mencionar um tipo de espaço participativo setorial, como conselho de saúde ou outra política setorial, devemos relacionar no código próprio.

Os temas relacionados à água também geram controvérsias. Existem cinco tópicos associados: água potável, tratamento de água, entrega de água potável e água de consumo (código 7); conservação de rios e mares, prevenção, água e meio ambiente (7); hidroelétricas (8); transporte marítimo e fluvial, regulação de embarcações, veículos e regras desses veículos, transporte de passageiros e cargas (10); e recursos hídricos como portos, usos comerciais da água e sua infraestrutura (21).

Neste ponto, encerramos as orientações para a criação da agenda de transição presidencial. Na subseção seguinte, faremos as observações necessárias para classificarmos as políticas públicas relacionadas à Defesa Nacional.

### **3.5 AS ANÁLISES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA**

Em relação ao macrocódigo “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” qualquer menção aos militares ou à Defesa deve ser inserida neste código, não importando qual a política descrita, isso é uma exceção (CAPELLA e BRASIL, 2019).

Por exemplo, ao analisarmos um projeto de lei que trate sobre um acordo internacional relacionado a produtos de Defesa, não devemos associá-lo ao código “19 – Relações internacionais e política externa” e sim ao 16. Também será incluído nessa classificação o emprego das Forças Armadas em operações de combate ao desmatamento. Mesmo que seja uma política ambiental, como está sendo executada pelos militares, deve ser associada ao código 16.

Em que pese a relevância do CAP no cenário internacional para o estudo sobre políticas públicas, principalmente nas definições de prioridades dos tomadores de decisão, nos cabe pontuar uma particularidade brasileira sobre nossa Defesa. Sua conceituação, descrita na Política Nacional de Defesa (PND), a define como “o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2020, p. 11). Esse significado não está completamente associado às características que definem o macrocódigo 16. Nesse sentido, o CAP é mais abrangente, pois inclui diversos aspectos assessórios ou secundários das Forças Armadas, não sendo estes, diretamente relacionados à Defesa.

No Brasil, as Forças Armadas possuem outras tarefas além da Defesa da Pátria, consideradas subsidiárias, que são igualmente importantes para a sociedade. A Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, estabelece que os militares devem cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, integrar campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social (BRASIL, 1999). Além disso, devem atuar, por meio de ações preventivas e repressivas,

nas faixas de fronteira terrestre, marítima ou nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, executando patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves e, quando necessário, realizar prisões em flagrante delito (BRASIL, 1999).

Por sua vez, essas atividades não relacionadas diretamente à Defesa Nacional, são àquelas que aproximam as Forças Armadas da população, uma vez que são realizadas em território nacional com as tropas envolvidas nos problemas percebidos pela sociedade.

Aproveitaremos nossa pesquisa para identificar se as prioridades presidenciais e da CREDN, principalmente em 2019 onde identificamos um momento de “forte pontuação”, favorável aos debates sobre Defesa, estão relacionadas às atividades subsidiárias ou à definição imposta pela PND.

Em países como os EUA, origem do CAP, as Forças Armadas possuem algumas exceções para que atuem em seu território, além disso, há outras instituições capazes de atender as necessidades internas. Essa restrição *per se* afasta da codificação do CAP as atividades relacionadas aos militares, que não sejam aquelas ligadas à Defesa de sua Pátria.

Em que pese possíveis distorções para o caso brasileiro, consideramos importante manter a classificação do CAP para podermos utilizar nossas conclusões comparativamente a trabalhos internacionais inseridos no projeto.

Passemos às análises sobre a Defesa Nacional, examinando a percepção sobre o tema a partir dos posicionamentos presidenciais.



4



## 4

## A AGENDA PRESIDENCIAL DE TRANSIÇÃO

Nesta seção, examinaremos os discursos de posse e as Mensagens ao Congresso dos anos 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019, para definirmos a agenda presidencial de transição dos Presidentes Lula, Dilma e Bolsonaro. Ao todo foram codificados 2.069 trechos, sendo 1.057 dos discursos de posse e 1.012 das Mensagens ao Congresso.

Verificamos que o tema “1 – Macroeconomia” teve sua prioridade mantida mesmo com a mudança de governo ocorrida em 2019. Além disso, o macrocódigo “13 – Políticas sociais” perdeu espaço no governo Bolsonaro, que ampliou a atenção para os direitos civis e a administração pública.

Especificamente em relação à Defesa Nacional, não houve destaque nas administrações de Lula e Dilma, entretanto, o tema foi realçado por Jair Bolsonaro em seu discurso de posse.

Tais constatações, permitiram a observação de períodos de continuidade, pequenas alterações incrementais e momentos de súbitas mudanças, que também definiremos, de acordo Baumgartner e Jones (2009), como uma “forte pontuação”.

Todavia, os discursos presidenciais são os indicadores de prioridades governamentais mais utilizados na literatura internacional (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021). Devido a essa relevância nos aprofundaremos nessa referência.

### 4.1 OS DISCURSOS DE POSSE E AS MENSAGENS AO CONGRESSO NACIONAL

A importância em observarmos os discursos do Presidente da República é aderente ao destaque que ele possui no cenário nacional e o alinha como principal agente na indicação das prioridades do seu governo.

Para Andrade, Capella e Brasil (2021) a posse presidencial é o momento de transição entre o período eleitoral e o início de um governo, onde são reafirmados valores e preferências apresentadas anteriormente, bem como são projetadas ações futuras. Os ritos cerimoniais agregam duas alocações presidenciais: o primeiro realizado no Congresso Nacional, após o ato formal de posse; e o segundo no parlatório do Palácio do Planalto, perante a população presente. Denominaremos como “discurso de posse” aqueles proferidos ante o Poder Legislativo.

Por outro lado, as Mensagens ao Congresso Nacional correspondem ao discurso anual do Presidente estadunidense (*State of the Union*) (BRASIL e CAPELLA, 2019). Nossa Carta Magna impõe que o Presidente encaminhe um documento expondo a situação do País e aclarando as providências que serão tomadas (BRASIL, 1988). Para Andrade, Capella e Brasil (2021) este é um rito de maior institucionalidade, que geralmente não é televisionado. Estes autores reforçam que essa alocação analisa a situação do país e apresenta seu planejamento e suas preferências de políticas públicas (ANDRADE; BRASIL; CAPELLA, 2021; CAPELLA e BRASIL, 2019).

A principal diferença entre o discurso de posse e a Mensagem é a periodicidade. O primeiro é realizado a cada quatro anos, no momento da assunção presidencial, e o segundo conduzido anualmente. Para Andrade, Brasil e Capella (2021) essas alocações possuem finalidades distintas, todavia, consideramos que o curto lapso temporal entre essas declarações, sendo o discurso realizado em janeiro e a Mensagem em fevereiro, ambos visam a enfatizar as prioridades do Presidente, expostas ao longo do período eleitoral. Reforçamos que esses posicionamentos são direcionados mesmo público-alvo, os parlamentares. De tal modo, são instrumentos relevantes e complementares para examinarmos as alterações na agenda governamental em momentos de transição.

Por sua vez, as alocações feitas pelo Presidente carecem de atenção especial, principalmente aquelas realizadas nos momentos de posse, que se alinham as escolhas populares e, por isso, se conectam ao regime democrático (IACOMINI JR, PRADO JR e CARDOSO, 2016). O tipo de análise dos discursos realizada neste trabalho se distancia da simples interpretação do texto escrito ou falado e avança para identificar os significados daquilo que foi dito seguindo Iacomini Jr,

Prado Jr e Cardoso (2016). Assim, nossa pesquisa se mostra alinhada as características contemporâneas de análise de discurso e contribui com esse tipo de estudo.

Após essas explicações sobre a importância da análise dos discursos, seguimos com a conformação da agenda presidencial de transição.

## 4.2 A AGENDA PRESIDENCIAL DE TRANSIÇÃO

A agenda presidencial de transição será conformada a partir da agregação dos dados obtidos destas duas falas, os discursos de posse e as Mensagens ao Congresso Nacional, em cada ano. Consideraremos a média aritmética das porcentagens alcançadas para cada macrocódigo. A Tabela 1 apresenta a agenda presidencial de transição de cada governo, onde realçamos as maiores porcentagens de atenção para indicar quais questões foram as mais priorizadas pelos presidentes no início de cada administração. As duas últimas linhas se destinam às informações de capacidade, conforme descrito na subseção 3.3, e a razão entre os temas abordados sobre o total de macrocódigos possíveis, considerando, além dos 21 temas do CAP, o macrocódigo proposto nesta pesquisa, “0 – Sem política definida”, para enfatizar trechos analisados que não se relacionavam a nenhuma política pública.

