

# Entre promessas e ações para a retomada democrática no Brasil pós-Bolsonaro: uma análise comparada entre a agenda retórica e a agenda decisória nos 100 primeiros dias do governo Lula (2023)

Felipe Gonçalves Brasil<sup>1</sup>, Gabriel Rodrigues dos Santos<sup>2</sup>, William Barros Albuquerque de Melo<sup>3</sup>,  
Laura Castanho Teruel<sup>4</sup>, Tainá Rolon Rabelo<sup>5</sup>

## Resumo

Como as promessas e pronunciamentos iniciais do Lula se alinham com as políticas públicas que de fato foram aprovadas nos primeiros 100 dias de seu mandato? Este artigo tem como objetivo mapear as prioridades elencadas na candidatura de Lula por meio da análise de conteúdo de seu plano de governo, de pronunciamentos e de documentos institucionais, e compará-las com as ações e normas promulgadas nos primeiros 100 dias de seu governo. Os dados foram coletados, processados e analisados de acordo com os princípios metodológicos do *Comparative Agendas Project* (CAP), uma estrutura reconhecida por sua capacidade de facilitar a construção de um banco de dados sólido, permitindo a integração de análises tanto qualitativas quanto quantitativas. A polarização entre Bolsonaro e Lula nas eleições presidenciais de 2022 não apenas refletiu a luta pela preferência do eleitorado, mas também colocou em disputa o rumo da democracia brasileira, a governabilidade e o respeito às instituições políticas do país. Assim, ao entender essas interações, esta pesquisa proporciona uma avaliação abrangente da agenda retórica e decisória do governo atual na reconstrução democrática do Brasil pós-Bolsonaro.

**Palavras-chave:** agenda governamental; agenda retórica; retomada democrática; Lula.

<sup>1</sup> Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela EACH - USP, Mestre em Ciência Política pela UFSCar, Doutorando em Ciência Política pela UFSCar e Intern Student pela North Carolina State University NCSU. E-mail: [fbrasil.pp@gmail.com](mailto:fbrasil.pp@gmail.com).

<sup>2</sup> Graduação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). MBA em Data Science and Analytics (ESALQ) e pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). E-mail: [rdsgabs@usp.br](mailto:rdsgabs@usp.br).

<sup>3</sup> Assistente na área de Pesquisa e Conteúdo no Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (2021). E-mail: [william.melo@usp.br](mailto:william.melo@usp.br).

<sup>4</sup> Universidade de São Paulo (USP). E-mail: [lauracastanho@usp.br](mailto:lauracastanho@usp.br).

<sup>5</sup> Pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. E-mail: [taina.rolon@usp.br](mailto:taina.rolon@usp.br).

## 1. Introdução

Os quatro anos de governo Jair Bolsonaro na presidência do Brasil jamais serão esquecidos. Inserido em um movimento histórico, global, de ascensão de líderes de extrema direita, cujas pautas, retóricas e decisórias, extrapolaram os limites da democracia, enfrentando e desrespeitando as instituições políticas e sociais democráticas, as orientações internacionais acerca dos direitos humanos, da proteção da vida humana, a agenda de Bolsonaro dismantelou políticas e programas, vetou agendas progressistas e de proteção social em detrimento de uma atuação populista, nacionalista, xenofóbica, artificialmente pautada em preceitos morais, religiosos e anticorrupção (Rennó, 2022).

Esse cenário de instabilidade institucional que transitou ao longo de todo o seu governo (2019-2022), também foi impactado pela pandemia da Covid-19, que destacou, sobremaneira, as tentativas de veto, desresponsabilização e de propagação de desinformação propositiva e direta pelo então presidente do Brasil. Os constantes enfrentamentos às decisões de Estados e de Municípios e às recomendações e orientações de organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), e o embate direto com o poder Judiciário, ainda que tenham sido destaque no mundo todo, não impediram o presidente de se candidatar novamente ao cargo de chefe do executivo na tentativa de reeleição nas eleições presidenciais que se seguiram em 2022.

As eleições presidenciais brasileiras ocorridas em 2022 atraíram a atenção de muitos olhares ao redor do mundo. De um lado o atual presidente, Jair Bolsonaro, e de outro, o ex-presidente por dois mandatos consecutivos (2003-2010) Luiz Inácio Lula da Silva. O cenário político e social do período eleitoral foi profundamente marcado pela polarização, pelo tom agressivo e frequentes ameaças ao sistema eleitoral e democrático, colocando em debate muito mais do que duas agendas de governo opostas no que diz respeito às preferências econômicas, modelos de gestão, ou tamanho e papel do Estado, questões típicas de um processo de sucessão presidencial. Como visto nas eleições de 2020 nos Estados Unidos, na qual Donald Trump foi derrotado, o que estava em disputa nas eleições presidenciais brasileiras era o futuro do próprio sistema democrático e a consequente relação entre a *polity* e as *policies*.

A apertada vitória de Lula foi confirmada apenas no segundo turno das eleições, impedindo a reeleição de Bolsonaro e sua agenda populista de extrema direita. No entanto, o processo sucessório foi marcado por grandes disputas e contestações sobre o processo eleitoral e as urnas eletrônicas, por protestos violentos e vandalismo na Capital Federal brasileira, espelhados ao ocorrido no Capitólio nos Estados Unidos, em 2020, demonstrando que a agenda democrática e mais progressista não seria facilmente restabelecida no Brasil.

Este momento de transição eleitoral, em especial por conta de todo o cenário internacional e de suas particularidades no Brasil, pode e deve ser analisado por diversas lentes analíticas. São muitas as perguntas e os temas que precisam ser debatidos acerca dos eventos, contextos e disputas ocorridas nas eleições presidenciais de 2022 e sobre os desafios a serem enfrentados e superados pelo atual governo. Este artigo, particularmente, se apoia nas lentes da literatura de formação da agenda governamental (*agenda-setting*), e destaca as prioridades e a distribuição da atenção governamental sobre diferentes políticas setoriais em dois lócus distintos: na agenda retórica e na agenda decisória do candidato e então presidente Lula.

A agenda retórica é caracterizada pelas prioridades governamentais em falas, pronunciamentos e documentos oficiais que não sofrem grandes restrições institucionais e não precisam, obrigatoriamente, passar por aprovações, constrangimentos legais e normativos. Apresentam, assim, baixa fricção institucional. Este estudo analisa as prioridades da

agenda retórica de Lula com base em cinco documentos: Plano de Governo registrado no TSE; Discurso da vitória (31/10/22); os dois discursos de posse (01/01/2023), o primeiro proferido no Congresso Nacional e o segundo dirigido ao povo, no Palácio do Planalto; e na Mensagem ao Congresso Nacional (02/02/2023). Esses documentos e momentos são extremamente importantes para compreensão das prioridades que o governo busca alcançar, negociar e convencer a sociedade e os outros atores políticos sobre a sua relevância. Neste primeiro momento, da agenda retórica, buscamos entender as propostas, os caminhos e agendas que pautaram a candidatura e os primeiros dias do terceiro governo Lula em 2023. Para além da pauta retórica, e suas intenções, este estudo também analisa a agenda governamental e decisória do governo eleito para o fortalecimento do estado democrático nos primeiros 100 dias de governo (10/04/2023). Para essa análise, consideramos aquilo que, de fato, é proposto e aprovado por meio de alguns instrumentos legais e normativos, tais como: Medidas Provisórias (MPs), Decretos Presidenciais, Projetos de Leis e Propostas de Emenda Constitucional (PECs).

Seguindo a estrutura metodológica do *Comparative Agendas Project* (CAP), por meio do *Brazilian Policy Agendas Project* (BPAP), este artigo mapeia, classifica e quantifica o aparecimento de diferentes tipos de políticas setoriais em todos os documentos selecionados, quer da agenda retórica, quer da agenda governamental e decisória. O método, implementado a partir da análise de conteúdo e de ferramentas de codificação de dados a partir de variáveis pré-estabelecidas, gera bancos de dados quantitativos e comparáveis. A partir desses bancos, analisamos os setores de políticas públicas priorizados por Lula em suas promessas, pronunciamentos e atos normativos nos primeiros 100 dias de seu governo, discutindo a agenda propositiva em perspectiva comparada com a agenda aprovada, aprofundando o debate sobre os rumos esperados após ataques às instituições eleitorais no Brasil.

Para além desta introdução e das considerações finais, este artigo está estruturado em três partes: a primeira, de caráter teórico, tem o objetivo de apresentar os principais conceitos acerca da formação da agenda governamental, da centralidade da atenção como indicador de prioridades governamentais, e do papel de atores visíveis no processo de políticas públicas. A segunda seção apresenta as escolhas e ferramentas metodológicas. Destaca a escolha do corpus documental e o processo de tratamento de informações e construção de bancos de dados. A terceira parte apresenta e discute os resultados encontrados estabelecendo conexão entre a análise quantitativa e o aprofundamento qualitativo contextual acerca das prioridades governamentais nos 100 primeiros dias do terceiro governo de Lula à frente da Presidência da República no Brasil.

## 2. Teoria de agenda-setting, atenção governamental e os atores visíveis

O processo de reconhecimento de questões e a transformação dessas em problemas públicos (*issues*) é permeado por diversos fatores que incidem no processo de priorização e de formação da agenda do governo. Considerando as contribuições da racionalidade limitada (*bounded rationality*), as organizações, incluindo o governo, são caracterizadas pela existência de ambiguidades em relação às preferências, pelas condições de incertezas e de escassez de recursos. Isso ocorre devido aos altos custos de informação e de transação, além do pressuposto de limitação cognitiva que faz com que os atores e as instituições não consigam reconhecer e lidar com todos os problemas existentes ao mesmo tempo (Simon, 1947; Lindblom, 1959). Então surge a necessidade de reconhecer e de priorizar os problemas que entrarão na agenda dos governos.