| Tabela 1 – Agenda Presidencial de Transição             |                  |                  |                   |                   |                     |
|---|------------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
|   | Lula 1<br>(2003) | Lula 2<br>(2007) | Dilma 1<br>(2011) | Dilma 2<br>(2015) | Bolsonaro<br>(2019) |
| 0 - Sem política definida                               | 10,0%            | 12,0%            | 2,5%              | 3,8%              | 6,8%                |
| 1 - Macroeconomia                                       | 15,9%            | 21,3%            | 11,4%             | 13,3%             | 11,8%               |
| 2 - Direitos civis, políticos,<br>liberdades e minorias | 8,3%             | 5,4%             | 7,3%              | 5,2%              | 18,6%               |
| 3 - Saúde   | 0,3%             | 0,8%             | 6,0%              | 3,4%              | 0,9%                |
| 4 - Agricultura, Pecuária e pesca                       | 3,8%             | 0,8%             | 1,7%              | 1,8%              | 0,5%                |
| 5 - Trabalho, emprego e<br>previdência                  | 6,5%             | 5,8%             | 4,8%              | 3,3%              | 5,9%                |
| 6 - Educação  | 0,6%             | 7,0%             | 7,7%              | 8,7%              | 3,6%                |
| 7 - Meio ambiente                                       | 1,2%             | 1,6%             | 2,9%              | 2,3%              | 1,8%                |

|  |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| 8 - Energia  | 0,6%  | 2,7%  | 5,2%  | 3,0%  | 0,0%  |
| 9 - Imigração e refugiados   | 0,3%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  |
| 10 - Transportes   | 0,0%  | 2,7%  | 1,9%  | 0,0%  | 0,0%  |
| 12 - Judiciário, justiça, crimes e violência                       | 4,1%  | 1,9%  | 5,0%  | 8,2%  | 11,8% |
| 13 - Políticas sociais   | 14,5% | 11,2% | 11,2% | 9,5%  | 0,9%  |
| 14 - Habitação, Infraestrutura e reforma agrária                   | 2,9%  | 7,8%  | 4,0%  | 7,3%  | 1,8%  |
| 15 - Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno | 2,4%  | 1,2%  | 3,1%  | 4,3%  | 4,5%  |
| 16 - Defesa, Forças Armadas, militares e guerra                    | 1,5%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,4%  | 2,7%  |
| 17 - Ciência, tecnologia e comunicações                            | 1,2%  | 1,6%  | 1,7%  | 2,6%  | 0,0%  |
| 18 - Comércio exterior, importações e exportações                  | 4,1%  | 3,1%  | 2,3%  | 4,2%  | 0,9%  |
| 19 - Relações internacionais e política externa                    | 8,0%  | 3,9%  | 6,7%  | 8,1%  | 1,8%  |
| 20 - Governo e administração pública                               | 10,9% | 8,1%  | 9,8%  | 9,5%  | 24,1% |
| 21 - Território e recursos naturais                                | 2,1%  | 0,8%  | 1,7%  | 0,8%  | 0,9%  |
| 23 - Cultura, esporte e lazer                                      | 0,9%  | 0,4%  | 2,5%  | 0,3%  | 0,5%  |
| Capacidade   | 153   | 114   | 235   | 369   | 103   |
| Razão (quantidade temas / total)                                   | 21/22 | 20/22 | 20/22 | 20/22 | 17/22 |

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise da Tabela 1 nos aponta para a distinção entre as capacidades de cada ano. As agendas presidenciais de transição de Lula e Bolsonaro demonstraram uma menor capacidade quando comparamos com Dilma. Ou seja, os discursos da Presidente foram mais fragmentados, em 235 partes, em 2011, e 369, em 2015. A alta capacidade dos discursos de Dilma, quando comparada aos de Lula, corroboram com o trabalho de Andrade, Brasil e Capella (2021) que apontaram para um grande capacidade das agendas daquela Presidente em 2011.

Contudo, ao verificarmos a razão entre os assuntos que foram abordados sobre o total de macrocódigos disponíveis, percebemos um diferencial de Lula que, mesmo com uma menor capacidade, ou seja, um menor número de fragmentos codificados, conseguiu abordar quase a totalidade dos assuntos vigentes no CAP. Essa maneira inovadora de analisarmos os discursos nos revela que, apesar da baixa capacidade, este foi significativamente abrangente. Dilma, por sua vez, nos mostra uma capacidade duas a três vezes maior que Lula e Bolsonaro. Como consequência, aquela Presidente alcançou quase a totalidade dos assuntos disponíveis, porém, ao contrário de Lula, precisou de um discurso extenso para isso. Jair Bolsonaro expôs a agenda de menor capacidade, com menor abrangência entre as políticas públicas e, conseqüentemente, mais concentrada.

Em face do exposto, concluímos que Lula alcançou uma maior eficiência em suas alocações, ao ser direto e compreender quase a totalidade dos assuntos disponíveis.

Outra abordagem importante sobre a capacidade da agenda está relacionada à análise dos momentos de sua ampliação ou retração, que indicam momentos de estabilidade democrática, econômica e social de um sistema político. Percebemos que Lula, mesmo com uma baixa capacidade, distribuiu o conteúdo da agenda em quase a totalidade de temas disponíveis. Dilma, com sua alta capacidade e discursos longos, também foi abrangente. Ambos Presidentes, ao ampliarem a quantidade de temas e produzirem agendas de alta capacidade, indicaram estabilidade política, pois não focaram em poucos temas, o que indicaria uma crise.

No entanto, Jair Bolsonaro concentrou suas alocações em poucos temas, gerando uma menor capacidade. Essa centralização da agenda sugere um momento de fricção institucional, com poucos assuntos que demandam uma maior atenção do governante.

Um estudo mais detalhado da Tabela 1, considerando áreas temáticas específicas, nos revela ainda momentos de estabilidade entre as agendas e outros de mudanças bruscas, estes últimos, como vimos, designados por Baumgartner e Jones (2009) como momentos de “forte pontuação”.

Assim, como nossa pesquisa está analisando as variações da priorização das políticas públicas no início de cada governo, resolvemos estabelecer um critério para definirmos os momentos de estabilidade e as “fortes pontuações” entre as agendas.

Quando as variações forem inferiores ou iguais a 5 pontos percentuais (p.p.) entre um ano e outro, para um mesmo macrocódigo, temos uma transição harmoniosa, ou seja, notamos a estabilidade ou alterações incrementais. Por outro lado, as mudanças são representadas por variações positivas ou negativas, maiores que 5p.p.. Assim, dos 21 temas estabelecidos pelo CAP, apenas quatro indicaram um momento de “forte pontuação”. São eles: “1 – Macroeconomia”; “2 – Direitos civis, políticos, liberdades e minorias”; “13 – Políticas sociais”; e “20 – Governo e administração pública”. Além disso, caracterizaremos com baixo nível de atenção aqueles temas que perceberam porcentagens menores que 3%. Iniciaremos nosso detalhamento com ponderações sobre as políticas econômicas.

#### **4.2.1 Mudanças e estabilidade da macroeconomia nas agendas presidenciais de transição**

As preocupações no início dos governos sobre as políticas públicas macroeconômicas alcançaram seu maior nível em Lula e Dilma. Em seu discurso de posse de 2003, Lula criticou o modelo econômico vigente no Brasil, mencionando seu esgotamento e afirmou ser “absolutamente necessário que o país volte a crescer”. Tais comentários apareceram em destaque também em sua Mensagem ao Congresso daquele ano. Em 2007, o macrocódigo “1 – Macroeconomia” despontou 21,3% na agenda presidencial de Lula. No entanto, ao invés de críticas, houve destaques dos pontos positivos de sua administração abordando a queda da inflação, a expansão do Produto Interno Bruto (PIB), as altas taxas de crescimento e a importância do investimento público.

Em que pese ter sido o assunto mais comentado por Dilma em 2011, a Macroeconomia sofreu uma diminuição na importância, quando comparamos com Lula 2, caindo de 21,3% para 11,4%. Mas, assim como Lula em 2007, a Presidente manteve seu discurso de posse e a Mensagem ao Congresso alinhada à necessidade de estabilidade

econômica, manutenção das taxas de crescimento e da continuidade dos investimento públicos.

Em 2015, percebemos uma alteração nas prioridades direcionadas à economia, valorizando a necessidade de manutenção do controle da inflação e da dívida pública. Dilma ainda apontou para as diversas medidas tomadas pelo seu governo que evitaram prejuízos ao desenvolvimento brasileiro pelos fatores exógenos, gerados pela crise econômica mundial vivida à época.

Por sua vez, para Bolsonaro o tema não apresentou o maior destaque, mas, permaneceu com porcentagens semelhantes aos governos petistas, sendo comentado em 11,8% das passagens. Isso pode ser considerado como consequência da baixa capacidade de sua agenda presidencial de transição que concentrou-se em poucas áreas. Contudo, suas alocações foram semelhantes a Lula, em 2003, e expuseram críticas à administração anterior e a busca para “criar um ciclo virtuoso para a economia que traga a confiança necessária”.

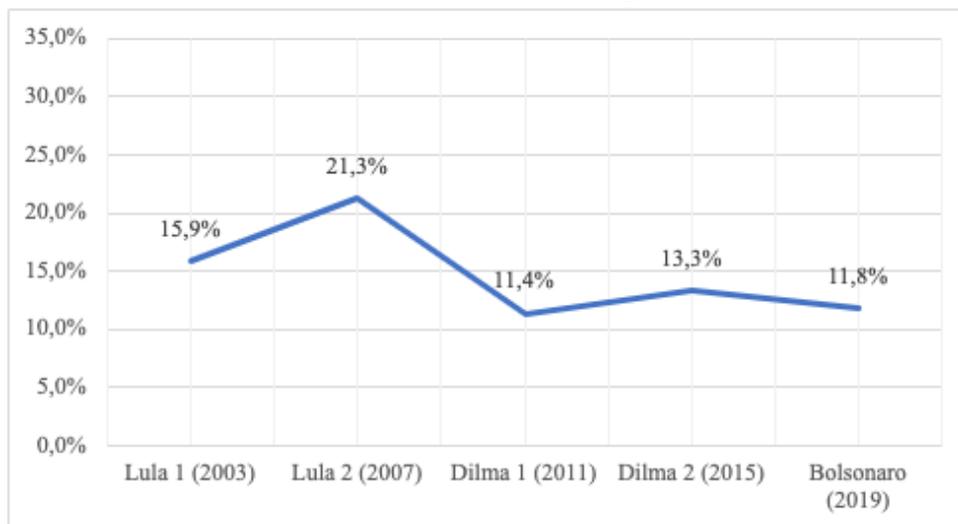
Tal análise pormenorizada do macrocódigo “1 – Macroeconomia” nos permitiu identificar momentos de estabilidade e de mudanças nas prioridades do Poder Executivo. Como descrito na Tabela 1, as porcentagens ao longo dos anos foram: 15,9%, 2003; 21,3%, 2007; 11,4%, 2011; 13,3%, 2015; e 11,8%, 2019. Nosso critério aponta para uma relativa estabilidade entre 2003 e 2007, o que é coerente com a situação vigente de continuidade de uma mesma administração.

Consoante, devido a diferença de mais de 5 p.p. para as questões sobre macroeconomia, entre 2007 e 2011, identificamos um momento de “forte pontuação”. Seria coerente que a transição entre dois Presidentes de um mesmo partido, mantivesse um equilíbrio entre suas prioridades. De fato, ao ampliarmos o foco nessa área nas alocações de Dilma, que comentou 11,4% das vezes sobre o tema em sua agenda presidencial de transição, percebemos que houve uma significativa prioridade, contudo, devido à extensão dos seus discursos, levou a um grande número de fragmentos avaliados, o que identificamos como uma maior capacidade de sua agenda e diluiu a importância da macroeconomia em 2011.