Em seus estudos sobre participação política no cenário estadunidense, Cobb e Elder (1971, 1972) são os primeiros autores a emplacar o conceito de agenda na literatura da ciência política. O conceito de “*agenda building*” nasce a partir do olhar dos autores para a dinâmica de acesso e de entrada de demandas no aparato governamental a partir de uma perspectiva pluralista (Dahl, 1956), na qual os autores buscam compreender quem participa e como esses atores e grupos participam da formação das prioridades do governo, processo no qual o avanço de algumas questões se dava em detrimento de outras preteridas naquele momento. Mobilizando os estudos de Schattschneider (1960), os autores caracterizam a importância do momento pré-decisório, mostrando como a ampliação no escopo do conflito (*expansion of the conflict*) e a mobilização de opinião (*mobilization of bias*) pode contribuir para o aumento da visibilidade da questão, pressionando os atores governamentais para reconhecer e atuar sobre essas questões e problemas (Capella, 2016).

Em seus estudos, os autores propõem a existência de não apenas uma, mas duas diferentes agendas, com características distintas entre si. Como ponto inicial estaria a agenda sistêmica, lócus que abrange os problemas mais gerais reconhecidos e vivenciados pela sociedade, mas que, apesar de serem comumente acordadas quanto à necessidade da ação governamental, nem todas as questões ali presentes serão realmente consideradas pelos atores governamentais como prioritárias. Apenas algumas delas conseguirão atrair a atenção governamental, deslocando o tema da agenda sistêmica para um outro nível de agenda, chamada de agenda governamental (institucional ou formal). Essa passagem ou movimentação entre as duas agendas é definido pelo termo “*agenda building*” empregado por Cobb e Elder.

No entanto, é John Kingdon (1984) quem estabelece, de fato, a ideia de processo de agenda governamental (*policy agenda-setting*). Baseado nas proposições iniciais de Cobb e Elder (1972), Kingdon estabeleceu significativos avanços teóricos no que diz respeito à diferenciação da “*agenda building*” de Cobb e Elder (1972). Para tal, o autor mostra que mesmo dentre aquelas questões que despertam atenção da sociedade e do governo, são poucas as que conseguirão transitar para os níveis mais internos da agenda. Caracterizado por sua amplitude, a camada mais externa é denominada de agenda universal, e nela encontram-se os mais diversos temas e ideias possíveis de serem percebidos com mais ou menos força pela sociedade. Uma vez que um determinado tema passa a ser percebido um problema pela sociedade e pelas comunidades políticas, a questão adentra a agenda sistêmica e permanecerá lá, a menos que consiga atrair atenção dos tomadores de decisão, movimentando-se para a agenda governamental. Kingdon, no entanto, avança na proposta de Cobb e Elder ao propor a criação de mais uma etapa. Segundo o autor, entrar no radar dos atores governamentais não significa que o problema será efetivamente considerado e uma ação será formulada pelos *policymakers*. A agenda governamental é um passo importante para o processo de reconhecimento institucional de demandas, mas muitas vezes os problemas ficam presos ali, esperando por alternativas viáveis, tecnologias e orçamentos disponíveis ou por contextos mais favoráveis. Kingdon propõe, então, a existência da mais interna das agendas, chamada de agenda decisória. É na agenda decisória que os problemas e soluções são acoplados (*coupling*) em um determinado contexto e as políticas nascem ou são modificadas (Kingdon, 2003; Jones, 2016; Birkland, 2020).

Outra contribuição dada por Kingdon (2003) relaciona-se com a centralidade das ideias e a sua importância no processo de formulação de políticas públicas. Para o autor, a definição da agenda está intrinsecamente relacionada com os valores e interesses prioritários dos atores governamentais. Os propositores de uma determinada política pública atuam estrategicamente defendendo definições específicas de problemas e de soluções de preferências e valores. É por meio desse processo ideacional que Kingdon mostra como a construção social de problemas enfrenta uma batalha de reconhecimento pela imagem do problema e das alternativas, destacando o papel da atenção como recurso escasso e essencial, sobretudo para aqueles que querem levar suas pautas para dentro da agenda decisória do governo (Kingdon, 2003; Capella, 2022).

Kingdon também chama atenção para a atuação de atores visíveis no processo de políticas públicas. Por conta de sua posição privilegiada, da sua exposição frente à mídia e à opinião pública, esses atores são capazes de atrair muita atenção para si e para os seus valores e prioridades. Ao analisar o contexto presidencialista estadunidense, o autor destaca o importante e proeminente papel do presidente da República como um grande exemplo de ator visível. Dada a sua posição institucional, permeada de ritos e por momentos de exposição pública e midiática, é nos seus pronunciamentos, entrevistas e nas suas ações que estão mais ou menos explicitadas as suas prioridades atuais e futuras. Alguns momentos marcantes como a abertura anual da casa legislativa com o pronunciamento das Mensagens ao Congresso Nacional; em seus Discursos de Posse ao direcionar-se tanto para o congresso nacional como ao parlatório; ou nos Discursos de Vitória, a partir de um contexto de vitória eleitoral; marcam os momentos de fala do presidente demonstrando suas prioridades governamentais.

Ao discursar para nação, mídia ou para os demais atores políticos, o presidente carrega em seus pronunciamentos as definições de problemas que são prioritários para ele. Esses pontos compõem a agenda retórica ou simbólica presidencial e, como nos mostra Chaqués-Bonafont (2015), referem-se aos pronunciamentos, falas e documentos institucionais que não enfrentam grandes restrições institucionais porque não precisam passar por aprovações, apresentando baixa fricção institucional. É uma forma de propagação de ideias, valores e interesses que reiteram a construção da imagem pretendida, definindo problemas e soluções através das políticas públicas. É um tipo de agenda que será considerado como um indicador de atenção governamental para o povo, mídia e/ou congresso para alguns temas de problemas públicos em detrimento de outros, isto é, como uma intenção de atenção para alguns temas de políticas públicas, e será analisado como uma promessa ao povo e às casas legislativas (Baumgartner e Jones, 1993; Kingdon, 2003; Chaqués-Bonafont et al., 2015). Diversos são os estudos nacionais e internacionais que mostram como os pronunciamentos presidenciais são importantes indicadores de atenção (Baumgartner e Jones, 1993; Kingdon, 2003; Brasil e Capella, 2019; Andrade et al., 2021).

Ainda que Kingdon estabeleça um processo para o agendamento governamental que nasce de fora para dentro, da sociedade para o estado, esta não é, para o autor, a única forma de acesso à agenda. Isto porque quando um candidato é eleito, ele traz consigo ideias, valores e prioridades sobre problemas e políticas públicas que deseja implementar. Essas questões, nascidas de dentro do governo, são subsidiadas não somente pela capacidade retórica do presidente de falar e ser ouvido, como também em sua capacidade decisória via elaboração de normas como Decretos Presidenciais (DPs) e Medidas Provisórias (MPs que, no contexto institucional legal brasileiro, não passam pelo crivo e pela aprovação de outros atores ou poderes de estado (Kingdon, 2003; Capella, 2022).

Se por um lado a agenda retórica pode ser entendida como um interessante e importante indicador de atenção governamental, apontando para as prioridades setoriais do chefe do executivo ou do ator que as profere em diferentes formas e lugares, como demonstrado, por outro lado, a agenda decisória se estabelece naquilo que, de fato o governo consegue fazer a partir de uma série de restrições, sejam elas de ordem orçamentária, processuais e de convencimento, necessárias no processo democrático a na relação entre os poderes executivo e legislativo.

Estudos como os propostos por Bonafont e Palau (2015), conhecidos como estudos de “*broken promises*” (promessas quebradas) analisam a relação entre aquilo que os presidentes eleitos na Espanha prometem, em diferentes documentos que configuram a agenda retórica, e aquilo que efetivamente conseguem levar para a agenda decisória, implementando políticas, programas e projetos com algum grau de referência às promessas feitas. Neste estudo, que estabelece um recorte temporal menor, de apenas 1 ano de governo, a ideia principal é de acompanhar e perceber o andamento da agenda retórica do presidente Lula em seu terceiro mandato, a partir das prioridades elencadas em seus discursos pré e pós eleição.



A partir dessa análise comparada, podemos investigar potenciais dificuldades de aprovação de agendas setoriais específicas, assim como a mobilização de diferentes espécies normativas para contornar tais entraves do processo político.

Uma forma de estudar a atenção governamental em diferentes agendas do governo é através da sistematização tanto dos dados da agenda retórica – que englobam as promessas, falas e pronunciamentos do presidente, partido e/ou coligação; como das normas promulgadas da agenda decisória, mediante a análise dos Projetos de Leis (PLs), pelas Propostas de Emendas Constitucionais (PECs), Medidas Provisórias (MPs) e Decretos Presidenciais (DPs). Por meio do tratamento, organização e análise desses indicadores de atenção, o presente artigo busca mensurar quantitativamente a atenção contida nos diferentes pronunciamentos do governo Lula comparando com as ações efetuadas em seus 100 primeiros dias de governo.

### 3. Princípios metodológicos e seleção de dados

Metodologicamente, este artigo é estruturado por instrumentos qualitativos e quantitativos, tendo como principal ferramenta a análise de conteúdo (Bardin, 1977). Seguindo os pressupostos da análise de conteúdo, o primeiro passo seguiu a escolha e sistematização dos documentos considerados importantes para a análise proposta, entendidos como o “corpus documental”. Neste caso, para realizar a comparação entre promessas e ações de governo, serão considerados diferentes documentos escolhidos e separados de acordo com o tipo de agenda, seguindo os pressupostos de Kingdon (1984): agenda retórica, agenda governamental e agenda decisória.

De forma a organizar o corpus documental utilizado nesta análise, foram escolhidos, analisados e codificados dez diferentes tipos de dados, conforme Tabela 1: i) Plano de Governo; ii) Discurso de Vitória; iii) Discurso de Posse ao povo; iv) Discurso de Posse ao Congresso; v) Mensagem ao Congresso Nacional; vi) Projetos de Leis Ordinárias (PLs); vii) Leis Ordinárias Aprovadas (LOAs); viii) Medidas Provisórias (MPs); ix) Decretos Presidenciais (DPs) e x) Projetos de Emenda Constitucional (PECs).

**Tabela 1. Seleção e descrição dos dados**

| Tipo de documento              | Agenda          | Poder           | Descrição                                                                                                                                                                                | Total |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Plano de Governo               | Agenda Retórica | Poder Executivo | Documento escrito disponível no TSE, que contém as propostas de políticas públicas defendidas pelo candidato e sua coligação                                                             | 319   |
| Discurso de Vitória            | Agenda Retórica | Poder Executivo | Pronunciamento não obrigatório, porém, frequente é alvo de atenção, que em 2022 conteve promessas e perspectiva sobre a conjuntura do país                                               | 141   |
| Discurso de Posse ao Povo      | Agenda Retórica | Poder Executivo | Pronunciamento que expõe em tempo real e em rede nacional, as prioridades do respectivo governo com o objetivo de conquistar a confiança do povo                                         | 27    |
| Discurso de Posse ao Congresso | Agenda Retórica | Poder Executivo | Pronunciamento que expõe em tempo real e em rede nacional, as prioridades do respectivo governo, buscando conquistar a confiança do Congresso                                            | 156   |
| Mensagem ao Congresso Nacional | Agenda Retórica | Poder Executivo | Apresenta, na abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, a conjuntura do país e as principais prioridades para o ano que se inicia, com o objetivo de obter apoio Legislativo | 103   |

|                                         |                  |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |
|-----------------------------------------|------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Projeto de Lei Ordinária (PL)           | Agenda Decisória | Poderes Legislativo e Executivo | Um conjunto de normas e projetos formulados pelos legisladores ou pelo executivo federal que precisa passar pela aprovação do congresso com o objetivo de se tornar uma lei ordinária                                                                                                                                   | 1.721 |
| Leis Ordinárias Aprovadas               | Agenda Decisória | Poderes Legislativo e Executivo | Leis ordinárias aprovadas que passaram com sucesso por todo o processo legal.                                                                                                                                                                                                                                           | 30    |
| Medida Provisória (MP)                  | Agenda Decisória | Poder Executivo                 | Ato do Presidente da República que possui força imediata de Lei porque entra em vigor antes da aprovação do legislativo, porém, possui validade de seis meses se não for aprovada pelo Legislativo                                                                                                                      | 16    |
| Decretos Presidenciais (DP)             | Agenda Decisória | Poder Executivo                 | Ato normativo que o Presidente da República utiliza para tomar decisões administrativas                                                                                                                                                                                                                                 | 163   |
| Proposta de Emenda Constitucional (PEC) | Agenda Decisória | Poder Executivo ou Legislativo  | Um instrumento normativo que tem como objetivo alterar alguma parte do texto da Constituição. Pode ser usado e acionado pelo Presidente da República, um terço dos deputados ou senadores, ou em conjunto pelas duas casas legislativas, desde que ambas sejam acionadas por mais da metade dos deputados em cada casa. | 15    |

Fonte: elaborado pelos autores.

O segundo passo é caracterizado pela análise dos documentos escolhidos, no qual o método empregado da análise de conteúdo é o sistema de codificação de dados e de construção de bancos de dados. A partir de uma infraestrutura analítica desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) para mapear a atenção governamental e a mudança em políticas públicas, foram definidas 21 variáveis pré-estabelecidas, representando, cada uma, um setor de políticas públicas diferente. A forma de codificação, assim com as variáveis analíticas serão demonstradas passo-a-passo na sequência desta seção metodológica. Este processo de codificação resulta num banco de dados quantitativo que mensura o aparecimento percentual da atenção sobre cada um dos diferentes tipos de políticas públicas.

A quantificação dos dados codificados é diferente para dados da agenda retórica e dados da agenda decisória. Para realizar a codificação dos dados discursivos, isto é, da agenda retórica, torna-se necessário ter uma compreensão geral do texto e depois dividi-lo em pequenas sentenças (quasi-sentence). Cada sentença contida no texto se refere a um tema de políticas públicas, logo, para cada sentença, infere-se um código de referência equivalente aos códigos pré-estabelecidos pelo *codebook*. Este processo é feito em Mensagens ao Congresso Nacional, Plano de Governo e nos discursos presidenciais. Já para os dados normativos (PLs, LOAs, MPs, DPs e PECs), cada norma recebe um único código de acordo com o tipo de política pública tratada.

**Tabela 2. Modelo de codificação de espécies normativas – exemplo Decretos**

| Normas | Data       | Legislatura                                 | Link                                | Código |
|--------|------------|---------------------------------------------|-------------------------------------|--------|
| 1      | 13/01/2023 | Decreto nº 11.381, de 13 de Janeiro de 2023 | <a href="http://www">http://www</a> | 1      |
| 2      | 19/01/2023 | Decreto nº 11.382, de 19 de Janeiro de 2023 | <a href="http://www">http://www</a> | 20     |
| 3      | 19/01/2023 | Decreto nº 11.383, de 19 de Janeiro de 2023 | <a href="http://www">http://www</a> | 20     |
| 4      | 20/01/2023 | Decreto nº 11.384, de 20 de Janeiro de 2023 | <a href="http://www">http://www</a> | 21     |

Fonte: elaborado pelos autores.

A tabela acima mostra um exemplo de quatro decretos instituídos entre os dias 13 e 20 de janeiro. Para a contagem, infere-se um código para cada norma publicada. Ao todo, nos 100 primeiros dias de seu governo foram publicados 163 decretos, conforme mostra a tabela 1.

Tabela 3. Modelo de codificação textual – exemplo Mensagem ao Congresso Nacional

| Quasi-sentence | Data       | Identificação                                          | Link                                | Código |
|----------------|------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------|
| 1              | 01/01/2023 | Pela terceira vez compareço a este Congresso Nacional  | <a href="http://www">http://www</a> | 20     |
| 2              | 01/01/2023 | Renovo o juramento de fidelidade à Constituição da     | <a href="http://www">http://www</a> | 20     |
| 3              | 01/01/2023 | Se estamos aqui, hoje, é graças à consciência política | <a href="http://www">http://www</a> | 2      |
| 4              | 01/01/2023 | Foi a democracia a grande vitoriosa nesta eleição,     | <a href="http://www">http://www</a> | 2      |

Fonte: elaborado pelos autores.

A tabela 1 revela que foram analisadas 141 sentenças (quasi-sentence) do discurso de vitória nos 100 primeiros dias de governo Lula. A tabela acima mostra um exemplo de quatro sentenças da mensagem ao congresso, ou seja, para cada sentença (quasi-sentence) infere-se um código pré-estabelecido pelo *codebook*, isto é, divide-se todo o pronunciamento em pequenas sentenças. Desta forma, para cada novo assunto se estabelece uma sentença.

Para a análise, categorização e codificação dos dados acima, utiliza-se um sistema de mensuração do Comparative Agendas Projects (CAP), uma metodologia desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) para sistematizar e calcular a atenção governamental ao longo do tempo. Esta técnica tem como base a análise de conteúdo da Bardin (1973) uma vez utiliza um sistema de codificação e quantificação das informações através da construção de um banco de dados. Por meio de variáveis e/ou categorias pré-estabelecidas, o CAP utiliza um livro de códigos chamado *Master Codebook*, composto por 21 macrocódigos, isto é, categorias/setores gerais de políticas públicas, permitindo a quantificação e compreensão da dinâmica da atenção governamental dos países pelos documentos que compõem a agenda retórica, governamental e decisória). A validade e confiabilidade dos dados é garantida através de um processo de codificação realizado por dois pesquisadores diferentes (double blind), a codificação é validada quando os dois pesquisadores atingem critérios mínimos de 75% de compatibilidade. A classificação das variáveis pré-estabelecidas segue os códigos abaixo:

Tabela 4. Classificação das Políticas Setoriais

| CÓDIGO | POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL                        |
|--------|--------------------------------------------------|
| 1      | Macroeconomia                                    |
| 2      | Direitos civis, políticos, liberdades e minorias |
| 3      | Saúde                                            |
| 4      | Agricultura, pecuária e pesca                    |
| 5      | Trabalho, emprego e previdência                  |
| 6      | Educação                                         |
| 7      | Meio-ambiente                                    |
| 8      | Energia                                          |
| 9      | Imigração e refugiados                           |
| 10     | Transportes                                      |



|    |                                                               |
|----|---------------------------------------------------------------|
| 12 | Judiciário, justiça, crimes e violência                       |
| 13 | Políticas sociais                                             |
| 14 | Habitação, infra-estrutura e reforma agrária                  |
| 15 | Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno |
| 16 | Defesa, forças armadas, militares e guerra                    |
| 17 | Ciência, tecnologia e comunicações                            |
| 18 | Comércio exterior, importações e exportações                  |
| 19 | Relações internacionais e política externa                    |
| 20 | Governo e administração pública                               |
| 21 | Território e recursos naturais                                |
| 23 | Cultura, esporte e lazer                                      |

Fonte: *Bevan* (2019)

O terceiro e último passo é feito, portanto, a partir da análise proporcional da atenção governamental das políticas setoriais em perspectiva comparada entre a agenda retórica e decisória. A análise dos dados a seguir apresenta o percentual de atenção sobre cada uma das variáveis da tabela acima, isto é, sobre cada setor de políticas públicas. O percentual é calculado a partir do número total de normas e/ou sentenças (quasi-sentence) analisados, contidos na última coluna. Desta forma, entende-se ser possível atingir o objetivo deste trabalho, de avaliar os temas que o Governo Lula deu atenção nos 100 dias.