Dessa forma, em que pese a análise quantitativa, conduzimos uma verificação qualitativa para evitar distorções em nossas

conclusões. Mesmo com uma diferença de 9,9 p.p. para o macrocódigo 1, entre 2007 e 2011, complementamos que não houve alterações significativas, ou uma “forte pontuação”. O Gráfico 1, nos indica o comportamento das abordagens sobre macroeconomia no início de cada governo.

Gráfico 1: comportamento do macrocódigo “1 – Macroeconomia”.



Fonte: elaborado pelo autor.

Além das políticas macroeconômicas, notamos outras distorções. Seguimos com a análise das políticas sociais.

#### 4.2.2 Mudanças na percepção sobre as políticas sociais

Antes de tratarmos das políticas sociais, destacamos que além da percepção de estabilidade na priorização das questões macroeconômicas, a análise da agenda de transição governamental de Lula, Dilma e Bolsonaro nos permite observar maiores detalhes sobre cada macrocódigo. Como por exemplo, o macrocódigo “9 – Imigração e refugiados” foi comentado apenas 0,3% das vezes, somente por Lula, em 2003.

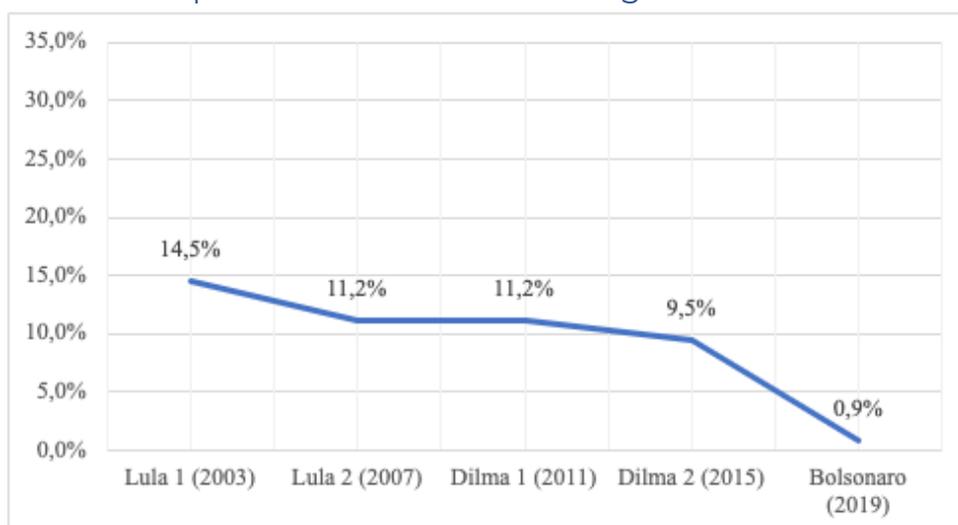
Ainda, as administrações analisadas atribuíram um baixo nível de atenção, menor que 3%, às seguintes áreas: “7 – Meio ambiente”; “10 – Transportes”; “17 – Ciência, tecnologia e comunicações”; “18 – Comércio exterior, importações e exportações”; “21 – Território e recursos naturais”; “23 – Cultura, esporte e lazer”; e “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra”. Este último, avaliado separadamente na seção 4.2.

Por outro lado, verificamos significativa alteração na preferência presidencial do macrocódigo “13 – Políticas sociais”. Houve alta relevância dessa categoria para os governos petistas. Em que pese a maior importância demonstrada à macroeconomia, este tema esteve em evidência em todas as alocações de Lula e Dilma. As colocações estiveram relacionadas ao combate à fome, à pobreza e às desigualdades sociais. Porém, Dilma, em 2011 e 2015, realçou os pontos positivos alcançados nessa área na sua administração e de Lula afirmando que “muitas metas consideradas excessivamente ousadas vieram a ser superadas e uma imensa mobilidade social se verificou em todas as regiões do nosso País”.

Porém, Bolsonaro inverteu a precedência dada ao assunto. Em 2019, as poucas menções ao tema ocorreram na sua Mensagem ao Congresso sob forma de crítica às administrações anteriores, afirmando ter ocorrido a “maquiagem de números” e a alteração de indicadores “para fins de propaganda”.

Assim, observamos uma mudança abrupta na priorização do macrocódigo “13 – Políticas sociais” por Bolsonaro. Essa alteração pode ser associada a um momento de “forte pontuação”, conforme descrito no Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (2009). O Gráfico 2 demonstra essa mudança.

Gráfico 2: comportamento do macrocódigo “13 – Políticas sociais”.



Fonte: elaborado pelo autor.

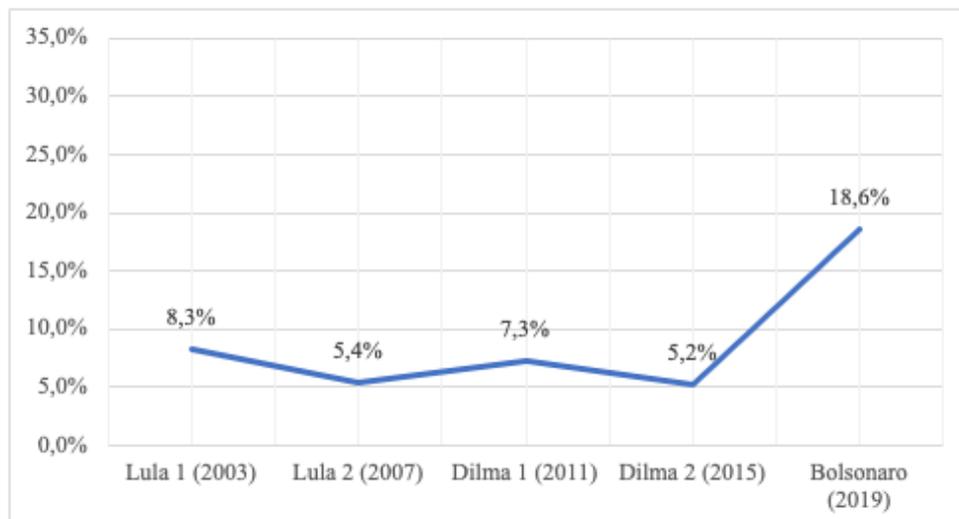
### 4.2.3 Mudanças na percepção sobre direitos e administração pública

Houve outras duas alterações nas agendas presidenciais de transição. Os macrocódigos “2 – Direitos civis, políticos, liberdades e minorias” e “20 – Governo e administração pública” passaram por significativas mudanças de percepção a partir de 2019. Porém, devido ao alcance das questões relacionadas aos direitos civis no âmbito CAP, podem haver algumas distorções caso as análises não sejam detalhadas.

Uma característica em relação aos direitos civis, políticos, liberdades e minorias é sua abrangência. O tema se relaciona a questões étnico-raciais, misoginia, homofobia e discriminação etária. Todos estiveram presentes nos discursos de Lula e Dilma. Apesar disso, também está conexo a direito ao voto, participação política, liberdades individuais, privacidade e acesso à informação, que foram incluídos por Bolsonaro em suas alocuções de 2019.

Além de verificarmos uma diferença quantitativa entre a priorização do macrocódigo “2 – Direitos civis, políticos, liberdades e minorias”, houve uma considerável mudança de rumos nas preferências do governo. O Gráfico 3 demonstra os percentuais.

Gráfico 3: comportamento do macrocódigo “2 – Direitos civis, políticos, liberdades e minorias”.



Fonte: elaborado pelo autor.

Outro macrocódigo que ganhou relevância com a ascensão de Bolsonaro ao poder foi “20 – Governo e administração pública”. Suas

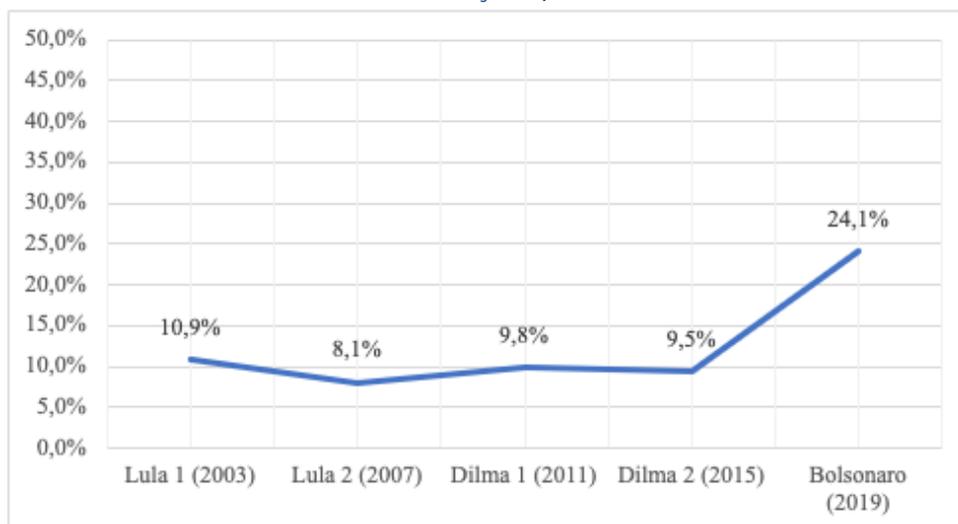
características estão conexas as relações intragovernamentais, ao federalismo, organização da administração pública, nomeações e exonerações, compras públicas, relações entre Executivo e Legislativo, dentre outros.

Lula abordou o tema em 2003, 8,3% das vezes, e em 2007, 5,4%; Dilma versou sobre o assunto 7,3% e 5,2%, respectivamente, em 2011 e 2015. Vimos que foi uma área explorada pelos governos do PT, mas que priorizaram abordagens relacionadas à gestão pública, a importância dos Estados e Municípios em seus governos, a relação com os outros poderes e a relevância das empresas públicas.

No entanto, Bolsonaro, além de ampliar a priorização do tema percentualmente, abordou questões semelhantes às dos petistas como a importância de harmonia entre os poderes e dos outros entes da federação. Apesar disso, a maior parte de suas menções estiveram relacionadas a desburocratização da administração pública, a valorização do Congresso Nacional e a críticas aos casos de corrupção dos governos anteriores.

Novamente, concluímos que mais do que um maior percentual, a “forte pontuação” evidenciada por Jair Bolsonaro representou uma quebra de paradigmas na abordagem do assunto, alterando as percepções quantitativa e qualitativamente. Os percentuais estão expostos no Gráfico 4.

Gráfico 4: comportamento do macrocódigo “20 – Governo e administração pública”.



Fonte: elaborado pelo autor.

#### **4.2.4 A aderência dos referenciais teóricos aos dados empíricos**

Ambos os Modelos usados como referencial teórico têm aderência ao que observamos nos gráficos 1, 2, 3 e 4.

A macroeconomia se manteve constante no início das administrações estudadas. O tema esteve em relevo e não sofreu mudanças abruptas na sua priorização, mesmo quando houve uma alternância ideológica no governo em 2019. Caracterizamos isso com um longo período de estabilidade, onde as ideias geradas pelas comunidades políticas de Kingdon (2014) ou os subsistemas estabelecidos por Baumgartner e Jones (2009), fizeram suas percepções prevalecerem sobre outras áreas temáticas, o que caracteriza a ascendência de um monopólio de políticas macroeconômicas.

Por outro lado, de acordo com o Modelo de Múltiplos Feixes os temas “2 – Direitos civis, políticos, liberdades e minorias” e “20 – Governo e administração pública” tiveram sua “janela de oportunidade” a partir de um contexto político favorável, um tema de interesse e uma iniciativa disponível. Jair Bolsonaro, principal ator na definição da sua agenda governamental, foi o empreendedor político que aproveitou esse momento, arcou com os custos e benefícios de suportar essa mudança e levou os assuntos ao destaque. Sob a influência do Modelo do Equilíbrio Pontuado, percebemos que esses assuntos passaram por um momento de “forte pontuação”. Inferimos que a alternância no Executivo levou à ênfase de novas definições sobre os assuntos, que tomaram o lugar de questões consideradas importantes pelos governos anteriores.

Quanto às políticas sociais, constatamos que perderam espaço na agenda governamental no início da administração de 2019, o que pode ser explicado por diversos fatores considerando nossos marcos teóricos.

Assim, verificamos que as teorias selecionadas como pano de fundo para nosso trabalho são aderentes aos dados empíricos coletados. Contudo, o foco principal está na elaboração de uma agenda de transição da Defesa Nacional. Iremos analisar quantitativa e

qualitativamente os períodos selecionados e se houve continuidade no nível de atenção ao tema ou uma brusca mudança de percepção. Passemos a analisar a Defesa Nacional à luz das agendas presidenciais de transição.

### **4.3. A DEFESA NACIONAL NA AGENDA PRESIDENCIAL DE TRANSIÇÃO**

Conforme expomos na seção 3.5, nossa conceituação de Defesa Nacional se restringe à definição constitucional que, por sua vez, está conexas à manutenção da soberania e à proteção do território nacional contra ameaças externas. Mas as Forças Armadas possuem outras atribuições, tão importantes quanto à Defesa, chamadas “tarefas subsidiárias”, que devem ser cumpridas sem o comprometimento de sua destinação precípua (BRASIL, 1999).

Nossa crítica repousa sobre a denominação dessas relevantes imputações. A denominação “subsidiária” revela tarefas de um nível inferior, levando a uma falsa percepção de que são questões de menor relevância. Porém, não corroboramos com essa interpretação. A Marinha do Brasil (MB) titula essas atividades de maneira diferente, afastando a caracterização de algo de menor relevância. As operações humanitárias, ações relacionadas ao desenvolvimento nacional, cooperações com a defesa civil, as participações em campanhas de utilidade pública, atuações na segurança do tráfego aquaviário e nos programas sociais do Ministério da Defesa são chamadas de “atividades benignas” (BRASIL, 2019). As relacionadas à garantia da lei e da ordem (GLO) estão conexas ao “emprego limitado da força” (BRASIL, 2019). Esses dois termos, nos parecem em consonância com ações tão importantes, que não se caracterizam como secundárias ou subsidiárias. Compreendemos que essas tarefas aproximam as Forças Armadas da população e levam a uma percepção positiva dessa instituição.

Contudo, esse destaque para as atividades subsidiárias das Forças Armadas não é exclusivo ao caso brasileiro. Colunga e Martínez-Velasco (2021) anunciaram que a militarização de funções governamentais é um dos principais desafios da América Latina. Para aqueles autores, a aplicação pode ser benéfica em um primeiro momento, contudo, no longo prazo, pode trazer prejuízos para a valorização dos militares. De forma a contribuir com essa percepção,

verificaremos a distribuição de atenção entre questões diretamente relacionadas à Defesa e as atividades subsidiárias para que possamos balancear a importância atribuída a ambos pelos decisores das prioridades governamentais.

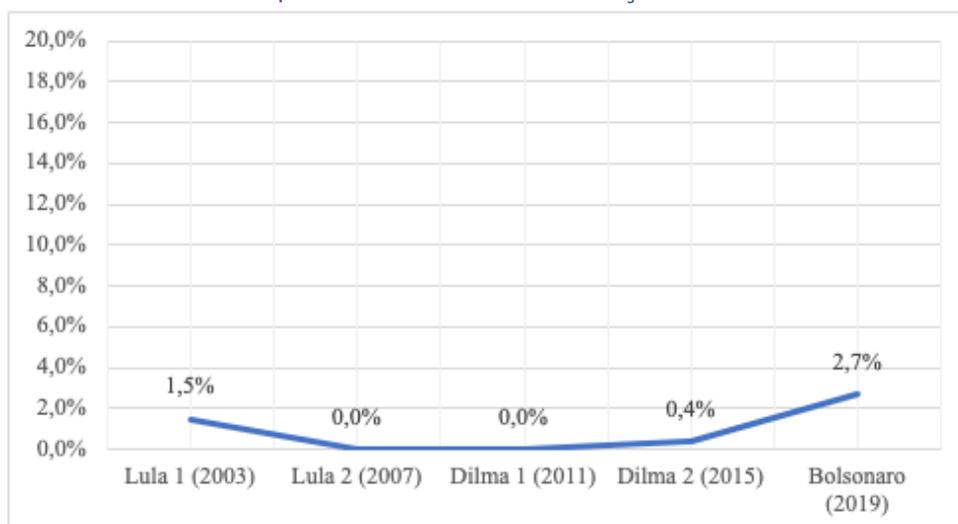
Tanto as questões essenciais de defesa da pátria contra ameaças estrangeiras quanto aquelas relacionadas às atividades benígnas e ao emprego limitado da força foram mencionadas pelos Presidentes no início de seus mandatos.

Em seu primeiro discurso de posse, Lula (2003) ressaltou a importância da soberania brasileira. Nessa passagem percebemos a conexão de suas palavras com nossa definição de Defesa. Porém, em seu segundo mandato, não houve sequer menção do tema.

Dilma explicitou a Defesa em seu discurso de 2011, considerando a participação das Forças Armadas nas ações coordenadas com as forças de segurança do estado do Rio de Janeiro. Em 2015, a menção ao tema relacionou-se a um programa da Polícia Federal que seria conduzido em parceria com os militares. Em ambos os casos, a essência das citações estiveram conectadas às atividades subsidiárias das Forças e, portanto, desconexas ao conceito de Defesa.

A agenda presidencial de transição de Jair Bolsonaro, também calculada pela média das observações do discurso de posse e das Mensagens ao Congresso, não indicou um momento de mudanças nas questões relacionadas à Defesa devido a uma variação de apenas 2,3 p.p., inferior ao padrão estabelecido neste trabalho (3 p.p.). Isso pode ser visto no Gráfico 5.

Gráfico 5: variação do macrocódigo Defesa Nacional na agenda presidencial de transição.



Fonte: elaborado pelo autor.

No entanto, o principal destaque ocorreu no seu discurso de posse. Ele expandiu, significativamente, a abordagem sobre Defesa, ampliando os comentários de 0,6% para 6,9%, quando comparado a Dilma, em 2015. Abordou questões sobre soberania, salvaguarda do território e das instituições democráticas, manutenção da capacidade de dissuasão e de proteção das fronteiras; inserções aderentes à definição de Defesa Nacional. Esta alteração quebra o paradigma até então vigente no início dos governos para esse tema. Essa importante variação pode ser vista no Gráfico 6 quando comparamos somente os discursos de posse dos presidentes.

Gráfico 6: variação do macrocódigo Defesa Nacional nos discursos de posse.



Fonte: elaborado pelo autor.

Dessa forma, concluímos que houve significativa mudança na percepção do Presidente da República quanto ao tema Defesa Nacional, quando observamos o discurso de posse. Em que pese um menção de Lula, em 2003, a aspectos eminentemente relacionados à Defesa, sua colocação foi breve. No entanto, Jair Bolsonaro fez um maior número de colocações de maneira profunda, o que nos remeteu ao emprego das Forças Armadas na proteção do território, nossas riquezas, soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas.

Seguindo as ponderações de Kingdon (2014), houve a abertura de “janela de oportunidade” quando tivemos um tema de interesse, uma iniciativa disponível e um contexto político favorável. O acoplamento dos fluxos ocorreu a partir da ação do Presidente Jair Bolsonaro, “empreendedor de políticas” de Defesa.

Após um longo período de relativa ausência da Defesa no início dos mandatos presidenciais, considerando os governos petistas, apontamos para um momento de “forte pontuação” com a assunção de Jair Bolsonaro. Houve a ascensão desse novo assunto, que assumiu protagonismo na agenda do Executivo. Nossas observações reforçam a importância do chefe do Executivo no direcionamento das prioridades governamentais.

Ainda podemos enfatizar a importância das atividades subsidiárias das Forças Armadas. Mesmo quando o tema não foi uma das prioridades do governo Lula e Dilma, houve menções nesse sentido.