## 4. Análise de Dados

A partir da análise da agenda retórica do Presidente Lula, é possível compreender quais políticas setoriais foram priorizadas na construção de promessas em momentos de forte relevância e apelo simbólico para a democracia.

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



Fonte: elaborado pelos autores.

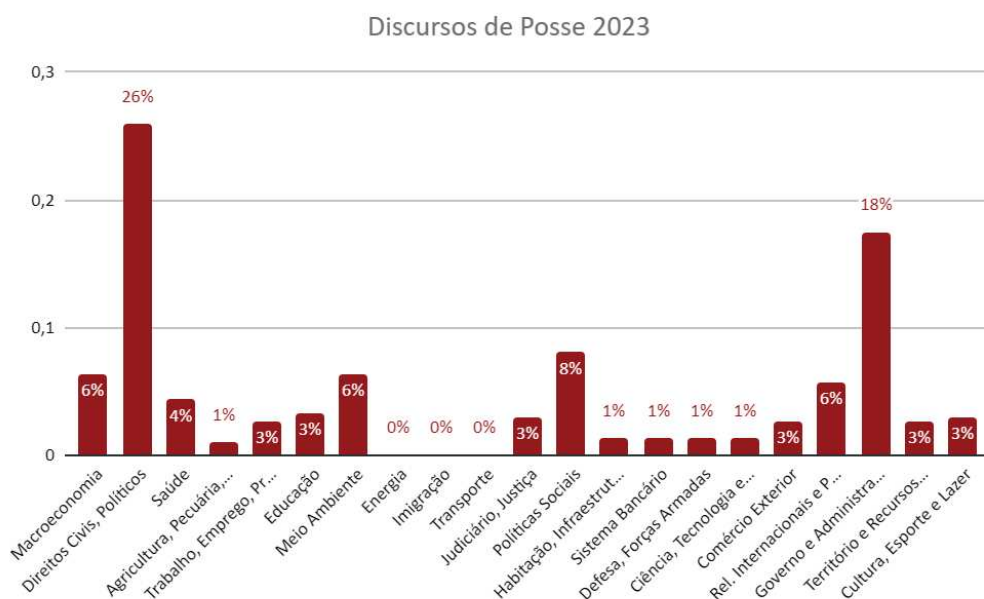
Iniciando a análise dos dados pelo Plano de Governo, o documento contém a apresentação de propostas defendidas pelo candidato, que devem ser registradas na Justiça Eleitoral. A fim de compreender o que foi retratado no Plano de Governo, é necessário um panorama do cenário em que a eleição de 2022 se deu. Desde a intensificação do antipetismo com o julgamento dos casos de corrupção pela Operação Lava Jato em 2014, o Brasil enfrenta um contexto de polarização crescente (Singer, 2018). Com isso, as eleições de 2022 foram marcadas por um embate entre polos políticos ideológicos representados por Lula e Bolsonaro. Ademais, além de ataques às figuras políticas, foi observado um crescente ataque à democracia brasileira e às urnas eleitorais, sobre as quais o candidato do Partido Liberal alegava serem passíveis de fraude, reforçando que caso não fosse eleito, não aceitaria o resultado. Além disso, o então Presidente direcionou diversos ataques ao Supremo Tribunal Federal (STF) após o órgão aceitar um inquérito de investigação contra o presidente pelos ataques sem provas contra as urnas eletrônicas (Silva, 2022).

Diante do contexto eleitoral e as ameaças antidemocráticas, em seu Plano de Governo, o então candidato Lula buscou reforçar seu compromisso e a sua crença no regime democrático, ressaltando que buscaria enfrentar o autoritarismo e promover o respeito às Instituições, dando destaque ao combate ao ideal bolsonarista e os ideais antidemocráticos, alegando a necessidade de “superar eventuais divergências para construirmos juntos uma via alternativa à incompetência e ao autoritarismo que nos governam”. Além disso, o documento dá ênfase ao comprometimento com os direitos civis, de forma a combater preconceitos e violências contra grupos minoritários, tão perseguidos nos últimos anos.

A macroeconomia surge como segundo tema mais abordado no Plano de Governo de Lula, em razão dos altos índices de inflação e desemprego atingidos pelo país durante os 4 anos do Governo Bolsonaro, tendo a pandemia papel relevante e de forte influência no agravamento da situação econômica do país. Diante da inflação acumulada, o Brasil atingiu a taxa de 26%, sendo a quarta maior do mundo, segundo o relatório do gabinete de transição governamental. Frente a esse cenário, Lula buscou discutir sobre a capacidade de desenvolvimento do Brasil, dando ênfase na recuperação econômica com forte apelo à reforma da política tributária e ao imposto progressivo, alegando que a política atual é injusta com a população mais pobre.

Ainda é possível observar no Plano de Governo o foco no compromisso do candidato com as políticas ambientais, sobretudo de proteção à fauna e à flora, que foram desmanteladas nos últimos anos, e que também sofreram com o aumento de 59,5% do desmatamento em relação aos quatro anos anteriores ao Governo Bolsonaro (Observatório do Clima, 2023). Além dos altos índices de desmatamento, houve bruscos cortes orçamentários no Ministério do Meio Ambiente, sucateamento de institutos como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Tais ações repercutiram internacionalmente e o país passou a ser alvo de diversas críticas e protestos internacionais, além da mobilização contra o financiamento de proteção da Amazônia por diversos países.

Acerca das políticas sociais, Lula ainda destaca em seu Plano de Governo que priorizará a garantia de direitos e do bem-estar social, enfatizando que a fome não deve ter espaço no país. Vale ressaltar que diante, durante o governo Bolsonaro, o país voltou ao Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU). O Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 apontou que 33,1 milhões de brasileiros não teriam garantia do que comer (Agência Senado, 2022). Ademais, a discussão de direitos sociais está muito pautada na situação econômica do país, frente ao aumento da inflação e a perda de poder de compra dos consumidores. Com isso, o candidato à presidência se compromete com a implementação de políticas que garantam qualidade de vida à população, apontando para a renovação do Bolsa Família como essencial.

**Gráfico 2 – Atenção sobre políticas públicas nos Discursos de Posse e de vitória**

Fonte: elaborado pelos autores.

A fim de analisar quais políticas setoriais foram destaque nos pronunciamentos de Lula para os diferentes públicos, foi realizada a junção desses 3 documentos em um só, sendo selecionados: o discurso de posse realizado no Parlatório do Palácio do Planalto; o discurso de posse proferido dentro do Congresso Nacional; e o discurso de vitória, realizado após o resultado do segundo turno das eleições, ainda em 2022.

Assim como no Plano de Governo, os pronunciamentos de Lula têm como o tema de maior atenção os “Direitos Civis e Políticos”, sobretudo no que se refere à democracia e nos sistemas e controles democráticos no país. Lula prioriza em suas falas iniciais o combate à violência, ao ódio, à discriminação e todas as suas formas de preconceitos, seja por raça, gênero, classe social ou sexualidade. Em suas promessas e direcionamentos, o então presidente eleito sinaliza que passará a olhar para os públicos minoritários a partir da criação de estruturas e políticas públicas necessárias para alcançar e manter a igualdade. O marco principal reside, portanto, na construção de uma retórica permeada de símbolos que priorizam a retomada democrática pós-Bolsonaro, e que “é hora de voltar a cuidar do Brasil e do povo brasileiro”.

O presidente também buscou tratar especificamente das Instituições e da relação entre os poderes, tópicos listados em “Governo e Administração Pública”, presente em 18% dos pronunciamentos analisados. Lula citou a importância da união do povo brasileiro, buscando romper com a excessiva polarização do processo eleitoral, e destacou a necessária retomada da pacificação e da harmonia entre os três poderes e entre os entes federativos para a reconstrução do país.

Por fim, novamente destaque é dado para as “Políticas Sociais”, presentes em 8% do total de seus pronunciamentos. Há de se considerar, como ponto de partida, que a média apresentada não reflete um percentual equilibrado entre os diferentes tipos de pronunciamentos na agenda presidencial de Lula. O discurso de posse realizado no parlatório do Palácio do Planalto, para a população que ali agradava o presidente, concentra 25% da atenção dos pronunciamentos apenas para as políticas sociais. Nesse setor, o Presidente deu destaque ao retorno de políticas e programas de combate à desigualdade social, à fome e à miséria através da “inclusão dos trabalhadores pobres no orçamento e nas decisões do governo”.

**Gráfico 3 – Atenção sobre políticas públicas nas Mensagens ao Congresso Nacional em 2023**

Fonte: elaborado pelos autores.

Avançando para a análise da Mensagem ao Congresso Nacional de 2023, é necessário destacar o momento em que este documento é apresentado ao Congresso em 02 de fevereiro de 2023. Lula enfrenta um Congresso com base aliada inicialmente minoritária, sendo que o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados (99 no total) pertence ao Partido Liberal (PL), ao qual o ex-presidente Jair Bolsonaro foi filiado desde 2021. A mesma situação se repete no Senado, onde o PL detém 14 cadeiras, a maior presença na Casa seguido pelo Partido Social Democrático (PSD), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), União Brasil (partido de Bolsonaro), e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em quinto lugar, com 9 cadeiras.

Com isso, observou-se que o ideal bolsonarista, seus interesses e valores, continuariam presentes na política brasileira, mesmo após a derrota de Bolsonaro para a chefia do Executivo Federal. Ao todo, nove ex-ministros do Governo Bolsonaro foram eleitos, dispostos entre a Câmara e o Senado. Além da problemática disposição de cadeiras do Congresso para o Governo de Lula, à presidência da Câmara permaneceu com o deputado de oposição Arthur Lira, do Partido Progressistas (PP). Lira foi eleito em primeiro turno nas eleições de 2021 e foi reeleito ao cargo no dia 1º de fevereiro de 2023 com uma votação ainda mais expressiva, contando com o apoio de 469 deputados de 509 presentes. Já no Senado Federal, houve a reeleição de Rodrigo Pacheco do PSD, aliado ao Presidente e sua base, que contou com 49 votos de 81 dos senadores presentes.

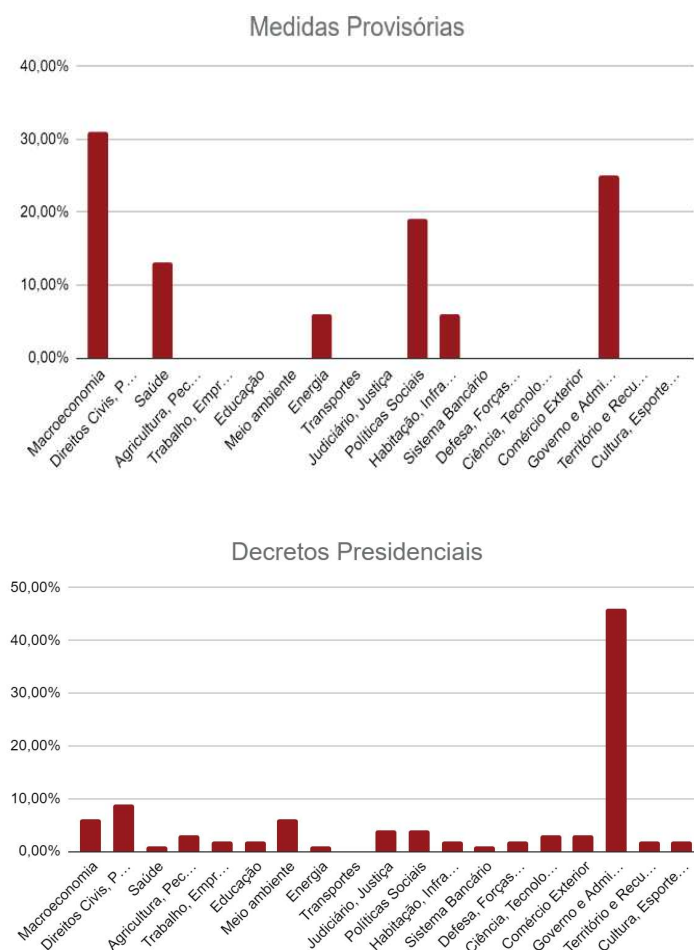
A partir deste cenário, compreende-se que Lula, ao enviar a Mensagem ao Congresso Nacional, está se comunicando com uma oposição significativa e com forte poder de veto sobre as propostas que partem do executivo. Considerando a necessidade de apoio do Congresso para aprovação de orçamento, Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição, por exemplo, é necessário a construção de uma coalizão dentro da Casa Legislativa, processo que pode ser altamente custoso para a manutenção da agenda governamental do Presidente eleito.

Sobretudo após os ataques de 8 de janeiro à sede dos três poderes em Brasília, Lula tratou, majoritariamente, sobre temas relacionados aos Direitos Civis e Políticos em sua primeira mensagem ao congresso nacional, com ênfase nos processos de apuração, responsabilização e prevenção de atos de vandalismo, firmando, novamente, seu compromisso com a democracia.

Além disso, o tema Governo e Administração Pública apareceu em segundo lugar com o foco na necessidade de uma reconstrução do Brasil e do pacto federativo por meio de uma ação conjunta entre todos os poderes. Tal disposição e valorização da união, por sinal, tem grande apelo simbólico diante da polarização política observada no país durante as eleições e a continuidade desse enfrentamento de partes a partir da composição da Câmara. Ademais, como em seus pronunciamentos anteriores, as Políticas Sociais e a Macroeconomia também tiveram lugar de destaque na Mensagem ao Congresso Nacional, destacando as ambições da agenda do Presidente em enfrentar a situação deixada pelo último Governo nessas áreas que do país, diante da alta da inflação, desemprego e fome apresentadas anteriormente.

Além da análise da agenda retórica do presidente nos 100 primeiros dias, também apresentamos os resultados obtidos quanto aos indicadores da agenda decisória do governo Lula, que mostram quais temas de políticas públicas foram priorizadas pelo presidente nesse período, através das medidas provisórias e dos decretos presidenciais. Além disso, a análise dos Projetos de Lei, das Leis Ordinárias Aprovadas e das Propostas de Emenda à Constituição também é fundamental para mapear a agenda decisória do Poder Legislativo, que tem grande poder de acelerar ou vetar parte da agenda presidencial. Dessa forma, para identificarmos os caminhos trilhados para a retomada democrática nos 100 primeiros dias de governo, devemos olhar não só para a agenda decisória do presidente Lula, mas para a agenda decisória de seu governo, sempre comparando tais resultados com sua agenda retórica.

#### Gráficos 4 e 5 – Atenção sobre políticas públicas nas Medidas Provisórias e nos Decretos Presidenciais – 100 primeiros dias de 2023



Fonte: elaborado pelos autores.



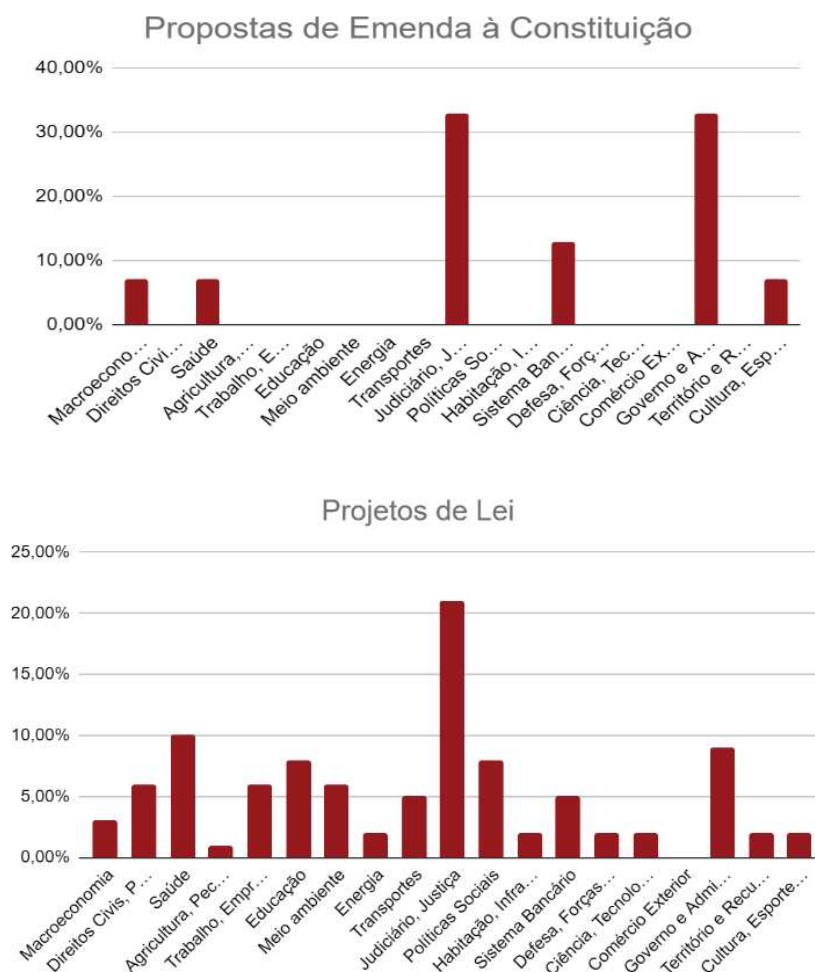
Olhando primeiramente para as MPs, os assuntos macroeconômicos são os que mais aparecem, através de determinações a respeito da política monetária e da política tributária, além da abertura de crédito extraordinário para o Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Em seguida, se destacam os assuntos relacionados a governo e administração pública. As medidas sobre este assunto determinaram a reformulação da Esplanada dos Ministérios, através da criação de novos. Dentre eles, o Ministério da Igualdade Racial, para o qual foi designada como Ministra Anielle Franco, uma educadora e jornalista negra e feminista, irmã de Marielle Franco, vereadora e ativista assinada em 2018 no Rio de Janeiro. Outro Ministério criado por Lula via MP, que foi uma de suas promessas de campanha ligadas ao compromisso com a população indígena, foi o Ministério dos Povos Indígenas, para o qual foi escolhida como ministra a indígena e deputada federal eleita Sônia Guajajara (PSOL-SP), uma ativista na luta pela defesa da população indígena e do meio ambiente. A aprovação destas medidas pelo Congresso, que não ocorreu até o período de 100 dias, é indispensável para manter a então estrutura do governo, que conta com um aumento de 60% no número de Ministérios. Ao centésimo dia, portanto, estava posto o grande desafio de Lula em promover uma articulação política capaz de aprovar o novo desenho dos Ministérios, considerando a grande influência de Arthur Lira e sua maioria na Câmara, composta por partidos de centro.

Em terceiro lugar, as políticas sociais se destacam, tratando da instituição do Adicional Complementar do Programa Auxílio Brasil e do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, além de programas de seu primeiro governo, como o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos. Outra medida de combate à insegurança alimentar foi a restituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), extinto durante o governo anterior. Tais Medidas Provisórias, que tratam sobre políticas sociais, representam as principais ações do governo Lula em relação ao combate à pobreza e à fome no país no período de 100 dias, através da retomada de programas de seus governos anteriores, conforme prometido em seus pronunciamentos.

Com relação aos decretos, quase metade está classificado dentro da variável Governo e Administração pública (20), que trata da organização da administração pública federal e de seus cargos. O segundo assunto de política pública mais evidente, mas com grande queda de atenção comparado a governo e administração pública, é sobre direitos civis e políticos. Dentro disso, houve o decreto que determina a reserva de 30% de cargos de confiança para pessoas negras em cargos em comissão e funções de confiança da administração federal, mostrando o compromisso do governo com o combate ao racismo, evidenciado nos discursos de posse. Outro decreto alocado nesta categoria, e que foi provavelmente o mais conhecido dos 100 dias, foi o Decreto nº 11.377 de 08/01/2023, que determinou a intervenção federal no Distrito Federal, como forma de conter as invasões bolsonaristas golpistas aos prédios do Congresso Nacional, do Palácio do Planalto e do Supremo Tribunal Federal (STF). A tentativa de golpe de 08 de janeiro foi visto como um teste ao atual sistema democrático, do qual o governo se saiu mais fortalecido, diante do apoio e da solidariedade institucional que recebeu dos poderes e dos governos estaduais, e diante dos atos de punição e investigação aos golpistas, assim como a demissão de agentes da Segurança Pública que facilitaram os atos terroristas. Para estes fins, também foi criada a Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia, anunciada na posse do advogado-geral da União Jorge Messias.

Ainda sobre os decretos, 6% tratam de questões ambientais, relacionadas ao combate ao desmatamento e à promoção do saneamento básico. O decreto que instituiu a volta do Fundo Amazônia, promulgado em seu primeiro dia de governo, demonstra a presença das questões ambientais na agenda decisória de Lula, mostrando conexão com suas promessas eleitorais. Ao longo dos meses, o governo procurou em suas relações internacionais a arrecadação de investimentos para o fundo. Outro decreto de suma importância nos 100 dias e que se aproxima das promessas do presidente, foi o Decreto nº 11.405, de 30 de janeiro, que visou barrar as atividades de garimpo ilegal nas terras Yanomami, população que estava em situação de calamidade e emergência, decretada pelo Ministério da Saúde.

## Gráficos 6 e 7 – Atenção sobre políticas públicas nos Projetos de Lei e nas Propostas de Emenda à Constituição – 100 primeiros dias de 2023



Fonte: elaborado pelos autores.

O primeiro deles, os projetos de lei, constituem o maior indicador em termos quantitativos. Dos mais de 1700 Projetos de Leis referentes aos 100 primeiros dias de governo, 21% se referem a questões sobre judiciário, justiça, crimes e violência. Destacam-se as medidas de combate à violência, sobretudo contra a democracia, mulheres, crianças, adolescentes e às escolas. A forte incidência deste tema é parcialmente explicada pelas invasões ocorridas na sede dos três poderes no dia 8 de janeiro de 2023, que deu origem a projetos de leis para promoção de resistência da democracia, como reforço de segurança no Distrito Federal, através da criação de uma Guarda Nacional para proteção de prédios públicos e medidas de combate ao terrorismo e contra o Estado Democrático de Direito.

Outro fator que justifica a atenção dada a estes temas é a quantidade de proposições sobre segurança nas escolas, como consequência de dois atentados que se deram em menos de dez dias, nos primeiros meses de governo Lula. Especialistas no assunto têm atribuído o aumento dos ataques ao extremismo de direita e à falta de controle e naturalização de pronunciamentos de ódio, fenômenos que se intensificaram nos últimos meses (Pires, 2022). Diante disso, Lula optou por antecipar a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para debater alternativas para a promoção da segurança nas escolas, que culminou na destinação de 150 milhões de reais para ações de segurança nas escolas. Outros projetos tratam também de alterações no código penal, através de ações e criação de programas de combate à violência contra a mulher, violência doméstica e contra crianças e adolescentes, temas presentes no plano de governo de Lula e em seus pronunciamentos.

Ainda na área da segurança pública, o relançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi um marco dos 100 dias de governo, pois promete combater formas diversas de violência, com destaque para as de causas socioculturais.

O segundo assunto de maior destaque nos projetos de lei é a saúde. Neste setor são recorrentes questões sobre violência obstétrica e melhora da saúde materna e puérperas, o que se justifica pelo aumento da taxa de mortes maternas, que teve aumento exorbitante durante e após a crise sanitária de Covid-19, segundo o Ministério da Saúde. O programa Rede Cegonha, que começou em 2011 e tinha como objetivo promover e financiar o atendimento a gestantes e bebês, foi retomado este ano por Lula, após ter sido extinto durante o governo de Jair Bolsonaro. Aos cem dias, a estruturação do programa ainda não foi definida, mas a Ministra da Saúde Nísia Trindade afirmou ter pactuado com Lula a importância da retomada de programas de atendimento humanizado para mulheres. A saúde também se destaca nos PLs através da proposição de programas de estímulo à vacinação, que foram escassos e constantemente atacados na gestão anterior. Nesse sentido, é perceptível o alinhamento entre tais propostas e a atuação do Ministério da Saúde, que lançou o Movimento Nacional pela Vacinação em fevereiro de 2023, com o objetivo de retomar as altas coberturas vacinais de Covid-19 e de outras doenças. Outro marco na área da saúde foi a retomada do Programa Mais Médicos, que foi anunciada nas redes sociais do presidente como um incentivo à universalização da saúde no país. Seguindo a temática da saúde, estão as questões referentes ao Governo e à Administração pública, o que indica fortalecimento do pacto federativo que foi enfraquecido nos últimos anos, e que Lula procurou promover recebendo governadores no Palácio do Planalto, por exemplo.

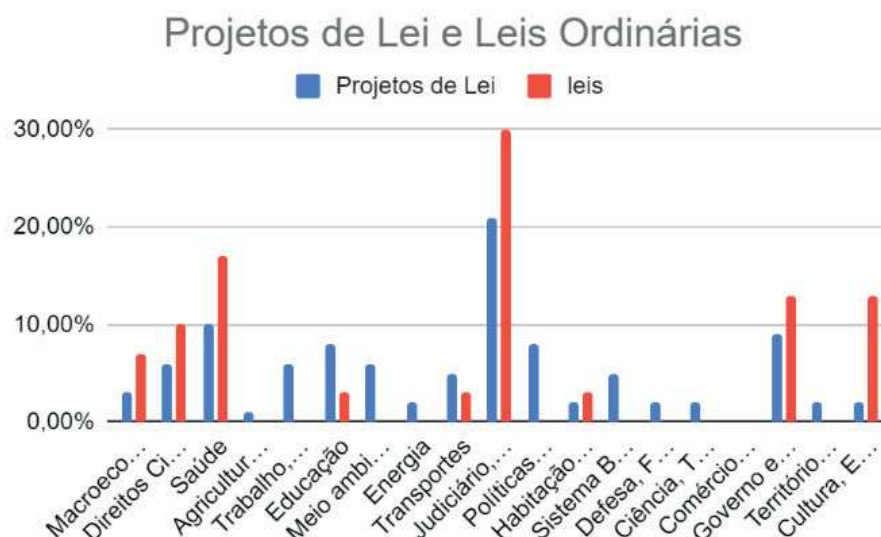
Diferentemente dos outros indicadores analisados, a educação aparece nos projetos de leis com frequência significativa. Além de proposições sobre regulamentação de estágios e contratos de pesquisa, aparecem projetos de regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e propostas de auxílios para estudantes vulneráveis socialmente. Nesse sentido, também é importante mencionar os reajustes das bolsas de estudo de graduação, pós-graduação e iniciação científica feitos pelo governo federal. O piso salarial dos professores também sofreu reajuste, assim como o valor da Bolsa Permanência dedicada a estudantes.

Em relação às Propostas de Emenda Constitucional (PECs), cerca de 33% das normas instituídas, assim como as PLs, se referem ao tema “judiciário, justiça, crimes e violência”, com PECs sobre proteção aos profissionais de segurança pública, e sobre estabelecimento de parâmetros para concessão de indulto e comutação de penas por parte do Presidente da República. Aqui podemos fazer a relação com os casos de piora do quadro de saúde mental das polícias e de indultos concedidos aos policiais e militares presos por crime culposo no Governo Bolsonaro e ao ex-deputado Daniel Silveira, que é suspeito de articular golpe de estado e ataques à democracia brasileira, além de ofensas aos membros e descumprimento de ordens cautelares do STF.

Outro tema de destaque foi “Governo e Administração Pública”, presente em 33% das PECs, que tratam de questões sobre proposições do Presidente, atualização monetária de repasse de recursos aos estados e municípios e sanções aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça aos candidatos nas eleições. Por fim, os PLs e PECs, indicam, pelo menos até os 100 dias, o reconhecimento e atenção do governo sobre a retomada democrática e combate à violência contra mulheres, crianças e adolescentes, promessas contidas no Plano de Governo.

Uma outra lente de análise para a comparação da agenda simbólica e decisória do governo se dá através da comparação entre a atenção sobre políticas nos projetos de lei e nas leis ordinárias, tornando possível identificar não só sobre quais temas mais estão se propondo, mas sobre quais assuntos mais se está aprovando leis.

**Gráficos 8 – Comparação da atenção sobre políticas públicas nos Projetos de Lei e nas Leis Ordinárias Aprovadas – 100 primeiros dias de 2023**



Fonte: elaborado pelos autores.

Assim como nos PLs, as Leis Ordinárias aprovadas também destacam as questões sobre judiciário e segurança pública. Dentro do setor, há destaque para políticas de atendimento à mulheres em situação de violência doméstica, programas de enfrentamento contra o assédio e de combate a violência sexual. No assunto sobre direitos civis, há a determinação do funcionamento ininterrupto de delegacias de atendimento à mulher. Percebe-se, então, um alinhamento das leis com as promessas do plano de governo de Lula a respeito da defesa dos direitos das mulheres. Ainda no tema relacionado a direitos e minorias, uma importante lei aprovada foi a Lei 14.532/2023, que equipara a injúria racial ao crime de racismo.

Também houve quantidade significativa de leis aprovadas na área da saúde, que estão relacionadas principalmente à promoção da saúde mental, conscientização da depressão e prevenção ao suicídio. Ainda na área da saúde, houve a regulamentação da profissão de Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias como profissionais de saúde. Já os assuntos sobre governo e administração pública têm destaque em razão das leis que determinam ajustes nas remunerações de servidores do Senado, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público.

Diferente dos indicadores anteriores, o fator mais interessante a se observar sobre as leis aprovadas não se dá pela correspondência entre a agenda retórica do presidente e a agenda decisória de seu governo, mas sim a pouca relação que parece haver neste caso. Ao observar as tendências sobre a distribuição na atenção desse indicador, percebemos uma queda abrupta na atenção sobre políticas que tiveram forte destaque nas promessas de Lula, principalmente na área da política social e ambiental. Ao mesmo tempo, é perceptível que para promover sua agenda nos 100 dias, Lula se utilizou de atos normativos mais imediatos e sobre os quais ele tem mais poder de negociação, como as medidas provisórias e os decretos presidenciais, uma vez que as proposições via projeto de lei tendem a sofrer mais alterações durante a tramitação, ao mesmo tempo que as tramitações podem ser demoradas.

## 5. Considerações finais

Conforme destacado pela literatura, especialmente por Simon (1947) e Lindblom (1959), a agenda governamental é intrinsecamente limitada devido às ambiguidades em relação às preferências, condições de incerteza e escassez de recursos. Esta limitação, agravada pelos altos custos de informação e transação e a limitação cognitiva dos atores, impede o reconhecimento e o manejo simultâneo de todos os problemas existentes. Assim, em meio a um cenário caracterizado pela competição política, relações conflituosas entre os poderes executivo e legislativo, e um clima de polarização, este artigo visa lançar luz sobre os primeiros passos do terceiro mandato do Presidente Lula como chefe do executivo federal. Iniciamos com uma análise das promessas de campanha e pronunciamentos presidenciais, elementos que compõem a agenda retórica do governo Lula, sinalizando suas prioridades para o mandato de quatro anos. Não era de se esperar que todas as propostas e prioridades retóricas fossem, de fato, encontradas nos 100 primeiros dias de um governo que acabou de começar. No entanto, nossas análises trouxeram subsídios e argumentos sobre a condução do início deste novo governo.

O Plano de Governo de Lula dá maior atenção aos direitos civis, políticos, liberdade e minorias; Macroeconomia, Meio ambiente e Políticas Sociais. A preocupação com a democracia existia antes do dia 08 de janeiro, e propõe o fortalecimento democrático através do respeito aos resultados das urnas, ampliação da inclusão e representatividade, participação popular e maior transparência pela Lei de Acesso à Informação. Já em relação ao meio ambiente, preocupa-se com a crise climática e promete ações em âmbitos globais, somado a diminuição do desmatamento e proteção da fauna, flora e biomas. Sobre macroeconomia, propõe um projeto de “desenvolvimento econômico com estabilidade” através da contenção da inflação para aumento e atração de investimentos em um ambiente de justiça tributária e transparência, além de propor uma reindustrialização no país. Nas políticas sociais, promete reajustes de programas implementados em mandatos anteriores para o combate à fome, miséria, pobreza e às desigualdades.

A retórica de Lula, em sua recente ascensão ao cargo de Presidente, também esteve fortemente ancorada na defesa da democracia. Essa temática, emergindo como eixo central de sua campanha e pronunciamentos após sua vitória como chefe do Executivo, reflete uma clara oposição ideológica ao governo Bolsonaro, principalmente diante ao autoritarismo, dos preconceitos e das preferências do candidato à reeleição derrotado por Lula. Em seus pronunciamentos, Lula enfatiza a necessidade de uma reconstrução nacional, fundamentada no equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e no respeito à Constituição. Dentro desse contexto de reconstrução, Lula dedicou atenção visando a reconstrução da governabilidade e da estrutura administrativa do Brasil. Ademais, Lula buscou destacar sua crença na possibilidade de desenvolvimento do Brasil por meio das políticas públicas, resgatando os feitos de seus governos passados, da promoção de políticas sociais, de assistência social, fomentando a economia com valorização do salário-mínimo e a força do trabalhador, reconstruindo as políticas ambientais de garantia a proteção da fauna e flora, valorizando a educação e os setores que impactam a vida da população brasileira.

No que compete ao que foi efetivamente feito nos 100 primeiros dias, Lula se apressou em retomar os principais programas de seus governos anteriores. O combate à fome, pobreza e as desigualdades esteve muito presente em seu Plano de Governo e pronunciamentos, e para isso, retomou o Programa Bolsa Família com valor mínimo de R\$600, e um adicional de R\$150 para cada criança de 0 a 6 anos na composição familiar. Além disso, foi restituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)



foram reajustados para a melhora do oferecimento da merenda escolar. Apesar da opinião contrária de sua equipe econômica, Lula decidiu pelo aumento do salário-mínimo, algo presente em seu Plano de Governo também. Para promover a saúde, Lula prometeu retomar o programa de vacinação, Mais médicos e maiores investimentos em ações preventivas como exames, consultas e medicamentos. E de fato, trouxe de volta o Mais Médicos, o Brasil Sorridente e lançou o Movimento Nacional pela Vacinação. Na área da educação, promoveu a valorização de bolsas e auxílios de fomento à pesquisa, conforme prometido em seu Plano de Governo, além do aumento do piso salarial dos professores. No que tange à política habitacional, retomou o Minha Casa Minha Vida.

No âmbito da segurança pública, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi restabelecido. No que compete ao meio ambiente, o Fundo Amazônia foi reativado, e as atividades de mineração e garimpo passaram a ser reguladas e fiscalizadas, tema também presente em seu Plano de Governo. Lula também trouxe pautas ambientais em suas discussões e viagens internacionais, além de se posicionar sobre a necessidade da promoção da paz entre Rússia e Ucrânia. O redesenho da composição ministerial também foi muito simbólico para demonstrar o cumprimento das promessas de Lula com relação à inclusão e valorização de representantes de minorias em seu governo. Tal agenda de retomada e expansão das políticas públicas concentrou grande parte do esforço, do tempo e dos recursos do governo, que se preocupou em entregar resultados imediatos à população através dos programas mencionados. Dessa forma, diversas metas de governo de médio e longo prazo ainda não foram contempladas nos 100 primeiros dias. Em vez disso, a agenda do governo se concentrou em fazer o que parecia mais urgente: reestabelecer a estrutura política, recriar as políticas públicas de sucesso de seus governos anteriores.

Ao mesmo tempo em que o governo priorizou fortalecer a democracia através da retomada de diversas políticas públicas e setores desmantelados pelo governo Bolsonaro, também destinou atenção a uma agenda imediata ocasionada por eventos focalizadores. Apesar de ser um tema já presente em seu Plano de Governo, isto é, antes do inesperado ataque à sede dos Três Poderes, uma semana após a posse de Lula, desencadeou-se uma série de medidas tomadas pelo governo federal para assegurar a estabilidade da democracia. Além da intervenção do Distrito Federal, as investigações sobre envolvidos, demissões e destinação de recursos para recuperar a perda material também estiveram no centro da agenda do governo. Ainda em janeiro, as ações para prestar assistência e garantir a proteção do território Yanomami diante da situação de calamidade pública da região exigiu ações articuladas entre alguns ministérios. Próximo aos três meses de governo, a onda de ataques nas escolas do país tornou necessário ações do governo federal para promover a segurança de crianças, adolescentes e professores, incluindo a destinação de mais de R\$150 milhões para este fim.

Além desta agenda imediata, da agenda de fortalecimento democrático e de promoção das políticas públicas, como mencionado, uma parte da agenda de Lula também se destinou a vetar a agenda bolsonarista anteriormente instalada no sistema brasileiro. Os decretos de 1º de janeiro destinados a dificultar a compra e a posse de armas são um exemplo do contraste com o governo Bolsonaro, que Lula buscou mostrar imediatamente ao país. Aos 100 dias, por outro lado, também havia grandes expectativas de Lula mudar políticas do governo Bolsonaro ainda vigentes. Uma delas se dá em torno de uma de suas promessas de campanha, a de “abrasileirar o preço dos combustíveis” através da mudança da política de preços da Petrobrás, que se concretizou algumas semanas depois. Outro assunto sobre o qual Lula foi pressionado e sobre o qual parte do eleitorado esperava uma mudança, era o Novo Ensino Médio, que foi suspenso com o objetivo de discutir soluções, mas não foi revogado, como demandam professores e alunos da rede pública

Após os primeiros 100 dias, o governo Lula intensificou suas iniciativas em várias frentes. No setor macroeconômico, destacou-se a aprovação da PEC 45/19, ou seja, a primeira fase da reforma tributária que simplifica impostos sobre consumo, o novo regime/arcabouço fiscal que substitui o teto de gastos, além do Plano Safra 2023/2024, com foco em sustentabilidade e financiamento para a agricultura e pecuária. A reativação do PAC e medidas como o programa “Desenrola Brasil” e descontos em créditos rurais refletem esforços para revitalizar a economia. A medida provisória concedendo auxílio a pescadores artesanais e a remodelação da Farmácia Popular e a volta do Programa Mais Médicos com mais de 15 mil vagas exemplificam a atenção à saúde e ao bem-estar social.

No âmbito ambiental, o Dia Mundial do Meio Ambiente foi marcado pelo lançamento de políticas como o Plano de Segurança e Soberania da Amazônia e a criação do Conselho Nacional para a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 30), além de medidas para preservação ambiental e gestão autônoma do CBA - Centro de Bionegócios da Amazônia. O turismo e a cultura receberam atenção especial, com a formação do Conselho Nacional do Turismo e a regulamentação da Lei Paulo Gustavo, alocando recursos significativos para a cultura.

O Plano Brasil sem Fome, lançado para combater a fome e a pobreza, junto com o Programa Escolas de Tempo Integral e o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, ressaltam o compromisso com a educação e a inclusão social. A extensão do auxílio gás, o aumento do “mínimo existencial”, e iniciativas para promover a mobilidade urbana e veículos sustentáveis também foram notáveis.

Na educação, assina MPs para instituir o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica e criação da Lei, junto ao congresso, do Programa Escolas de Tempo Integral, que estima criar 1 milhão de matrículas em tempo integral nas escolas de educação básica no país.

Por fim, medidas tomadas para aumentar a transparência governamental, combater o crime organizado e alinhar a política de armas com um enfoque desarmamentista demonstram uma abordagem multifacetada e proativa do governo em diversos setores.

Lula enfrenta, em 2023, um contexto diferente de seus dois primeiros mandatos. Além da polarização política, possui uma base aliada de governo minoritária e terá de lidar com um congresso mais conservador e alinhado aos ideais de seu antecessor. A declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto pelo STF, que dá mais transparência ao processo e tira, de certa forma, o poder de barganha dos líderes da Câmara e o apoio de Lula na reeleição de Arthur Lira (PP-AL) e Rodrigo Pacheco (PSD-MG) no Congresso, mas não elimina a necessidade de o governo ceder e negociar mais para ter uma aliança maior e consequentemente, ter suas propostas e agenda de governo aprovadas.

O governo também enfrenta desafios nas questões econômicas. Além do desemprego, Lula tem tido embates com o presidente do Banco Central para baixar a taxa básica de juros, que segundo o governo, impede o desenvolvimento econômico do país, dificulta a criação de emprego e impacta os mais pobres. A recuperação da economia tende a ser mais lenta de acordo com as expectativas do governo e de seu eleitorado devido a necessidade de equilibrar as contas públicas, tornando o arcabouço fiscal mais com a cara de “frente ampla e do congresso” do que da base aliada de seu governo e seu eleitorado. O mesmo desafio será para a implementação da reforma tributária de forma mais simplificada e progressiva, conforme sua promessa de campanha, sendo este, segundo Lula, um dos pilares para planejamento e execução do orçamento público com o objetivo de expandir políticas públicas e investimentos públicos para retomada do crescimento econômico. Contudo, o governo tem feito esforços nessa área como o aumento do salário-mínimo real, aumento da faixa isenção de Imposto de Renda, além da nova política de preços da Petrobrás e diminuição de impostos para compra de carros populares.

Com base nas análises realizadas, este artigo buscou aproximar a agenda retórica do governo Lula com suas ações e normas propostas e aprovadas nos 100 primeiros dias de seu governo. Como os métodos utilizados consistem em análises contínuas ao longo do tempo, certamente este trabalho não se encerra aqui e abre uma série de agendas setoriais futuras para se pensar o presidencialismo de coalizão, as relações entre executivo e legislativo, o uso de instrumentos normativos exclusivos da presidência para contornar e evitar o legislativo, entre série de estudos sobre políticas setoriais que poderão surgir ao longo do governo Lula.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. (2001), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.

ANDRADE, Marcos; BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia. (2021), “Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014)”, *Revista Agenda Política*, [S.l.], v. 9, n. 1: 280–306.

BARDIN, Laurence. (1977), *Análise de conteúdo*. Lisboa, Edições 70.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. (2016). “John Kingdom and the evolutionary approach to public policy in agendas setting” In Zahariadis, Nikolaos (org), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, p. 53-66.

BIRKLAND, Thomas. (2020), *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Policy Making*. New York, Routledge.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia. (2019), “A agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014.”, *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v.24, n.78: 1-22, e-76950.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Cláudia. (2022), “Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020”. *Revista de Sociologia e Política*, v.30, e017.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe; SUDANO, Andrea. (2015), “O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas”, *39o Encontro Anual da ANPOCS 26 a 30 de outubro de 2015*, GT Políticas Públicas.

CAPELLA, Ana Cláudia. (2016), “Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms”. *Organizações & Sociedade*, v.23, n.79: 675-691.

CAPELLA, Ana Cláudia. (2022), “O modelo de múltiplos fluxos: contribuições, limites e perspectivas” in F. Brasil; A. Capella (org.), *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas*, Rio de Janeiro, Eduerj.

CHARQUÉS-BONAFONT, Laura; PALAU, Anna; BAUMGARTNER, Frank. (2015), *Agenda dynamics in Spain*. Hampshire, Palgrave Macmillan.

COBB, Roger; ELDER, Charles. (1971), "The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory". *Journal of Politics*, v. 33, n.4: 891-915.

COBB, Roger; ELDER, Charles. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston, Allyn and Bacon.

DAHL, Robert. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition Copyright*. New Haven, Yale University.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. (2022), "Relatório do Gabinete de Transição Governamental". Brasília.

GABRIEL, João. Ibama corre risco de paralisação após bloqueio de R\$ 90 milhões no Meio Ambiente. *Folha de S.Paulo*, 30 nov 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/11/ibama-corre-risco-de-paralisacao-apos-bloqueio-de-r-90-milhoes-no-meio-ambiente.shtml>

JONES, Bryan. (2016), "A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder" In N. Zahariadis (org.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Northampton, Edward Elgar, p.25-34.

KINGDON, John. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Classics in Political Science, 2nd edition.

KINGDON, John. (2003), *Agendas, alternatives and public policies*. Ann Arbor, University of Michigan, 2nd edition.

LINDBLOM, Charles. (1959). *The science of muddling through*. *Public Administration Review*, v 19, n2: 79-88.

MAPA DA DESTRUIÇÃO: COMO BOLSONARO RASGOU A AGENDA DE MEIO AMBIENTE NO BRASIL. *Observatório do Clima*, 27 mar 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/mapa-da-destruicao-como-bolsonaro-rasgou-a-agenda-de-meio-ambiente-no-brasil/>

MENDES, F. "Inflação do Brasil no governo Bolsonaro é a quarta maior do mundo". *Veja*, 22 dez 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar-economico/inflacao-do-brasil-no-governo-bolsonaro-e-a-quarta-maior-do-mundo>

MINISTÉRIO DA SAÚDE DIVULGA DADOS SOBRE MORTALIDADE MATERNA NO BRASIL. *Associação Paulista de Medicina*, 02 jun 2022. Disponível em: <https://www.apm.org.br/ultimas-noticias/ministerio-da-saude-divulga-dados-sobre-mortalidade-materna-no-brasil/>

PIRES, Thalita. "Relatório aponta extremismo de direita como causa de violência contra escolas". *Brasil de Fato*. São Paulo, 17 dez 2022. Acesso em: [Relatório aponta extremismo de direita como causa de violência | Geral \(brasildefato.com.br\)](https://brasildefato.com.br/relatorio-aponta-extremismo-de-direita-como-causa-de-violencia-contras-escolas/)



RENNÓ, Lucio. (2022). Bolsonarismo e as eleições de 2022. Dossiê Eleições • Estud. av. 36 (106) Sep-Oct 2022  
<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.009>

SCHATTSCHNEIDER, Elmer. (1960), *The semi-sovereign people*. New York, Winston.

SILVA, José. (2022), “O populismo no governo Bolsonaro e as respostas institucionais do Supremo Tribunal Federal em defesa da democracia e do estado de Direito”. *Brazilian Journal of Development*, v.8, n.3: 19953-19976.

SIMON, Herbert. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes*. New York, Macmillan.

SINGER, André. (2018), *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo, Companhia das Letras.

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

ZAHARIADIS, Nikolaos. (2016), “Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies” In *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (org.), Cheltenham, Northampton, Edward Elgar. P. 1-22, 2016.