Para além das análises do Poder Executivo, buscaremos aprofundar o debate sobre a Defesa Nacional. De forma a complementar nosso trabalho, traremos à baila a percepção do Congresso Nacional, utilizando como referência a CREDN, considerado o principal fórum de discussões sobre o tema no âmbito legislativo (ROCHA, 2011). Verificaremos se o aumento da importância atribuída ao macrocódigo “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra”, pelo Presidente Bolsonaro, se refletiu em mudança de percepção também dos congressistas. Para isso, analisaremos a agenda legislativa da CREDN.



5

## 5

## A AGENDA LEGISLATIVA DA CREDN

Nesta seção conformaremos a agenda legislativa da CREDN. Esse colegiado possui como atribuição a análise de proposições relacionadas aos temas “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa”. As atas das reuniões nos serviram como fonte de informações, pois possuem o registro daquilo que foi discutido, seja aprovado ou rejeitado. Ao todo foram codificadas 886 proposições, somando todos os anos analisados, 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019.

Ao examinarmos esses dados, verificamos que a CREDN aprecia assuntos que estão além daqueles estabelecidos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Isso ocorre em função das Mensagens provenientes do Poder Executivo, sobre acordos internacionais, que levam à comissão questões desconexas das suas atribuições. Na Tabela 2, apresentamos a agenda legislativa da CREDN, que expõe a capacidade e a razão entre a quantidade total de temas disponíveis e aqueles efetivamente tratados. Concluímos que a CREDN possui uma alta capacidade de agenda, porém, a maior parcela do que é apreciado permanece em torno dos setores Defesa e Relações Exteriores (destacados na tabela 2). Além disso, apreendemos que o principal instrumento legislativo de seus membros são os requerimentos.

**Tabela 2 – Agenda Legislativa da CREDN (considerando MSC, PL e REQ)**

|  | <b>Lula 1<br/>(2003)</b> | <b>Lula 2<br/>(2007)</b> | <b>Dilma 1<br/>(2011)</b> | <b>Dilma 2<br/>(2015)</b> | <b>Bolsonaro<br/>(2019)</b> |
|--|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 0 – Sem política definida                            | 0,0%                     | 0,9%                     | 0,6%                      | 1,9%                      | 0,0%                        |
| 1 – Macroeconomia                                    | 0,0%                     | 0,0%                     | 0,0%                      | 0,0%                      | 0,0%                        |
| 2 – Direitos civis, políticos, liberdades e minorias | 0,6%                     | 0,0%                     | 0,0%                      | 1,9%                      | 0,7%                        |
| 3 – Saúde  | 2,2%                     | 1,4%                     | 2,5%                      | 2,9%                      | 0,0%                        |
| 4 – Agricultura, Pecuária e pesca                    | 2,2%                     | 0,0%                     | 0,0%                      | 0,5%                      | 1,4%                        |

|  |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| 5 – Trabalho, emprego e previdência                                | 0,0%  | 0,5%  | 0,0%  | 0,5%  | 0,0%  |
| 6 – Educação   | 2,8%  | 0,5%  | 2,5%  | 2,4%  | 2,8%  |
| 7 – Meio ambiente  | 1,7%  | 1,9%  | 3,1%  | 1,0%  | 0,7%  |
| 8 – Energia  | 3,9%  | 1,4%  | 1,8%  | 0,0%  | 2,1%  |
| 9 – Imigração e refugiados   | 0,0%  | 0,9%  | 2,5%  | 3,8%  | 1,4%  |
| 10 – Transportes   | 0,0%  | 0,9%  | 0,0%  | 1,4%  | 0,7%  |
| 12 – Judiciário, justiça, crimes e violência                       | 6,7%  | 4,2%  | 3,1%  | 4,8%  | 1,4%  |
| 13 – Políticas sociais   | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,5%  | 0,7%  |
| 14 – Habitação, Infraestrutura e reforma agrária                   | 0,6%  | 5,2%  | 0,6%  | 0,0%  | 2,8%  |
| 15 – Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno | 0,0%  | 0,5%  | 0,6%  | 0,0%  | 0,0%  |
| 16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra                    | 22,5% | 17,5% | 21,5% | 22,5% | 38,3% |
| 17 – Ciência, tecnologia e comunicações                            | 0,6%  | 2,4%  | 3,1%  | 1,0%  | 1,4%  |
| 18 – Comércio exterior, importações e exportações                  | 6,7%  | 2,4%  | 5,5%  | 6,7%  | 12,1% |
| 19 – Relações internacionais e política externa                    | 46,1% | 44,8% | 50,3% | 44,0% | 31,2% |
| 20 – Governo e administração pública                               | 0,0%  | 1,9%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,7%  |
| 21 – Território e recursos naturais                                | 1,1%  | 7,1%  | 1,8%  | 0,5%  | 1,4%  |
| 23 – Cultura, esporte e lazer                                      | 2,2%  | 5,7%  | 0,6%  | 3,8%  | 0,0%  |
| Capacidade   | 178   | 212   | 163   | 209   | 141   |
| Razão (quantidade de temas x total)                                | 14/22 | 18/22 | 15/22 | 17/22 | 16/22 |

Fonte: elaborado pelo autor.

Como resultado, concluímos que em 2019, houve uma variação positiva nas discussões sobre Defesa, semelhante ao que observamos no discurso de posse do Presidente Jair Bolsonaro, o que também pode

ser considerado como uma “forte pontuação”. Ainda, identificamos como principais empreendedores das políticas públicas de Defesa, a Deputada Federal Perpétua Almeida (PCdoB-AP) e o Deputado Luís Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP), que por meio da apresentação de requerimentos, ampliaram o nível de atenção para o setor. Passemos às análises da CREDN.

## 5.1. A ANÁLISE DAS ATAS DA CREDN

Inicialmente, a agenda legislativa da CREDN considerou três tipos de proposições: (i) as Mensagens do Poder Executivo (MSC); (ii) projetos de lei (PL) ordinárias ou complementares; e (iii) requerimentos (REQ) de informação, convocação ou convites de personalidades. Verificamos que evido a atribuição de legislar sobre os acordos internacionais, diversas áreas são inseridas nas suas reuniões. Essa distinção pôde ser constatada na Tabela 2. A quantidade das proposições discutidas na CREDN está descrita na Tabela 3.

| Tabela 3 – Proposições apreciadas pela CREDN |                  |                  |                   |                   |                     |
|--|------------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
|  | Lula 1<br>(2003) | Lula 2<br>(2007) | Dilma 1<br>(2011) | Dilma 2<br>(2015) | Bolsonaro<br>(2019) |
| MSC  | 69               | 67               | 50                | 62                | 28                  |
| PL   | 19               | 22               | 14                | 18                | 5                   |
| REQ  | 88               | 121              | 94                | 122               | 107                 |
| Total  | 176              | 210              | 158               | 202               | 140                 |

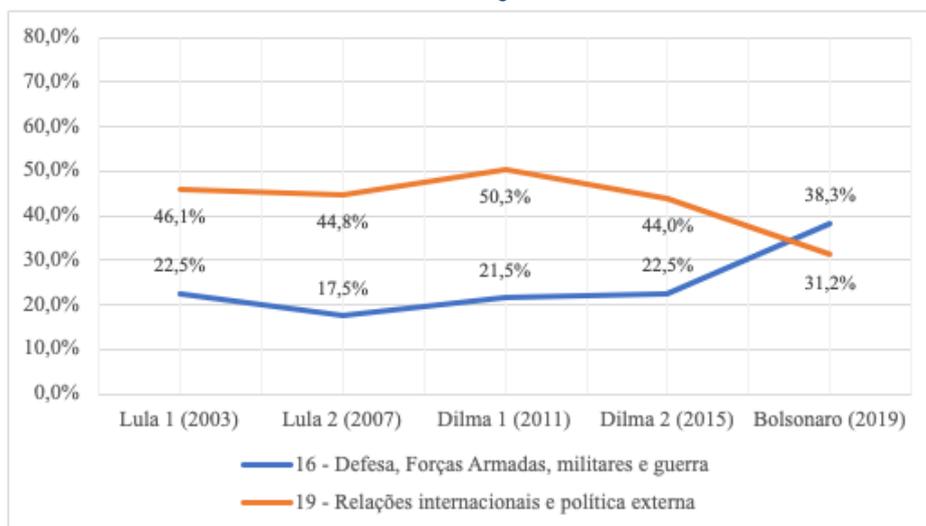
Fonte: elaborada pelo autor.

Os cinco assuntos mais comentados, além daqueles relacionados às Relações Exteriores e Defesa Nacional, foram: “2 – Direitos civis, políticos, liberdades e minoria”, “6 – Educação”, “9 – Imigração e refugiados”, “17 - Ciência, tecnologia e comunicações” e “18 – Comércio exterior, importações e exportações”. Isso tem como consequência uma maior capacidade, ou seja, um maior número de assuntos inseridos nas prioridades da comissão, o que foi exposto na Tabela 2, onde realçamos os temas centrais, Defesa e Relações Internacionais, discutidos na CREDN.

Considerando as MSC, os PL e os REQ, verificamos que nos governos petistas houve uma prevalência significativa para às Relações

Exteriores e, em 2019 houve uma expressiva alteração nos rumos da agenda legislativa da CREDN, o que podemos considerar como um momento de “forte pontuação”, assim como ocorreu com o discurso de posse do Presidente Jair Bolsonaro. Isso está demonstrado no Gráfico 7.

Gráfico 7: comparação dos macrocódigos “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa” considerando MSC, PL e REQ.



Fonte: elaborado pelo autor.

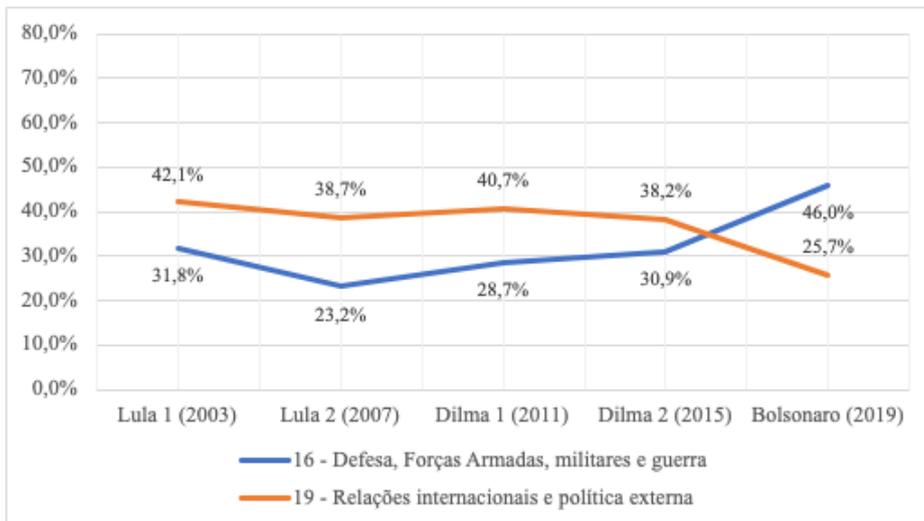
Ademais, constatamos que as Mensagens do Poder Executivo versavam sobre acordos, convênios, tratados e atos internacionais<sup>21</sup> e tiveram um trâmite rápido, sendo sua inclusão na pauta independente da situação política. A apreciação das MSC está relacionada à necessidade de aprovação tempestiva, ou seja, sua priorização não reflete as aspirações do Presidente da comissão ou da maioria dos Deputados, mas sim à necessidade de apreciação imposta pelo Poder Executivo. Por esse motivo, excluímos das próximas análises as MSC para que não enviesassem nossos resultados, pois objetivamos alcançar a percepção do que a CREDN prioriza nas suas discussões. Assim sendo, restringimos a análise aos PL e REQ, que são instrumentos efetivos do clamor parlamentar.

Porém, mesmo retirando da análise as MSC, percebemos que a prioridade para o macrocódigo “19 – Relações internacionais e política externa” permaneceu nos governos petistas e que houve o mesmo movimento de inversão na prioridade entre Defesa e Relações

<sup>21</sup> <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo>

Exteriores em 2019, permanecendo a forte inversão de prioridades, o que está descrito no gráfico 8.

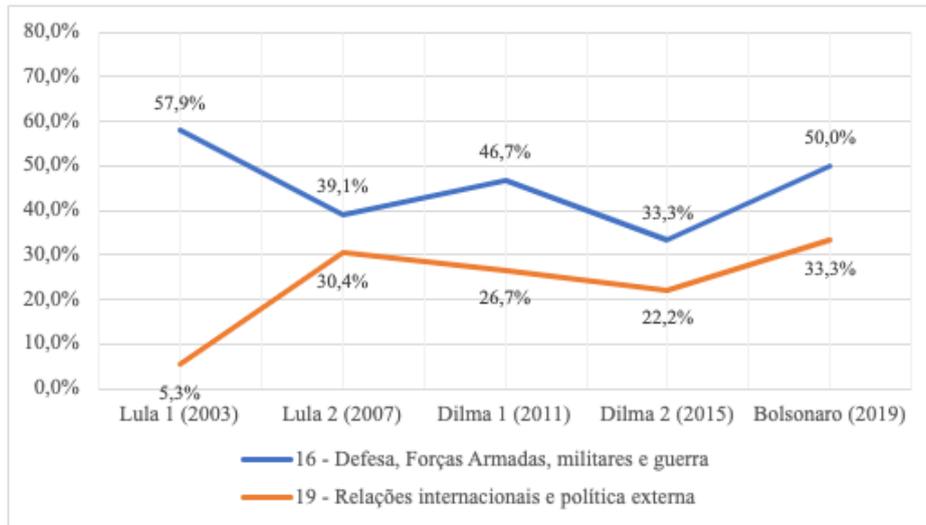
Gráfico 8: comparação dos macrocódigos “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa” considerando PL e REQ.



Fonte: elaborado pelo autor.

Com um enfoque ainda mais detalhado, o Gráfico 9 examina somente os PL e como os temas conexos à Defesa e às Relações Exteriores se comportam. Para estas proposições há uma maior prioridade ao macrocódigo “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” quando comparamos com “19 – Relações internacionais e política externa”, mesmo durante os governos petistas. Dessa forma, concluímos que os PL não contribuíram para que houvesse uma maior atenção ao setor Defesa, pois de acordo com essa análise pormenorizada, houve preferência à Defesa em todos os governos estudados.

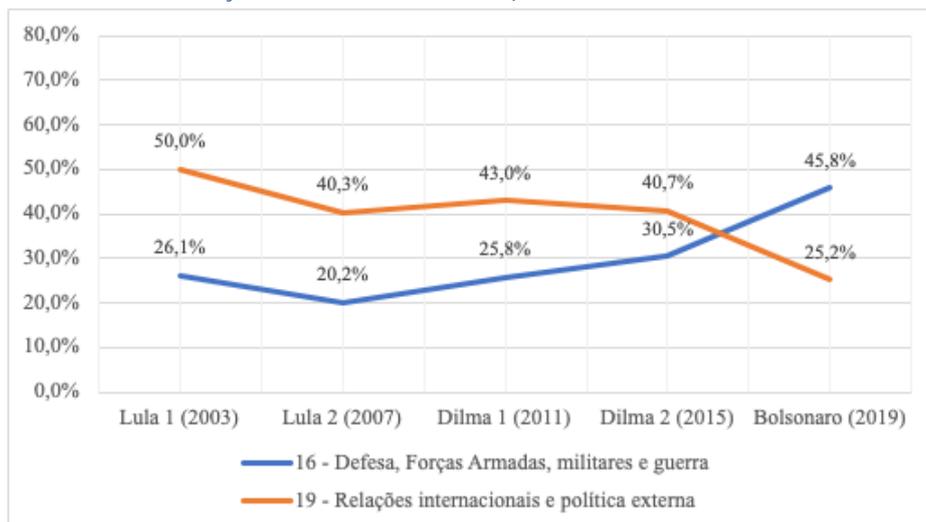
Gráfico 9: comparação dos macrocódigos “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa” considerando PL.



Fonte: elaborado pelo autor.

Isolando os REQ, verificamos que nessas proposições, nos governos de Lula e Dilma, predominaram os relacionados às Relações Exteriores. Mais uma vez, percebemos uma forte pontuação em 2019, pertinente à maior quantidade REQ sobre Defesa Nacional, colocada para discussão. O gráfico 10 retrata esse movimento.

Gráfico 10: comparação dos macrocódigos “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” e “19 – Relações internacionais e política externa” considerando REQ.



Fonte: elaborado pelo autor.

Retornando à Tabela 2, verificamos que 2019 foi o ano com o menor número de proposições apreciadas pela Comissão, sendo 107 REQ, o que fez 77% do total. Na Tabela 4, dispomos as quantidades de REQ apreciadas em cada ano e percebemos a mesma inversão quando avaliamos os números absolutos.

| Tabela 4 – Requerimentos apreciados pela CREDN  |                  |                  |                   |                   |                     |
|---|------------------|------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
|   | Lula 1<br>(2003) | Lula 2<br>(2007) | Dilma 1<br>(2011) | Dilma 2<br>(2015) | Bolsonaro<br>(2019) |
| 16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra | 23               | 24               | 24                | 37                | 49                  |
| 19 – Relações internacionais e política externa | 43               | 48               | 40                | 48                | 27                  |
| Total   | 176              | 210              | 158               | 202               | 140                 |

Fonte: elaborada pelo autor.

Dessa forma, concluímos que os requerimentos tiveram uma influência determinante na agenda da CREDN e foram os principais responsáveis pela inversão de prioridade em 2019. Mas necessitamos de uma análise qualitativa dessas proposições para ampliarmos nosso conhecimento sobre essa inversão de prioridade. Faremos esse estudo pormenorizado a seguir.

### 5.1.1 Análise dos requerimentos apresentados na CREDN

Em todos os anos analisados, os REQ discutidos pela CREDN, classificados com o macrocódigo “19 – Relações internacionais e política externa” foram voltados para prestação de informações, convites ou convocações aos Ministros de Relações Exteriores (MRE), solicitaram esclarecimentos sobre a condução da política externa e sobre questões junto aos governos de diversos países e órgãos internacionais.

De forma extemporânea, surgiram REQ em 2003 com homenagens ao Embaixador Sérgio Vieira de Mello, morto em agosto daquele ano e, em 2007, solicitando esclarecimentos sobre a questão que envolveu dois boxeadores cubanos, que abandonaram a delegação após os jogos Pan-Americanos e, posteriormente, foram extraditados. Não observamos assuntos que pudessem ser destacados nos anos de 2011, 2015 e 2019.

Ao analisarmos os REQ destinados ao macrocódigo “16 – Defesa, Forças Armadas, militares e guerra” percebemos uma maior diversificação em relação aos ligados às Relações Exteriores. Nosso exame buscou realçar a importância dada pelos Deputados aos temas pertinentes às atividades subsidiárias em comparação àqueles ligados à Defesa Nacional.

Em 2003, foram apresentados 23 requerimentos, sendo dois retirados e o restante aprovados. Consideramos que REQ retirados representam a intenção de priorização de determinado assunto, por isso, manteremos essas proposições em nossa análise. Quase a metade, 11 REQ, foram direcionados à solicitação de esclarecimentos sobre o Programa Espacial Brasileiro, a respeito de informações gerais e sobre o acidente no Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), ocorrido em agosto daquele ano, que levou à morte 21 pessoas envolvidas no projeto de desenvolvimento do primeiro foguete brasileiro capaz de pôr um satélite em órbita. Dos 12 REQ restantes, 3 versavam sobre atividades subsidiárias. Os outros 9 estavam relacionados aos programas estratégicos, atividades de inteligência, remuneração dos militares e realização de um seminário no âmbito da CREDN. Duas Deputadas se lançaram com um maior número de REQ apresentados: Terezinha Fernandes (4) e Zulaiê Cobra (3), sendo esta última, a presidente da Comissão.

No segundo mandato de Lula, em 2007, foram apresentados 24 REQ conexos à Defesa. Chamaram atenção 5 dirigidos à crise no setor aéreo, ocorrida a partir de setembro de 2006. Somente 1 se relacionou às atividades subsidiárias dos militares. Os outros 18 foram atrelados às questões da Defesa Nacional. O maior destaque nas apresentações foi o Deputado Fernando Gabeira, com 5 REQ apresentados.

Em 2011, no primeiro mandato de Dilma, foram apresentados 24 REQ. Desse total, 4 estiveram relacionados às atividades subsidiárias. O restante dos REQ tiveram relação com o conceito de Defesa exposto. No entanto, 8 REQ versaram questões relacionadas às fronteiras (8). Quanto a este tema, associamos esta concentração ao estabelecimento do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), instituído pelo decreto nº 7.496, em 8 de junho de 2011. Os Deputados Eduardo Azeredo, com 5, e Roberto de Lucena, com 4, apresentaram o maior número de REQ.

A CREDN, em 2015, concentrou 37 REQ em Defesa Nacional. Somente dois versaram sobre as atividades subsidiárias. O restante, 35, trataram sobre: programas estratégicos e planejamento (24); fronteiras (3), administração de pessoal, pensões e remuneração (4); conflitos armados (1); e comércio de armas (1). O Deputado com o maior número de REQ apresentados foi Carlos Zaratini (7), seguido de Cabo Daciolo (4) e Jô Moraes (4), esta última, presidente da CREDN.

O último ano analisado, 2019, nos trouxe o maior número de REQ sobre Defesa apresentados até então, 47. Somente 7 foram relacionados às atividades subsidiárias como a Operação Acolhida, criada em 2018 para controlar o fluxo migratório proveniente da Venezuela e coordenada pelo Exército Brasileiro (EB), sobre o tráfico de cocaína a bordo de uma aeronave da FAB e a respeito do derramamento de óleo nas praias do nordeste. Para as questões sobre a Defesa Nacional, os REQ se concentram da seguinte forma: programas estratégicos (25); questões sobre fronteiras (5); indústria de defesa (5); exercícios militares (1); atividades de inteligência (1); soberania nacional (1); acordos internacionais (1) e remuneração dos militares (3). Os Deputados que mais apresentaram REQ foram Perpétua Almeida (13) e Luís Philippe de Orleans e Bragança (8). O então presidente da CREDN, Eduardo Bolsonaro apresentou apenas 4 REQ.

A Deputada Perpétua Almeida apresentou somente um REQ relacionado às atividades subsidiárias que se voltou para a questão do tráfico de drogas em aeronaves da FAB. Todo o restante (12) foi atribuído à solicitação de informações, convocações e realização de audiências públicas sobre programas estratégicos das três Forças e sobre a Base Industrial de Defesa (BID). Todas essas proposições apresentadas pela parlamentar foram favoráveis aos militares e visando ao debate em apoio à Defesa Nacional. No REQ 12/2019 a Deputada intenciona realizar todos os esforços necessários para a plena execução dos programas estratégicos das Forças Armadas, que ainda segundo ela são “fundamentais para garantir a soberania do País”.

No mesmo sentido, Luís Philippe de Orleans e Bragança, em seus 8 REQ, abordou temas sobre programas estratégicos, BID, problemas fronteiriços e soberania da floresta amazônica. Ou seja, todos conectados à Defesa e distantes das tarefas secundárias das Forças. Nesses documentos apresentados pelo parlamentar demonstraram seu viés de apoio à Defesa Nacional buscando um debate favorável aos militares.

Dessa forma, em todos os anos analisados, os requerimentos apresentados na CREDN foram, em sua maioria, relacionados à Defesa Nacional. Uma pequena parte esteve associada às atividades benígnas ou de emprego limitado da força. Isso demonstra uma preferência para

os debates sobre defesa em sua essência, conforme definido nesta pesquisa.

Em 2019, houve a ampliação dos debates sobre Defesa Nacional na CREDN provocada pelo aumento na apresentação de requerimentos conforme demonstrado no gráfico 10. Isso está associado a uma quebra de paradigma, expondo um momento de “forte pontuação”, conforme o Modelo do Equilíbrio Pontuado. Além disso, observamos, sem estabelecer correlações ou relação de causa e efeito, que houve um reflexo da agenda de transição presidencial na agenda legislativa da CREDN.

Destacamos como principais responsáveis perante aquela comissão, na abordagem do tema Defesa, os Deputados Luís Philippe de Orleans e Bragança e Perpétua Almeida, que apresentaram um maior número dessas proposições e se tornaram os “empreendedores de políticas” de Defesa no âmbito da Câmara dos Deputados. Ao mesmo tempo, não verificamos diferenças entre a abordagem temática, ambos se voltaram para requerimentos focados na Defesa Nacional se mantendo afastados das tarefas subsidiárias. Ademais, esses parlamentares seguiram na direção de apoio às questões de interesse das Forças Armadas, sempre abordando vieses que foram ao encontro das pretensões militares.

Nos cabe reforçar que a Deputada Perpétua subinscreveu dois REQ apresentados pelo Deputado Luís Philippe e um REQ oferecido pelo Deputado Eduardo Bolsonaro, Presidente da Comissão. Tais demonstrações rebustecem o alinhamento favorável da congressista às Forças Armadas, independente do seu posicionamento político contrário ao governo de Jair Bolsonaro.

Além dos requerimentos analisados acima, em 2019, houve a apreciação pela CREDN do PL 1645/2019, sancionado pelo Presidente da República em dezembro do mesmo ano. Este projeto reestruturou a carreira militar, valorizando-a e tornando-a compatível com suas funções de Estado e estimulou a permanência de profissionais qualificados nas fileiras das Forças Armadas. As principais alterações foram: (i) a reformulação do tempo mínimo de serviço, ampliando o tempo necessário para o militar de carreira passar para a inatividade; (ii) a definição do Sistema de Proteção Social do Militares, como um conjunto de ações, direitos e serviços que ampararam e asseguraram a

dignidade dos militares e seus dependentes ao considerar as peculiaridades da carreira; e (iii) a pacificação de demandas surgidas em decorrência de interpretações dúbias de dispositivos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Tudo isso respaldou-se no reconhecimento do mérito, compromisso e dedicação exclusiva e da disponibilidade permanente do militar. Esse projeto foi a maior alteração imposta à carreira militar desde 2001, após a edição da Medida Provisória 2215/2001-10. Mais uma vez, para além da visão quantitativa, demonstramos que devemos considerar na elaboração de uma agenda governamental questões subjetivas que podem indicar grande importância de determinado tema para os decisores.

Mas entendemos a necessidade de uma outra abordagem. Utilizando as ferramentas do Modelo de Múltiplos Feixes, buscaremos expor a importância de um “empreendedor de políticas” públicas no processo de definição do nível de atenção dado à Defesa em 2019.

## **5.2 Os empreendedores de políticas públicas de Defesa na CREDN**

O presidente da CREDN em 2019 foi o Deputado Eduardo Bolsonaro, filho do então Presidente da República. Lembramos que este cargo permite a definição das pautas do colegiado, sendo determinante na priorização do que é discutido. Contudo, a pressão exercida pelos outros parlamentares é igualmente importante nesse processo.

Vimos que os requerimentos foram os principais responsáveis pelo momento de “forte pontuação” na preferência à Defesa na pauta da CREDN. Esta comissão que possui um total de 38 parlamentares titulares e um igual número de suplentes. No entanto, a maior parte dessas proposições, efetivamente discutidas, foram apresentadas apenas por dois parlamentares: Luiz Philippe de Orléans e Bragança e Perpétua Almeida, sendo esta última a responsável pela maior parte com 13 REQ. Este destaque de ambos parlamentares está demonstrado na Tabela 5.

**Tabela 5 – Deputados que obtiveram maior sucesso na apreciação de seus requerimentos na CREDN em 2019**

| Deputados                           | Quantidade de requerimentos apresentados |
|-------------------------------------|--|
| Arlindo Chinaglia                   | 2  |
| Camilo Capiberibe                   | 1  |
| Carlos Zarattini                    | 1  |
| Claudio Cajado                      | 1  |
| Coronel Armando                     | 1  |
| David Miranda                       | 1  |
| Eduardo Bolsonaro                   | 4  |
| Glauber Braga                       | 1  |
| Hélio Lopes                         | 2  |
| Léo Moraes                          | 1  |
| Luiz Philippe de Orleans e Bragança | 8  |
| Paulão                              | 2  |
| Paulo Ramos                         | 2  |
| Pedro Lucas Fernandes               | 1  |
| Perpétua Almeida                    | 13                                       |
| Rubens Bueno                        | 4  |
| Vinicius Carvalho                   | 1  |

Fonte: elaborada pelo autor.

Outra característica é que esses dois Deputados são de partidos políticos antagônicos sendo o Luiz Phillippe de Orleães e Bragança, conservador, assim como o governo de 2019, e Perpétua Almeida, progressista.

Dessa forma, estes “empreendedores de políticas” de Defesa não possuem ideologias políticas semelhantes. Ambos pesaram as vantagens e os prejuízos em apoiar o assunto e buscaram um contexto político favorável para que a discussão e aprovação de suas proposições alcançassem o sucesso. Isso está alinhado ao Modelo de Múltiplos Feixes onde ambos os Deputados aproveitaram o “acoplamento” dos fluxos originados pela abertura da “janela de oportunidade” e a consequente mudança de prioridades na atenção da CREDN.

Ambos demonstraram opiniões favoráveis às Forças Armadas em todos os seus REQ, tendo a Deputada Perpétua subinscrito duas proposições indicadas pelo Deputado Luiz Philippe. Isso demonstra que o interesse em apoiar a Defesa Nacional transcende as diferenças políticas e ideológicas, o que se manifesta como uma oportunidade para os agentes interessados em ampliar o debate sobre o tema na CREDN.

Encerradas nossas análises, passemos à conclusão da pesquisa.



6



## 6

**CONCLUSÃO**

Ao finalizarmos nossa pesquisa, atingindo nosso objetivo geral, observamos as transições entre administrações e o comportamento quanto ao nível de atenção do Poder Executivo a determinada área temática e se as mudanças compreendidas nessa esfera foram reproduzidas pelo Legislativo. Notadamente, o padrão de governabilidade brasileiro, conhecido como presidencialismo de coalizão, indica uma significativa influência dos responsáveis pela execução sobre os legisladores.

Delimitamos nossas análises aos anos de 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019, momentos de transições presidenciais. No nível do Executivo, examinamos os Presidentes Lula, Dilma e Jair Bolsonaro. Para o Legislativo, nos restringimos à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, principal fórum de debates sobre esses temas no Congresso Nacional.

Para que esta finalidade fosse alcançada, elaboramos a seguinte pergunta de pesquisa: as alterações no nível de atenção direcionado à Defesa Nacional pelos Presidentes da República no momento de suas posses em 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019, se refletiram na subsequente agenda da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados?

Nossa hipótese de pesquisa apontava que um aumento no nível de atenção à Defesa pelo Presidente da República no momento de sua posse, contribui para uma variação positiva da agenda legislativa da CREDN naquele mesmo ano. Os resultados obtidos confirmaram essa suposição.

O referencial teórico indicou o momento adequado a ser estudado, bem como os atores que deveríamos nos ater. Kingdon (2014) e Baumgartner e Jones (2009) pontuam que o principal instante para que ocorram mudanças nas prioridades do governo é justamente durante no período pós eleitoral, onde acontece a transição entre duas administrações. Além disso, ambas as teorias aquiescem que o principal personagem no direcionamento das prioridades do governo



é o Presidente da República e que os congressistas possuem relevante papel nesse processo de hierarquização das ações públicas.

Para alcançarmos maior profundidade em nossas análises, nomeamos uma área temática para que fosse conduzido um estudo longitudinal, ou seja, que acompanha o desenvolvimento de um setor ao longo de um período definido, selecionamos a Defesa Nacional.

Do lado do Poder Executivo, utilizamos como indicador os discursos de posse dos presidentes e as Mensagens enviadas ao Congresso Nacional no início de cada mandato. Para verificarmos o comportamento do Legislativo, nos restringimos às mensagens recebidas do Poder Executivo, aos projetos de lei e aos requerimentos discutidos na CREDN, considerando as atas das reuniões.

No entanto, foi necessário estabelecermos um padrão de análise dos dados que permitisse a comparação entre sentenças de textos, extraídas dos discursos e das Mensagens, e proposições legislativas, apresentadas perante a CREDN. Como solução, empregamos os instrumentos disponíveis no *Comparative Agendas Project* (CAP). Suas ferramentas possibilitaram a codificação de textos e de propostas legislativas, que foram planilhadas e transformadas em informações categorizadas, tendo sido compiladas 2974 políticas setoriais.

A partir dessas considerações, conformamos a agenda presidencial de transição e a agenda legislativa da CREDN. Explorando os modelos teóricos selecionados, conduzimos relevantes análises.

No âmbito do Poder Executivo ressaltamos um tema que passou por um longo período de estabilidade, se mantendo em destaque, mesmo com uma mudança ideológica na administração federal ocorrida em 2019. A macroeconomia se conservou como área de interesse nos governos de Lula (2003 e 2007), Dilma (2011 e 2015) e de Bolsonaro (2019).

Ainda percebemos temas que passaram por uma brusca mudança, denominada de “forte pontuação” por Baumgartner e Jones (2009). A área das políticas sociais perdeu um grande espaço conquistado nas administrações petistas, quando o conservadorismo assumiu as rédeas governamentais. Ademais, dois temas ganharam

destaque com essa alternância no poder: direitos civis, políticos, liberdades e minorias e questões relacionadas à administração pública.

Especificamente, no caso da Defesa Nacional, observamos o assunto também ganhou relevância a partir das percepções de Jair Bolsonaro. Em seu discurso de posse, aquele Presidente pontuou a importância da manutenção da soberania territorial, das instituições democráticas, das nossas capacidades dissuasórias e da necessidade de proteção de nossas fronteiras. Somente nessa alocução ele elevou em sete pontos percentuais as menções à Defesa Nacional.

Aproveitamos nosso trabalho para enfatizar uma discussão importante para as Forças Armadas. Suas atribuições constitucionais são atreladas à defesa do território nacional, das instituições democráticas e soberania do Estado brasileiro. Contudo, suas responsabilidades estão além dessa fixação. Os militares possuem as chamadas atividades subsidiárias que os colocam próximos à população em apoio às demandas da defesa civil, participação em ações de garantia da lei e da ordem coordenadas com as polícias militares, combate ao desmatamento, dentre outras. Constatamos que em 2019, tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo voltaram sua atenção para a área da Defesa em sua essência, demonstrando sua importância para o Presidente da República e para o Deputados Federais.

Todavia, para alcançarmos o objetivo de nossa pesquisa, fomos além e ampliamos nossos estudos sobre comportamento da Defesa Nacional das prioridades do Poder Legislativo. Como vimos, o fórum adequado para discussões sobre esse tema é a CREDN. Normalmente, todas as proposições relacionadas à Defesa passam para a análise dos parlamentares componentes daquela comissão. Mas, ela avalia diversas outras áreas temáticas, se concentrando, principalmente, nas relações internacionais. Nos anos estudados, vislumbramos que essa área possuía precedência sobre a Defesa, tendo maior atenção dos congressistas. Contudo, em 2019, com a transição governamental, compreendemos que a Defesa Nacional atingira um momento de “forte pontuação” e alcançara maior destaque que as relações internacionais.

Notamos que essa mudança na priorização da CREDN foi liderada por dois parlamentares. Os Deputados Luís Phillipe de Orleans e

Bragança e Perpétua Almeida, que por meio da apresentação e aprovação de requerimentos, levaram a área pesquisada ao nível de maior atenção dos anos considerados. Constatamos que o viés político não está relacionado aos assuntos priorizados pelos parlamentares, pelo menos, quando tratamos de Defesa Nacional.

Dessa forma, respondemos nossa pergunta de pesquisa, pois observamos variações positivas no nível de atenção dada à Defesa Nacional pelo Presidente da República no momento da sua transição governamental, e isso se propagou para o Poder Legislativo, ao analisarmos a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

Consideramos que nosso trabalho contribuiu para o fomento do debate sobre a Defesa Nacional e a diferenciação entre a Defesa *per se* e as atividades subsidiárias das Forças Armadas. Em que pese nossas delimitações, cooperamos para os estudos que lançam foco na influência do Poder Executivo sobre o Legislativo. Além disso, as teorias se mostraram aderentes ao processo de formação de agenda e suficientemente fluídas para serem aplicadas em dois poderes da República.

Considerando a flexibilidade da metodologia e das teorias utilizadas, presumimos possibilidades de pesquisa focadas em verificar se a influência do Presidente da República perante o Congresso Nacional se estende a outros setores. Todavia, seria oportuno que novos exames se utilizassem das conclusões deste trabalho para se aprofundar na conformação da CREDN e seu impacto nas prioridades das proposições.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. P.; BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). **Revista dos Discentes de Ciência Política**, São Carlos, Jan-Abr 2021. 280-306.

BATISTA, M. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, Maio 2015.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American Politics**. 2ª edição. ed. Chicago: Universidade de Chicago, 2009.

BEVAN, S.; PALAU, A. M. O Comparative Agends Project na América Latina: dados e codificação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 54, n. 6, Nov-Dez 2020. 1526-1545.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei 97 de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas**. Brasília: [s.n.], 1999.

BRASIL. **Doutrina Militar Naval**. Marinha do Brasil. Brasília. 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**, Brasília, 2020.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**, Brasília, 2021.

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**, São Paulo, 24, n. 78, 2019. 1-22.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, n. UNESP, Agosto 2005.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87 - 122.  
CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. **Manual de codificação Brazilian Policy Agendas Project**. Comparative Agendas Project. [S.l.]. 2019.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. D. C. G. P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. **39º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambú, 26 - 30 Out 2015.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 9ª edição. ed. Barueri: Manole, 2014.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, Chicago, 33, n. 4, 1971. 892-915.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, 17, n. 1, Março 1972. 1-25.

COLUNGA, D. Z.; MARTÍNEZ-VELASCO, B. **Militarización en tiempos de pandemia: una exploración de las experiencias, percepciones y preferencias de la ciudadanía**. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Aguascalientes. 2021.

DATAFOLHA, I. D. P. **Grau de confiança nas instituições**. Instituto de Pesquisas Datafolha. São Paulo. 2019. <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49dfci.pdf>.

DEARING, J. W.; ROGERS, E. M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc., 1996.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª edição. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

IACOMINI JUNIOR, F.; PRADO JUNIOR, T.; CARDOSO, M. Os "nós" de Temer: uma análise dos discursos de posse de 2016. **Revista com política**, 2016. 65-95.

JONES, B. D. et al. A general empirical law of public budgets: a comparative analysis. **American Journal of Political Science**, 53, n. 4, Outubro 2009. 855-873.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2ª edição. ed. [S.l.]: Pearson, 2014.

LOPEZ, F.; BORGES, J.; SILVA, N. **Quem decide? Formação da agenda e formação de políticas no executivo federal**. IPEA. Brasília. 2018.

MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. L. THE AGENDA-SETTING FUNCTION OF MASS MEDIA. **Public Opinion Quarterly**, 36, n. 2, 1972. 176-187.

MEGALE, B. Exército reúne mais seguidores nas redes do que todos os ministérios de Bolsonaro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 jul. 2021.

MUCCIARONI, G. The garbage can model and the study of policy making: a critique. **Polity**, 24, n. 3, 1992. 459-482.

NETO, O. A. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. 1ª edição. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, M. **O Poder Legislativo e a Defesa Nacional (1985 a 2006)**. Rio de Janeiro: UFF, 2011.

SUDANO, A. D. C. G. P. **Agenda governamental no Brasil: análise da atenção presidencial na Nova República (1985-2014)**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2018.

ZAHARIADIS, N. Setting the agenda on agenda-setting: definitions, concepts, and controversies. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of public policy agenda-setting**. Londres: University College London, 2017. p. 1-24.

idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Miss  
são e  
idp

idp

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO