

O Projeto de Agendas Políticas da Colômbia: análise da atenção presidencial durante as administrações de Uribe e Santos (2002-2018)

Juan Guillermo Vieira Silva ¹

Jeraldine Alicia del Cid Castro ²

¹ Universidad Autónoma de Manizales / Departamento de Ciencias Políticas y Jurídicas, Manizales – Colômbia

² Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, FLACSO México, Cidade do México – México

Este artigo tem dois objetivos inter-relacionados: apresentar o Projeto Agendas Políticas Colombianas (COL-PAP) e apresentar um exemplo exploratório das aplicações que podem ser feitas com suas bases de dados. Como um prelúdio, descrevemos algumas características do sistema político colombiano e dos presidentes analisados. Com relação ao COL-PAP relatamos seus objetivos, a construção do livro de códigos e as bases de dados construídas até o momento, com especial atenção aos de Projetos de Lei e CONPES. Em relação ao exemplo, estamos interessados em explorar a dinâmica da atenção presidencial no período 2002-2018, em particular sua distribuição entre questões de políticas públicas ao longo do tempo, e sua alocação entre instrumentos. Sustentamos que a atenção varia entre as questões, mas também que ela é alocada de forma diferente entre os instrumentos, de acordo com a estrutura de oportunidades que eles oferecem. Apresentamos os resultados com respeito a estes aspectos e terminamos deixando algumas linhas futuras de pesquisa para a Colômbia, América Latina e a PAC em geral, tanto da exploração apresentada como das bases de dados construídas até o momento para o COL-PAP.

Palavras-chave: atenção presidencial; projeto de agendas comparativas; projeto de agendas políticas da Colômbia; política colombiana; políticas públicas.

El Proyecto de Agendas Políticas de Colombia: análisis de la atención presidencial durante las administraciones de Uribe y Santos (2002-2018)

Este artículo tiene dos objetivos interrelacionados: introducir el Proyecto de Agendas Políticas Colombianas (COL-PAP) y presentar un ejemplo exploratorio de las aplicaciones que se pueden hacer con sus bases de datos. Como preludio, describimos algunas características del sistema político colombiano y de los presidentes analizados. Respecto al COL-PAP damos cuenta de sus objetivos, la construcción del libro de códigos y las bases de datos construidas hasta ahora, con especial atención a las de Proyectos de Ley y CONPES. En relación con el ejemplo, nos interesa explorar la dinámica de atención presidencial en el periodo 2002-2018, en particular su distribución entre asuntos de políticas públicas en el tiempo, y su asignación entre instrumentos. Sostenemos que la atención varía entre asuntos, pero también que se asigna de forma diferenciada entre los instrumentos, de acuerdo con la estructura de oportunidad que ofrecen. Presentamos los hallazgos respecto a estos aspectos, y terminamos planteando algunas líneas futuras de investigación para Colombia, Latinoamérica y el CAP (*Comparative Agendas Project*) en general, tanto a partir de la exploración presentada como desde las bases de datos construidas hasta ahora para el COL-PAP.

Palabras clave: atención presidencial; proyecto de agendas comparadas; proyecto de agendas políticas de Colombia; política colombiana; políticas públicas.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190447>

Artigo recebido em 02 dez. 2019 e aceito em 13 jul. 2020.

[Versão traduzida]

ISSN: 1982-3134



The Colombian Political Agendas Project: analyzing presidential attention during the administrations of Uribe and Santos (2002-2018)

This article has two interrelated objectives: to introduce the Colombian Political Agendas Project (COL-PAP) and offer an exploratory example of the applications of its databases. As a prelude, we describe some characteristics of the Colombian political system and the presidents analyzed. The study presents the objectives of COL-PAP, the creation of the codebook and the databases built so far, with special attention to the databases gathering bills and CONPES documents. The example discussed explores the dynamics of presidential attention in the period 2002-2018, especially the attention distributed among public policy issues over time, and its allocation among instruments. The study shows that attention varies among issues, but also that it is assigned differently between instruments, according to the opportunity structure they offer. Inspired in the discussion and findings related to the databases built so far for COL-PAP, the study suggests future lines of research for Colombia, Latin America, and the CAP in general.

Keywords: presidential attention; comparative agendas project; Colombian political agendas project; Colombian politics; public policy.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a Juan Carlos Vinasco Ossa e Rafael Ricardo Tostes, que trabalham para o centro de tradução da Universidad Autónoma de Manizales, pela tradução e revisão deste artigo para o idioma português.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta o Projeto de Agendas Políticas da Colômbia (COL-PAP) e mostra um exemplo exploratório das aplicações que podem ser feitas com seus bancos de dados. O COL-PAP aponta ser parte do Comparative Agendas Project (CAP)¹, que é um projeto comparativo internacional dedicado à análise da atenção política, construído no uso de um sistema de coding compartilhado. Sua infraestrutura de dados permite reconstruir as agendas políticas de cada país coletando a informação em vários indicadores da ação pública, tais como leis, projetos de lei, meios de comunicação, audiências, decretos, entre outros.

O COL-PAP foi originado como parte de uma tese de doutorado na dinâmica da agenda legislativa presidencial da Colômbia, inspirada pelo interesse maior de estudar o papel do presidente no processo da política. Este interesse remanesce e está situado no eixo estrutural da proposta do COL-PAP, proposta, que tem basicamente dois objetivos: 1) coletar e codificar as agendas políticas de várias instituições, especialmente nas filiais executivas, legislativas e judiciais, assim como os meios e a opinião pública, a fim analisar suas interações e dinâmicas no passo do tempo, 2) introduzir as abordagens de estudo das agendas políticas associadas com o CAP para analisar a dinâmica política Colombiana, ao mesmo tempo que amplia o horizonte da comparação dentro da comunidade CAP para os países em desenvolvimento.

Além a introduzir o COL-PAP nós fazemos uma primeira aproximação à dinâmica da atenção presidencial em Colômbia através dos projetos de lei da origem presidencial, e o CONPES².

¹ Recuperado de <https://www.comparativeagendas.net/>

² Documentos emitidos pelo Conselho Nacional de Política Econômica e Social.

As primeiras são propostas legislativas endereçadas ao Congresso e estas últimas são decisões tomadas pelo executivo. A análise se concentra nos governos dos ex-presidentes Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2018), que caracteriza-se junto com alguns aspectos da constituição do sistema político colombiano pós-1991.

O estudo sobre a dinâmica da atenção presidencial na perspectiva do CAP é praticamente inexistente na América Latina, com exceção da tese de doutorado de Aranda-Jan (2018) que analisa discursos presidenciais no México para explicar a dinâmica da priorização presidencial, e o nascente projeto brasileiro dentro do PAC que é focado principalmente na atenção executiva (Brasil, Capella, & Fagan, 2020). Além disso, a literatura política comparativa sobre a América Latina reconhece que os presidentes da região têm uma enorme capacidade de definir agendas, mas suas análises se concentram na capacidade de definir a agenda do Congresso (Cheibub-Figueiredo, Pérez-Liñán, & Martins-Vieira, 2009; Santos, Pérez-Liñán, & García Montero, 2014).

A atenção às questões é a essência do CAP (Walgrave & Boydstun, 2019, p. 36), mas, em parte devido à escassez de presidencialismos³ dentro de seus 22 países membros, os estudos de atenção presidencial estão limitados aos Estados Unidos. No entanto, há um grupo relevante de análises que abordam a atenção política em vários executivos de sistemas parlamentares (Baumgartner, Brouard, & Grossman, 2009; Borghetto, Visconti, & Michieli, 2017; Breeman et al., 2009; Dowding, Hindmoor, Iles, & John, 2010; Jennings, Bevan e John, 2011; Mortensen et al., 2011). Em particular, discutem o papel das coalizões na dinâmica de definição de agenda, bem como a hipótese de que as preferências partidárias afetam o nível de atenção a certos assuntos públicos (Baumgartner et al., 2009; Borghetto et al., 2017), que em nossa opinião não são características relevantes para a análise na Colômbia.

Nossa proposta está próxima da maior parte do corpo de trabalho mencionado acima, que examina como a atenção mudou para diferentes questões ao longo do tempo (Breeman et al., 2009) ou tem em conta por quais questões subiram ou desceram em importância dentro das agendas executivas (Dowding et al., 2010). No nosso caso, exploramos a distribuição da atenção presidencial entre questões de políticas públicas ao longo do tempo, e sua alocação entre instrumentos (Projetos de Lei e CONPES). Nesse aspecto, nos distanciamos do trabalho referido para nos aproximarmos a outra linha emergente dentro do CAP que combina a priorização de questões políticas e instrumentos para analisar a atenção presidencial nos Estados Unidos (Eissler, 2016, 2018; Larsen-Price, 2012). Eles basicamente argumentam que cada instrumento envolve uma estrutura particular de oportunidade que afeta a alocação de atenção às questões políticas (Larsen-Price, 2012, p. 154), o que implica para os presidentes um esforço para processar informações sobre os contextos políticos, sobre sua situação neles e sobre as possibilidades que cada instrumento oferece para seus objetivos de política pública.

Embora este artigo tenha propósitos principalmente descritivos e exploratórios, assumimos a afirmação acima como uma hipótese de trabalho geral para analisar a interação entre a atenção presidencial tanto para questões políticas quanto para instrumentos. Argumentamos que o caráter dos instrumentos afeta a priorização das questões, e que o processo de decisão presidencial para combinar questões e instrumentos também é influenciado por outros fatores contextuais e institucionais, como o caráter da presidência e o tempo político. Por isso escolhemos os projetos de lei e as CONPES. Os primeiros são mediados pelo congresso e os últimos são unilaterais, os quais nos permitem explorar

³ Estados Unidos da América, Brasil e Turquia, mas os dois últimos são membros recentes.

se há um uso diferenciado de ambos, com relação à informação que fornecem e ao tempo político (lua de mel ou tempo de pato manco), o que sugeriria uma canalização de questões diferenciadas por instrumentos, e um comportamento estratégico dos presidentes.

Teoricamente, usamos a perspectiva de processamento de informações (Jones, 2001; Jones, Sulkin, & Larsen, 2003; Jones & Baumgartner, 2005; Workman, 2015; Workman, Jones, & Jochim, 2009) que nos ajuda a contabilizar pelo duplo processo de decisão enfrentado pelo executivo colombiano para combinar a priorização das questões de política com os instrumentos à sua disposição. Decidir qual questão política priorizar e qual instrumento usar envolve o processamento de informações, e essa informação na esfera pública é frequentemente abundante, e aqueles responsáveis para processá-la dentro do governo têm limitações racionais do tipo cognitivo e institucional (Jones, 2017; Simon, 1997). A forma de gerenciar o fluxo de informações é por meio da priorização, ou seja, da concentração da atenção, que por sua vez é um recurso escasso que implica que se for atribuído a alguns tópicos seja removido ou diminuído em outros, indicando finalmente que o espaço em as agendas é limitado.

Essa perspectiva teórica prevê que os governos são processadores de informações desproporcionais (Jones & Baumgartner, 2005, p. 50), que não acompanham a velocidade com que essas informações aparecem, nem respondem em relação à sua importância, uma vez que o atrito institucional e suas arquiteturas cognitivas os impulsionam (e seus funcionários) a não modificar sua dinâmica de atenção. Isto é, no princípio minimizarão os sinais do ambiente e mais tarde, quando o fardo de informações for excessivo, a resposta será exagerada. As principais mudanças ou interrupções nas políticas geralmente são o resultado do processamento desproporcional de informações.

Nessa perspectiva, assumimos os presidentes como atores estratégicos, propensos a serem racionais, mas conscientes das múltiplas restrições que determinam a construção e realização de suas agendas. Nós nos enfocamos nos fatores que influenciam a priorização de questões na Colômbia. Nós partimos do fato que há alguns fatores com influência elevada, que nós agrupamos em três tipos, internacional, nacional, e pessoal. A primeira categoria inclui a influência das grandes potências, dos cenários supranacionais em que o país participa, mas também da globalização e da dinâmica econômica internacional. A economia, prevê-se, sempre será um tema importante nas agendas.

Nacional, que abrange certas políticas do passado, difíceis de evitar e quase sempre em pauta, inclui também o fator “campanha eleitoral” e seu contexto que determina que os candidatos busquem se diferenciar com propostas inovadoras, e que pelo desenho institucional colombiano, uma vez eleitos, devem incluir em seus planos de desenvolvimento e, finalmente, na categoria nacional, os requisitos legais e constitucionais que atribuem responsabilidades específicas aos presidentes em diversos setores. Por fim, no grupo dos fatores pessoais, encontram-se influências ideológicas e partidárias, e preferências, e interesses do próprio presidente, bem como possíveis compromissos políticos assumidos, seja na campanha, seja com grupos políticos que o presidente assume pessoalmente, em certos momentos ou por seus próprios interesses.

Em relação aos pressupostos associados à priorização de instrumentos, os presidentes processam as informações a partir de três grandes perspectivas: uma associada à governabilidade, que decorre da presença de maiorias no Congresso e do sentimento de apoio da opinião pública e dos setores econômicos e políticos mais importantes; outra relacionada ao contexto político e às políticas específicas que desejam mobilizar; e, por fim, uma com a dinâmica institucional e responsabilidades da presidência. De acordo com essas premissas, o presidente, por exemplo, priorizará instrumentos altamente influenciados pelo tempo político, hipótese que poderemos verificar parcialmente no final, para a Colômbia.

Metodologicamente utilizamos a infraestrutura de dados do COL-PAP para fazer análises de gráficos e tabelas que fornecem os dados básicos para entender a distribuição da atenção, por setores e instrumentos, e sua interação. O artigo está dividido em cinco partes, na introdução delineamos os principais componentes do texto, na segunda, fornecemos elementos gerais para a compreensão do sistema político colombiano e dos presidentes que analisamos, a seguir apresentamos o COL-PAP com destaque nos dois instrumentos usados. Na seção 4 revisamos a dinâmica de atenção presidencial e, por fim, acabamos levantando algumas linhas de indagação a partir do caso apresentado e das bases de dados do COL-PAP.

2. SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO

Após 105 anos, a Colômbia tinha uma nova constituição em 1991, em grande parte como uma saída para uma crise sem precedentes em termos políticos, sociais e institucionais, que levou o país a ser considerado um estado “perigosamente fraco” quase falido (Kline, 2003; Rotberg, 2003). Essa mudança envolveu grandes ajustes em várias dimensões da vida político-institucional, muitas delas de caráter modernizador e democratizante. No entanto, foram mesclados com elementos persistentes como a violência, o clientelismo e a permanência de poderes regionais e locais com controle territorial, político e econômico, que, apesar do presidencialismo dominante, têm capacidade suficiente para influenciar as decisões centrais, ou sua implementação nos territórios.

Utilizamos os três pilares do governo de Cesar Gaviria (1990-1994) como porta de entrada para a evolução recente do sistema político colombiano. Gaviria apostou em três afirmações: pacificar a vida colombiana, modernizar as instituições e fortalecer a economia (El Tiempo, 1990). O primeiro eixo fazia alusão à luta contra a violência, um imperativo permanente na Colômbia. Além dos confrontos sangrentos ligados a partidos políticos, floresceram no país guerrilheiros de esquerda nas décadas de 1960 e 1970, depois paramilitares nas décadas de 1980 e 1990, e junto com ambos se desenvolveu o narcotráfico, no qual somos maior produtor do mundo de cocaína (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2019)

Todos os governos colombianos, desde 1982 até hoje, realizaram esforços de paz com várias partes do conflito armado. Ao longo do caminho, foram firmados acordos com vários grupos subversivos importantes, como o M-19, o Exército de Libertação do Povo (EPL) e o Movimento Armado Quintín Lame (MAQL). O Governo de Pastrana (1998-2002) tentou sem sucesso com as FARC. Mais recentemente, os governos de Uribe (2002-2010) e Santos (2010-2018) fizeram progressos positivos contra os paramilitares e guerrilheiros, alcançando pactos de paz em 2006 e 2016, respectivamente. No entanto, enormes desafios permanecem para a segurança do país, tráfico de drogas, Guerrilha de Libertação Nacional (ELN), dissidentes das FARC e novas gangues criminosas.

O segundo eixo refere-se ao “abalo institucional”, como o chamou Gaviria, que tinha suas esperanças centradas no redesenho do Estado que estava implícito na nova Constituição. Este processo materializou-se em várias áreas importantes, como a criação do Tribunal Constitucional, e do Ministério Público, a criação da Tutela⁴, mudanças nos estados de exceção, novos mecanismos

⁴ “A tutela é um instrumento criado com o objetivo de garantir um procedimento judicial mais ágil e inclusivo de proteção dos direitos fundamentais, pelo qual qualquer pessoa sem qualificação pode pedir a qualquer juiz a proteção dos seus direitos fundamentais” (Corte Constitucional, 2019).

de participação cidadã, reforma do Congresso e criação da Vice-presidência, eleição popular de governadores (estaduais), criação do banco central autônomo, criação da ouvidoria, mudanças no sistema partidário e aprofundamento da descentralização iniciada na década de 1980, entre outros.

A Constituição de 1991 abriu a caixa de Pandora no sistema partidário, do tradicional bipartidarismo entre liberais e conservadores, passamos à atomização partidária que alcançou 74 partidos e movimentos em 2002 (Pérez, 2011). Isso levou à reforma política de 2003 que limitou a formação de novos partidos e movimentos. Isso configurou um novo sistema multipartidário com cerca de dez agrupamentos políticos, que se mantém próximo a esse número até hoje, não sem uma fluidez significativa, em que grupos desaparecem e aparecem, e os nomes de alguns movimentos políticos são alterados.

Nas relações executivo-legislativo, a Constituição de 1991 procurou limitar o poder presidencial, fortalecendo o Congresso e limitando os poderes de exceção do executivo. No entanto, pouco se conseguiu, pois os poderes presidenciais continuam a ser determinantes do futuro político do país e, em particular, da formação das leis, embora o recurso aos estados de exceção tenha diminuído consideravelmente.

O terceiro eixo de Gaviria foi o fortalecimento da economia, com especial ênfase na transformação econômica e na revolução produtiva impulsionada por sua estratégia conhecida como “La Apertura”. Desde então, a economia colombiana tornou-se mais sujeita à dinâmica do mercado e menos ao protecionismo estatal anterior a 1990, que, ao mesmo tempo que melhorou alguns indicadores econômicos, também aprofundou a desigualdade de renda. O país fica atrás do Brasil, que é o mais desigual da América Latina (Organização de las Naciones Unidas [ONU] e Comissão Econômica para América Latina e o Caribe [CEPAL], 2019). Em termos de Índice de Desenvolvimento Humano, a Colômbia ocupa o 79º lugar, com um IDH de 0,761 no grupo dos países de alto desenvolvimento humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [UNDP], 2019). A taxa média de desemprego é de 10% nos últimos anos (pré-pandemia) e o PIB *per capita* é de \$6667 USD.

Por fim, a dinâmica das políticas públicas no país pode se resumir na coparticipação dos diversos poderes públicos, com preponderância do Executivo nas questões mais importantes, e do Tribunal Constitucional nas questões de direitos. Os presidentes atuam principalmente por meio de projetos de lei, decretos e o CONPES, os parlamentares por meio de projetos de lei e controle político para as funções do Executivo, e o Tribunal Constitucional com decisões, despachos e revisões constitucionais de leis e decretos.

2.1 Uribe e Santos

O Quadro 1 apresenta informações relevantes sobre os dois presidentes discutidos neste artigo. Entre 2002 e 2010, Alvaro Uribe governou, em dois mandatos presidenciais constitucionais. Conforme visto na terceira coluna, em seu primeiro período, foi eleito com 54,52% na primeira votação. Ele foi eleito pelo movimento ‘Primeiro Colômbia’, com uma agenda de direita. Teve maioria no Legislativo, 61,7% no Senado e 53,9% na Câmara dos Deputados (Duque, 2018). Ele atingiu 72% de aprovação no início de seu governo e terminou com 75%. Na última coluna, as prioridades do governo são anotadas, com ênfase particular na questão da segurança. Para seu segundo mandato, ele venceu novamente na primeira votação com 62,35% dos votos. Dada sua popularidade, sua coalizão no Poder Legislativo aumentou e seu nível de aprovação diminuiu apenas ligeiramente.

QUADRO 1 QUADRO COMPARATIVO DE URIBE E SANTOS

	Período	Número de votos eleitorais	Partido - ideologia	Coalizão no Congresso	Aprovação	Foco do governo
Álvaro Uribe	2002-2006	Ele venceu na primeira votação com 54,52%. O segundo atraiu 32,68%	Movimento Primero Colômbia. Ele chegou com uma agenda de direita.	61,7% no Senado e 53,9% na Câmara dos Deputados	Iniciou em 72% terminou em 75%	Slogan da campanha; mão forte, coração grande. Política chave: segurança democrática
	2006-2010	Ele venceu na primeira votação com 62,35%. No segundo atraiu 32,68%	Primeira Colômbia em coalizão. Manteve sua agenda.	68,6% no Senado e 67,4% na Câmara dos Deputados	Iniciou em 70% terminou em 74%	Três pequenos eixos: segurança democrática, investimento social e confiança do investidor
Juan Manuel Santos.	2010-2014	Ele venceu na 2ª votação com 69,1%. No segundo atraiu 32,68%	Partido da U. Santos influenciado pela Terceira Via.	78,4% no Senado e 84,2% na Câmara dos Deputados	Iniciou em 82% terminou em 44%	Slogan, tópicos principais: Prosperidade democrática, seguir na frente. Políticas chave: criação de empregos e processo de paz
	2014-2018	Ele venceu na 2ª votação com 50,98%. O segundo atraiu 44,98%	Partido U na coalizão. Manteve sua agenda.	69,61% no Senado e 71,08% na Câmara dos Deputados	Iniciou em 43% terminou em 40%	Política chave: processo de paz

Fonte: Elaborado pelos autores.

O ex-presidente Juan Manuel Santos também governou dois mandatos, de 2010 a 2018. Como Uribe, ele tinha origens políticas no tradicional Partido Liberal, mas chegou ao governo com coalizões. Ao contrário do seu antecessor, venceu sempre na segunda votação, no primeiro período com 69,1% dos votos e, no segundo, com 50,98%. Ele chegou ao poder pelo 'Partido da U', anteriormente criado para apoiar Uribe, mas, pessoalmente, Santos reconheceu ter influências profundas da Terceira Via (Santos & Blair, 1999). Em seu primeiro mandato teve grande coalizão no poder legislativo com 78,4% no Senado e 84,2% na Câmara dos Deputados (Duque, 2018), que ele conseguiu manter para seu segundo governo. No primeiro mandato começou com 82% de aprovação e terminou com 44%, enquanto no segundo, e apesar do acordo de paz, que era a sua principal prioridade, terminou com 40%.

3. PROJETO DE AGENDAS POLÍTICAS COLOMBIANAS

Como afirmamos na introdução, o COL-PAP tem como principal motivação o estudo do presidencialismo colombiano e o papel do presidente no processo das políticas públicas. Com isso em mente, foram construídas as seis bases de dados apresentadas no Quadro 2, utilizando um livro de códigos adaptado à institucionalidade colombiana, mas seguindo as diretrizes centrais do CAP. A seguir, consideramos a construção do livro de códigos colombiano, as bases de dados e explicamos em que consistem os projetos de lei e o CONPES.

3.1 Livro de códigos

O CAP assenta num sistema de códigos (Ver Quadro 2) aplicado a diversos indicadores da ação pública por país e de acordo com o seu conteúdo, procurando assegurar a comparabilidade e a retrocompatibilidade. Tradicionalmente, o processo de preparação do livro de códigos por país e o processo de codificação são feitos por equipes que trabalham em projetos de pesquisa financiados com recursos públicos. No caso da Colômbia, ambos os processos estiveram à frente de uma única pessoa, um aluno de doutorado, que vem criando o livro de códigos em paralelo com a codificação.

Em primeiro lugar, três livros de código diferentes (Espanha, Estados Unidos e Reino Unido) foram comparados e um livro de código de projeto inicial foi estabelecido, com o qual começou a codificação do banco de dados dos projetos de lei. Em segundo lugar, à medida que as observações que não cabiam no livro de código do projeto foram identificadas, foram marcadas e procuradas novamente nos três livros de código mencionados. Se nenhuma referência foi encontrada, elas foram destacadas e deixadas pendentes de revisão na esperança de encontrar novas observações semelhantes. Ao mesmo tempo, foram feitas modificações na língua de acordo com o caso colombiano.

Embora as bases de dados concluídas tenham sido revisadas três vezes e, embora tente-se ajustar o máximo possível ao PAC, cria-se e reorganiza-se alguns tópicos. Em particular, propõe-se a criação de um novo código principal, associado à questão dos conflitos internos e processos de paz, e de 4 novos sub-códigos, sobre questões que foi difícil localizar de acordo com os parâmetros dos livros de códigos consultados. No entanto, deve-se notar que esses códigos requerem discussão e harmonização com o livro de códigos mestre CAP.

O tema conflito e paz emergiu entre observações que não se enquadravam bem nos códigos de justiça (12) e defesa (16), e dada a centralidade e relevância do fenômeno para o entendimento político da Colômbia nos últimos 60 anos, decidimos propô-lo separadamente. O principal critério, além da importância do tema, foi verificar se havia observações suficientes para dar conta do tema nas agendas políticas em construção. cria-se o código número 50 (sem motivo), mas estamos cientes de que, uma vez que o livro de códigos colombiano esteja harmonizado com o livro mestre do CAP, poder-se-ia realocá-lo ou mesmo redistribuir as observações que contém nos códigos existentes. Neste código inclui-se observações como leis, projetos de lei e CONPES que respondem à dinâmica do conflito, mas também os marcos legislativos e regulatórios derivados dos diversos processos de paz ocorridos no país.

QUADRO 2 SISTEMA DE CÓDIGO CAP

Códigos Principais	
1. Macro-economia	13. Política social
2. Direitos Civis, Questões de Minorias e Liberdades Civis	14. Questões de moradia e desenvolvimento comunitário
3. Saúde	15. Bancos, Finanças e Comércio Doméstico
4. Agricultura	16. Defesa
5. Trabalho e Emprego	17. Ciência, Tecnologia e Comunicações
6. Educação	18. Comércio Exterior
7. Ambiente	19. Assuntos Internacionais e Ajuda Externa
8. Energia	20. Operações governamentais
9. Imigração	21. Terras Públicas e Assuntos Indígenas
10. Transporte	23. Cultura
12. Justiça, crime e família	50. Conflito interno e processos de paz

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os quatro subcódigos propostos são, 1214 para cartórios e registros públicos, 1309 para crianças, adolescentes e jovens, 1415 para serviços de utilidades domésticas e 2016 para mecanismos de participação do cidadão. No processo de depurar as observações com dúvidas, achou-se difícil localizar esses problemas com precisão, que resolveu-se temporariamente propondo novos subcódigos, especialmente porque todos eles têm poucas observações e são relevantes na política colombiana. Por exemplo, a questão dos serviços públicos domésticos na legislação colombiana inclui aqueduto, esgoto, banheiro, eletricidade, gás, telefonia fixa, entre outros. Além disso, possui 126 observações no banco de dados de projetos de lei.

3.2 Bancos de dados

O COL-PAP tem atualmente 6 bases de dados, 5 concluídas e uma em andamento, todas cobrindo pelo menos o período de 1994-2018. Seguindo a ordem do Quadro 3, podemos ver que o primeiro inclui as leis de 2015 promulgadas entre 1992 e 2020; o segundo inclui 9.883 projetos de lei entre 1994 e 2018; o terceiro, 818 projetos de reforma constitucional entre 1994 e 2018, a quarta, as Reformas Constitucionais entre 1993 e 2019; a quinta, o CONPES entre 1994 e 2019 e, por fim, a mídia, em desenvolvimento, que codifica artigos de algumas seções da revista 'Semana' entre 1994 e 2018.

QUADRO 3 CONJUNTOS DE DADOS DO PROJETO DE AGENDAS POLÍTICAS DA COLÔMBIA

Indicador	N	Período de tempo	Fonte:	Unidades de análise	Descrição
Leis	2015	01/1992- 01/2020	Bancos de dados do Congresso colombiano	Lei	Decisão
Projetos de lei	9883	07/1994-08/2018	- Bancos de dados do Congresso colombiano - Relatórios legislativos do Senado e da Câmara dos Representantes - Congresso Visível Web	Projeto de lei	Legislação proposta
Projetos de reforma constitucional	818	07/1994-08/2018	Bancos de dados do Congresso colombiano	Projetos de reforma constitucional	Legislação proposta
Projetos de reforma constitucional	53	08/1993-12/2019	Bancos de dados do Congresso colombiano	Projetos de reforma constitucional	Decisão
CONPES	1407	01/1994-01/2019	Bancos de dados do Departamento de Desenvolvimento Nacional	CONPES	Decisão
Mídia	Perto 30000	01/1994-08/2018	Semana Magazine web	Artigo	Artigos por seu conteúdo
Total	44176				

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para este trabalho, extraiu-se das bases de dados de projetos de lei e do CONPES os correspondentes aos governos Uribe e Santos, 829 e 839, respectivamente. No subtítulo a seguir, investigou-se e comparou-se esses dois instrumentos. Deu-se ênfase especial ao CONPES, que é um tipo de documento distinto do caso colombiano, sem referência nas bases de dados do CAP existentes. Por fim, justificou-se a escolha do período eleito para a análise.

3.3 Projetos de lei e CONPES

Projetos de lei são propostas legislativas dirigidas ao Congresso, apresentadas por diversas pessoas ou entidades que constitucionalmente têm iniciativa legislativa. Ao contrário do caso dos EUA, não apenas os parlamentares têm iniciativa legislativa na Colômbia, mas também onze outras fontes de projetos de lei, incluindo o Executivo por meio de seus ministros, cidadãos por iniciativa popular e algumas entidades nacionais em questões de sua competência.

No entanto, a produção de projetos de lei concentra-se nos poderes Executivo e Legislativo. Entre janeiro de 1992 e janeiro de 2020, foram editadas leis de 2015, das quais 98,2% provêm de projetos de lei oriundos de ambas as instituições, ou da colaboração com outras entidades. Das leis de 2015

mencionadas, o executivo originou 46,7% e o legislativo 51,5% (dados COL-PAP). Projetos de lei podem se tornar leis ordinárias, leis estruturais, leis estatutárias, leis que aprovam tratados internacionais, leis orgânicas ou reformas constitucionais quando sua intenção é modificar a Constituição.

A sigla CONPES, que significa Conselho Nacional de Política Econômica e Social, se refere a um mecanismo de coordenação intergovernamental dentro do Poder Executivo e aos documentos que ele produz. Não é uma entidade setorial nem tem personalidade jurídica própria, mas sim um mecanismo de coordenação dirigido pelo presidente, com a participação central de seu gabinete ministerial, e com a secretaria técnica do Departamento Nacional de Planejamento, a entidade mais técnica do governo, que é responsável por liderar a elaboração dos documentos do CONPES. O Departamento de Planejamento elabora diretrizes de planejamento e assessoria para o governo na política econômica e social do Estado colombiano. Além do desenvolvimento do CONPES, este mecanismo de coordenação tem outras funções importantes, incluindo a preparação do Plano Nacional de Desenvolvimento⁵, e a programação macroeconômica anual.

QUADRO 4 PROJETOS DE LEI E CONPES COMPARADAS

	Definição	Iniciativa	Processo	Juridicamente vinculativo
Projetos de lei	São propostas legislativas	Na Colômbia existem 12 fontes de projetos, mas os apresentados pelo Congresso e pelo Executivo prevalecem	Mediado pelo Congresso	Uma vez que eles se tornam leis
CONPES	São decisões do Poder Executivo	Eles surgem dentro do próprio governo, são processados e liderados pelo DNP e homologados pelo CONPES	Unilateral	Eles orientam a atividade do Poder Executivo

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os documentos do CONPES são decisões políticas que articulam diversas entidades do Poder Executivo para o alcance de objetivos definidos prioritariamente pelo presidente em exercício, em sua maioria vinculados ao plano de desenvolvimento. Não são decretos, nem se parecem com projetos de lei ou qualquer outro documento legal dentro do Estado colombiano. Eles não têm nenhum controle externo além do próprio executivo para dar conta de sua racionalidade, monitoramento, implementação e utilidade, portanto, podem ser chamados de unilaterais. Em grande parte, isso ocorre porque o CONPES é um órgão consultivo e suas decisões (os documentos do CONPES) não são juridicamente vinculantes para o próprio governo, como afirmou o Tribunal Constitucional (Sentencia C-105 de 2016, 2016).

⁵ O Plano Nacional de Desenvolvimento é o roteiro de cada governo. Contém os objetivos e metas nacionais e setoriais para a ação do Estado de médio e longo prazo, as estratégias e políticas econômicas, sociais e ambientais que nortearão a ação do Governo; os mecanismos de coordenação intergovernamental; e propostas concretas sobre como atingir os objetivos propostos com o apoio orçamental adequado. Veja a Lei 152 de 1994.

No entanto, no regime presidencialista colombiano, o CONPES é respaldado pela autoridade emanada do presidente, que vincula em grande medida outras entidades e governos locais, embora também seja verdade que há exemplos de CONPES simbólicos, sem respaldo em uma real vontade do governo de mudar as circunstâncias problemáticas que os inspiraram.

Nem são um único tipo de documento; há documentos estratégicos, de políticas públicas, de gestão de crédito e de procedimentos, entre outros. Mais especificamente de acordo com seus títulos nós encontramos CONPES da aprovação de empréstimo, conceitos favoráveis, declaração da importância estratégica, distribuição dos lucros de companhias públicas, diretrizes de políticas públicas, aprovação de políticas, entre outras. Como veremos adiante, assim como os projetos de lei, são emitidos em quase todos os setores do Estado, sugerindo que se tratam de um instrumento de política pública consagrado e amplamente utilizado pelos governos e, como mostrado a seguir, em alguns governos ultrapassam o número de projetos.

O período estudado compreende 16 anos (2002-2018), em que dois presidentes governaram consecutiva e ininterruptamente por oito anos cada um, constituindo um fato inédito nos 200 anos de vida republicana do país. Isso foi possível com a aprovação da reeleição imediata durante o primeiro governo de Álvaro Uribe, decisão que mais tarde seria eliminada por seu sucessor Juan Manuel Santos, para voltar às regras do jogo antes de 2002. Deve-se notar também que, durante este período, o estado atingiu com sucesso e forçou negociações com os guerrilheiros das FARC, os mais antigos do país.

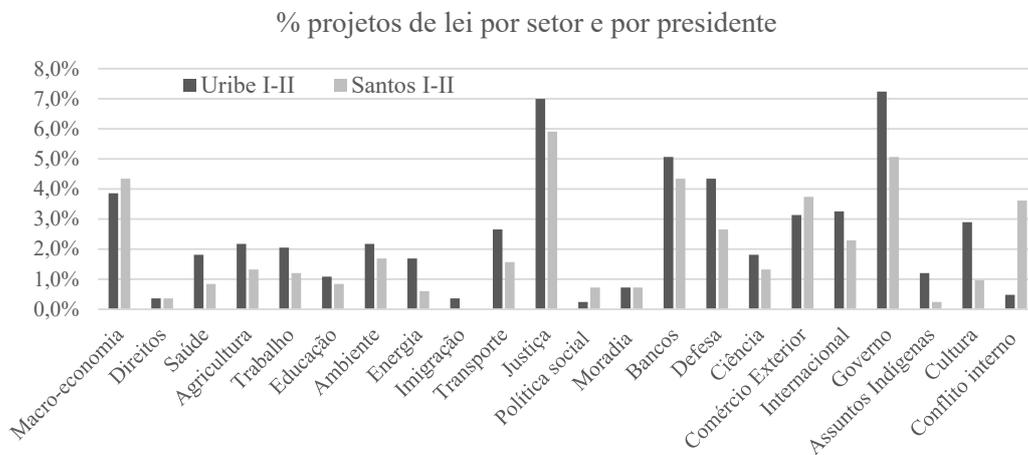
4. A DINÂMICA DA ATENÇÃO PRESIDENCIAL

Nesta seção, mostra-se a análise exploratória em três partes. O primeiro diz respeito à priorização de questões de política, o segundo à distribuição de atenção aos dois instrumentos propostos, e o terceiro relaciona os dois primeiros, com vistas a explorar a confirmação da hipótese inicial de que realmente há de fato uma canalização diferenciada de questões políticas entre os instrumentos, e um uso estratégico deles, e quais questões são priorizadas por cada um.

4.1 Atenção presidencial a questões de políticas

Nesta seção, mostra-se a dinâmica da priorização presidencial de questões de política de duas maneiras diferentes, primeiro os números agregados e, depois, a dinâmica por setor ao longo do tempo. A Figura 1 mostra a distribuição do atendimento por setor, de acordo com o número agregado de projetos. A Figura 2 faz o mesmo com o CONPES. Em ambos vemos a dinâmica de atenção para os 22 setores analisados, e para os dois presidentes. Nos dois gráficos destacamos apenas os sete maiores setores nos projetos de lei e no CONPES, e as diferenças entre os presidentes.

FIGURA 1 PROJETOS DE LEI: ATENÇÃO MÉDIA PRESIDENCIAL POR SETOR

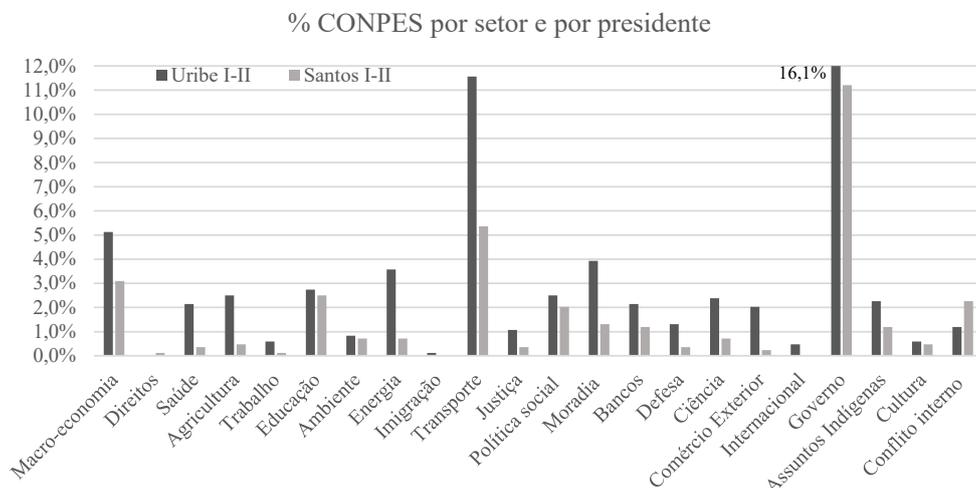


Fonte: Elaborada pelos autores.

Em ordem decrescente em termos de projetos, Uribe tem os maiores números no governo, justiça, bancos e comércio doméstico, e defesa, economia, cultura e transporte. No CONPES, se priorizou governo, transporte, economia, moradia, energia, educação e agricultura. Isso começa a mostrar duas observações importantes, a prevalência de temas comuns, governo, economia e transportes, mas também a existência de temas diversos entre instrumentos que já sugerem um uso diferenciado dos mesmos e, possivelmente, a existência de temas com sua marca pessoal.

Do lado santista, os temas com maior número de projetos de lei são justiça, governo, economia, bancos e comércio interno, comércio exterior, conflito e paz e defesa. Enquanto por meio do CONPES, tem os maiores números em governo, transporte, economia, educação, conflito e paz, bem-estar social e alijamento. Assim como em Uribe, Santos também tem temas comuns entre instrumentos, governo, economia e conflito e paz, e temas diversos.

FIGURA 2 CONPES: ATENÇÃO MÉDIA PRESIDENCIAL POR SETOR



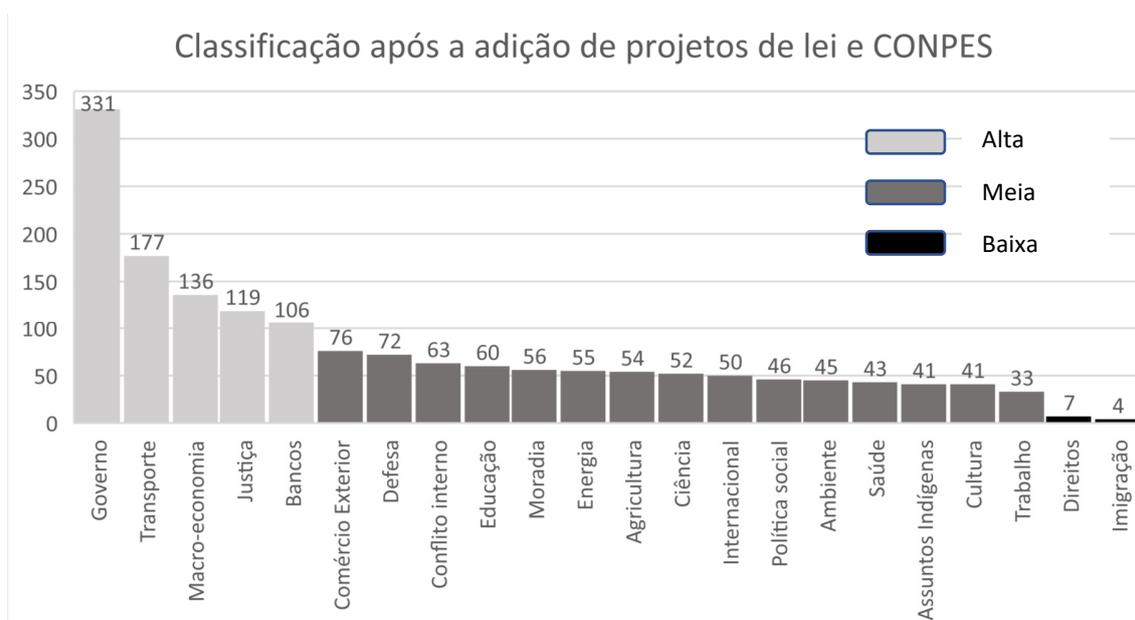
Fonte: Elaborada pelos autores.

Como vimos na discussão teórica, é bem possível que a agenda presidencial privilegie alguns temas em detrimento de outros. Espera-se que os presidentes tratem de questões que são constitucional e juridicamente vinculativas para eles, bem como questões econômicas, mas a agenda também deve ter sua própria marca. Essas duas expectativas parecem ser confirmadas pelo uso de projetos de lei por Uribe e Santos, com questões governamentais e econômicas aparecendo nos maiores percentuais em ambos presidentes.

Entre os outros assuntos, a marca pessoal também se destaca. No caso de Uribe, como vimos antes (Quadro 1), sua principal prioridade era a segurança democrática, e isso se reflete na prevalência do setor de defesa entre os projetos de lei, o que não aparece, por exemplo, em Santos, que, ao contrário, privilegiou a política de paz por meio do diálogo, o que se reflete tanto nos projetos de lei quanto no CONPES. No caso de Santos, sua atenção à paz fica evidente nos dois instrumentos.

Se somarmos os dados dos dois instrumentos e dos dois presidentes, conforme mostra a Figura 3, corroboramos a concentração presidencial em alguns temas, 5 temas (de 22) que representam 52,1% do total de observações. O caso colombiano segue descobertas anteriores que sugerem que alguns tópicos são os que mais recebem observações (Borghetto et al., 2017; Breeman et al., 2009; Jennings et al., 2011). Borghetto e empresa destacam economia, operações governamentais, justiça e política externa, sendo esta última a única questão que não aparece no caso colombiano. Além disso, afirmam que a economia e as operações governamentais somadas respondem por pelo menos 20% da agenda total, afirmação confirmada na Colômbia, onde essas duas questões ocupam 28%.

FIGURA 3 ATENÇÃO PRESIDENCIAL, ADICIONANDO OS DOIS INSTRUMENTOS E OS DOIS PRESIDENTES

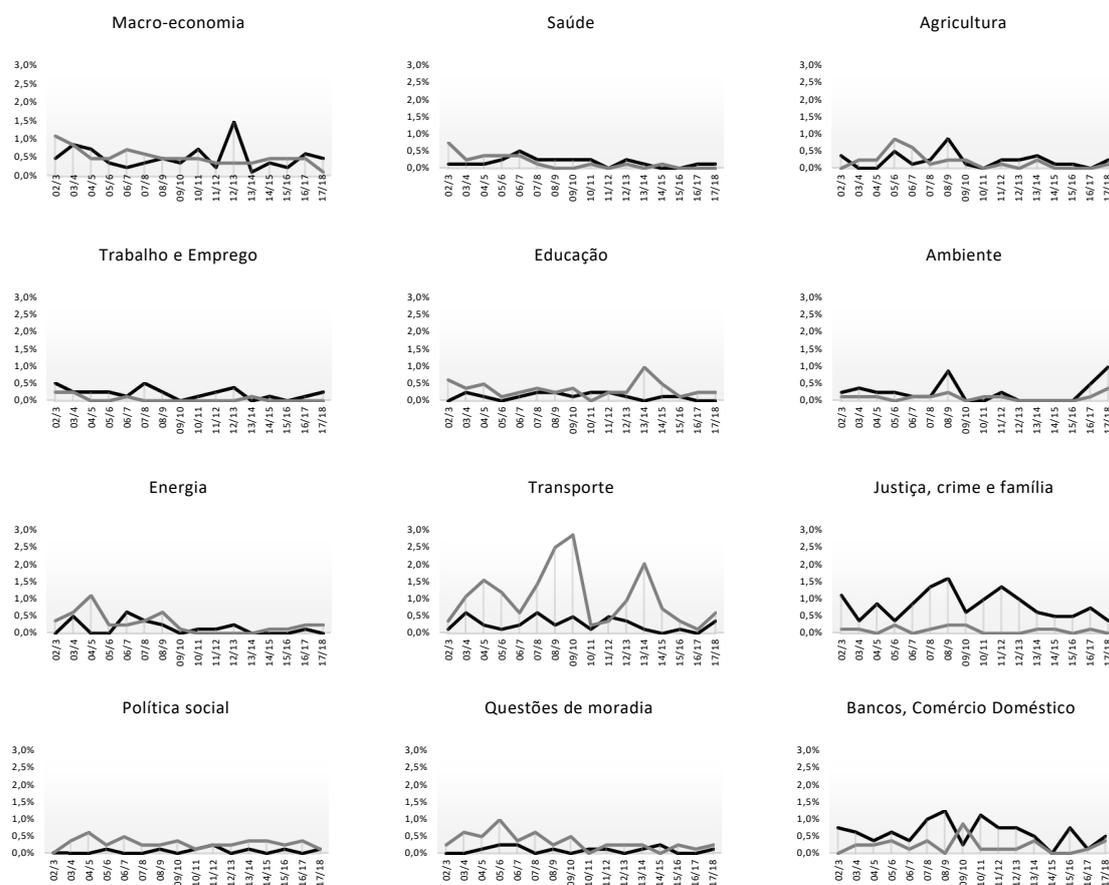


Fonte: Elaborada pelos autores.

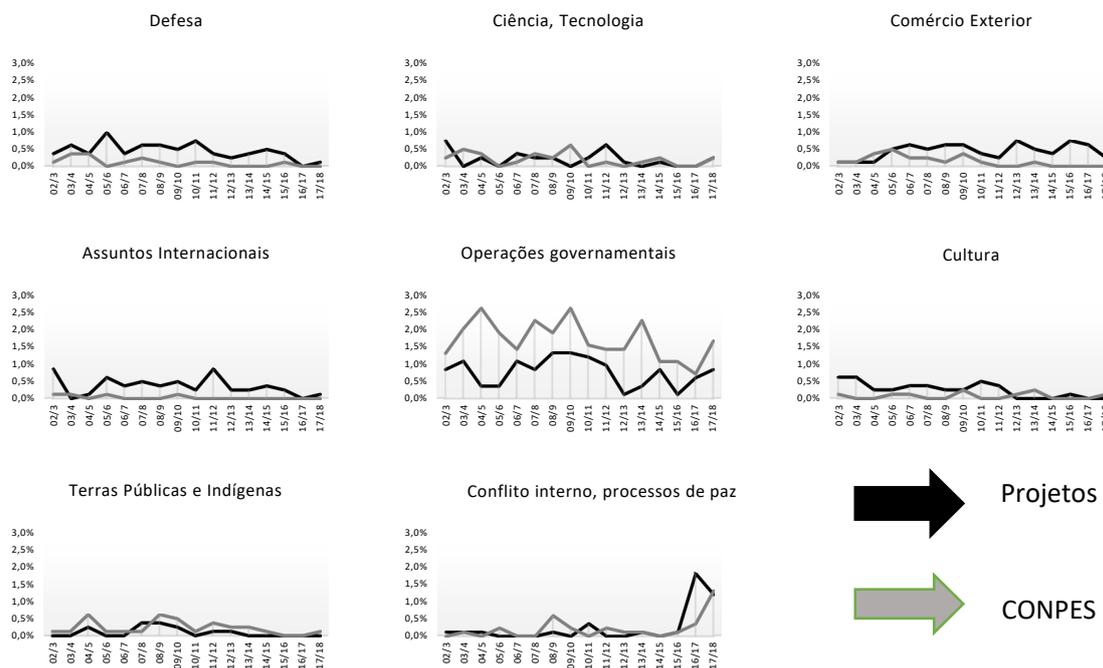
Os menos numerosos são os direitos civis e a imigração, que juntos respondem por apenas 0,6% do total das 1668 observações. O primeiro foi amplamente assumido pelo Tribunal Constitucional, e o segundo é um tema que até 2018 não era um problema digno de maior atenção. Por fim, existe o nível intermediário para os demais tópicos, 15 de 22, que variam de 33 a 76 observações ao somar os dois documentos. Aqui encontramos os temas de política social, defesa e paz, emprego, entre outros. Essa distribuição é importante porque indica certa regularidade na dinâmica da atenção presidencial à maioria das questões públicas. Conforme sugerido na introdução, há muitas questões que os governos precisam abordar, a maioria das quais são precedentes, talvez não prioridades, mas deveriam estar na agenda. A seguir, vemos a dinâmica da atenção ao longo do tempo por setor.

A Figura 4 mostra a dinâmica de 20 tópicos (aqueles com mais de 10 observações). Os gráficos individuais indicam atenção relativa em relação ao total de observações. Mostra que muito poucos têm comportamentos semelhantes entre os instrumentos, e que a maioria tem concentração de observações em alguns anos, seja para os dois instrumentos, seja para um dos dois. Deve-se notar aqui que os números sugerem atenção, mas não a confirmam.

FIGURA 4 PORCENTAGEM DE ATENÇÃO EM QUESTÕES E INSTRUMENTOS



Continua



Fonte: Elaborada pelos autores.

Conforme visto na Figura 4, existem 12 tópicos que apresentam picos maiores ou próximos a 1% em algum ponto, ou seja, mais de 10 itens por ano. Essas conjunturas constituem maior atenção ou pontuações de políticas públicas? Como John e Bevan argumentam (2012, p. 90), isso só pode ser conhecido “com uma explicação melhor dos processos causais que atuam em cada conjuntura crítica.”

Se revisarmos os 5 setores citados acima vemos que, embora os números sejam maiores para Uribe, uma distribuição relativa se mantém entre a metade e a metade do período, com exceção da economia que tem pico no primeiro período santista. Entre os demais setores podemos criar dois grupos, os mais semelhantes na distribuição ao longo do tempo, que se movem em torno de 0,5% (saúde, emprego, assistência social, ciência e tecnologia, terras públicas e cultura), e os demais que têm pico em um dos dois documentos ou em ambos.

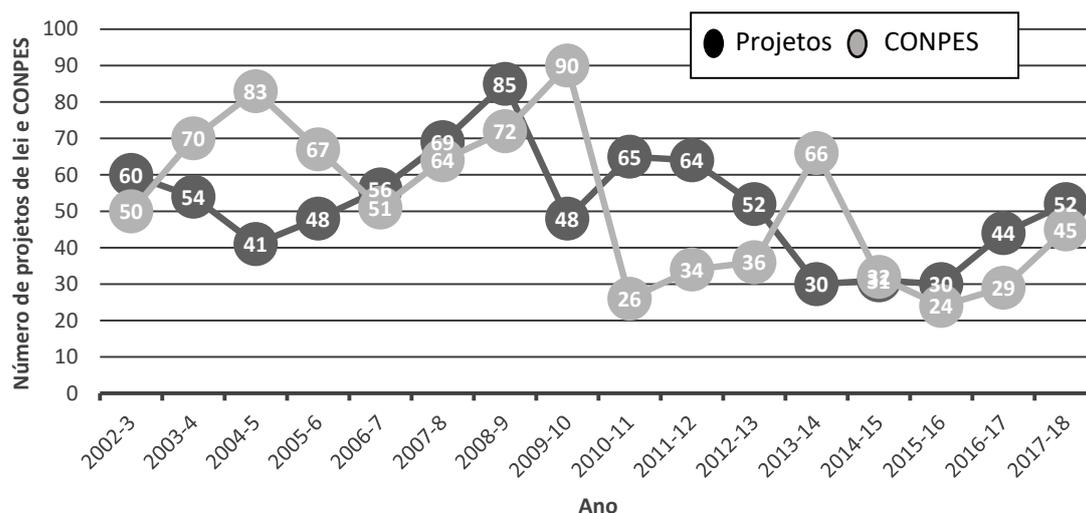
Finalmente, um exemplo de processamento de informações e trade-offs será analisado. A defesa era a prioridade de Uribe e diminuiu em Santos, que claramente tinha a paz como prioridade. Aqui está um duplo exemplo de processamento de informações, aquele que levou Uribe a oferecer guerra diante do fracassado processo de paz entre Pastrana e as FARC, e aquele que levou Santos a priorizar a paz diante de sua leitura de que as FARC estavam prontas para negociar. Esse mesmo exemplo, além de mostrar a mudança de ênfase de um governo para outro, mostra no governo santista como o esforço de paz implica uma diminuição da atenção à defesa e a outros setores importantes.

4.2 Uso presidencial de instrumentos

A Figura 5 resume os números básicos dos dois tipos de instrumentos analisados, por ano e por mandato presidencial. A primeira consideração diz respeito à semelhança dos números totais entre os dois documentos: 829 projetos de lei e 839 CONPES, para um total de 1668 observações, uma média de 104 por ano. Ambos são utilizados para influenciar todos os setores, privilegiando em

número, alguns tópicos por projetos de lei e outros pelo CONPES como é visto adiante. Junto com o(s) decretos⁶, e de um ponto de vista formal, esses três documentos são a principal forma de intervenção presidencial nas políticas públicas.

FIGURA 5 PROJETOS E CONPES POR ANO



Fonte: Elaborada pelos autores.

Também há uma diferença importante entre os dois períodos de Uribe e os dois de Santos, mostrando que o primeiro foi muito mais ativo em ambos os instrumentos, em relação ao segundo. Uribe apresentou 461 projetos (203 para o primeiro mandato e 258 para o segundo) e 547 CONPES (270 e 277), enquanto Santos apresentou 368 (211 e 157) e 292 (162 e 130), respectivamente. Aqui é válido lembrar a hipótese que sugere que presidentes que têm muito apoio público, e Uribe o tinha, têm maior probabilidade de usar instrumentos unilaterais. Esta é uma derivação clara da teoria da informação que, embora não possamos prová-la, é sugerida para pesquisas futuras.

Dado o interesse em explorar o comportamento estratégico presidencial quando os presidentes canalizam suas prioridades por meio de um ou outro instrumento, parece sugestivo que a atenção entre os instrumentos seja semelhante na maior parte do período estudado. São quatro momentos de divergência, o primeiro entre 2004 e 2005, quando predominou o CONPES, o segundo em 2009 e 2010, novamente com o CONPES no topo, o terceiro entre 2010 e 2011 com considerável primazia dos projetos, e o último em 2013- 2014 onde o CONPES voltou a prevalecer.

Outra observação relevante, sugerida na Figura 5, é que os CONPES tendem a ser mais numerosos ao final de cada mandato, quando os presidentes tendem a ter menos capital político e o apoio do Congresso diminui, enquanto os projetos tendem a ser mais numerosos no início do governo. Isso

⁶ Na Colômbia existem vários tipos de decretos, os mais numerosos são ordinários e regulamentares. Os primeiros são geralmente rotineiros, enquanto os últimos especificam leis e criam estruturas de implementação.

sugere que os presidentes ponderam o uso de um instrumento ou de outro, usando o contexto e as informações do instrumento, de acordo com variáveis políticas, como o momento político, que influencia a priorização de questões por meio deles.

4.3 A canalização de questões de política por meio de instrumentos

Finalmente, revisamos a canalização estratégica de questões de acordo com os dois instrumentos. Cada instrumento oferece informações diferentes e sua própria estrutura de oportunidade que afeta a alocação de atenção às questões de política (Larsen-Price, 2012). Portanto, cada tipo de documento é um canal de intervenção que pode ser utilizado estrategicamente pelo presidente de acordo com as informações que ele possui sobre as políticas, o processo político e cada um dos instrumentos.

O Quadro 5 pega os números de cada setor distribuído nas contas e o CONPES para construir uma classificação de quatro tipos de canalização. No primeiro tipo estão aqueles com menos observações, direitos e imigração. No segundo, há cinco tópicos em que os números são muito semelhantes entre contas e CONPES. Na terceira, há oito temas em que predominam os projetos de lei e, na última, sete com significativa predominância do CONPES. Ou seja, 15 dos 22 tópicos, que agrupam 78% do total de observações, são canalizados com diferenças significativas de um documento sobre o outro. Obviamente, não concluímos que esse domínio seja sempre substancial, mas sugere novas pesquisas, principalmente sobre o papel do CONPES em sete desses importantes setores.

QUADRO 5 TÓPICOS POR TIPO DE CANALIZAÇÃO

		Canalização de problemas																								
Atenção mínima		6						3													Projetos de lei					
		1						1													CONPES					
Semelhante		67	22	29																26	34	Projetos de lei				
		69	21	25																26	29	CONPES				
Prevalência de projetos					27		32													107	78	58	57	46	32	Projetos de lei
					6		13													12	28	14	19	4	9	CONPES
Prevalência de CONPES						16		19		35		8	12											102	12	Projetos de lei
						44		36		142		38	44											229	29	CONPES
		Economia	Direitos	Saúde	Agricultura	Trabalho	Educação	Ambiente	Energia	Imigração	Transporte	Justiça	Política social	Moradia	Bancário	Defesa	Ciência-Tecnologia	Comércio Exterior	Internacional	Governo	Terras Públicas	Cultura	Conflito-Paz			

Fonte: Elaborado pelos autores.

Sobre os tipos de canalização, já mencionamos por que os direitos civis e as questões de migração são os menos tratados. Em relação à segunda, enquanto todas são questões importantes para a gestão do Estado e a contribuição do Executivo para elas é fundamental, a questão macroeconômica se destaca, pelos seus números, embora a Constituição de 1991 delegasse ao Banco Central responsabilidades fundamentais da política econômica (Cárdenas & Pachón, 2010).

Os tipos três e quatro juntos constituem 15 dos 22 temas analisados, demonstrando a importância da análise da atenção política presidencial, não só por setor, mas por meio dos canais utilizados pelo Executivo. Em oito temas, a análise dos projetos de lei é decisiva para a realização das respectivas políticas, enquanto em sete são decisivos o CONPES, que tem sido um instrumento de política tradicionalmente desvalorizado pela academia colombiana. Ressaltamos que através do CONPES os números são maiores principalmente em certos tipos de questões: educação, energia, transporte, moradia, unidos pela particularidade de serem CONPES que envolvem tanto alocação de recursos, quanto infraestrutura específica, que normalmente fica a cargo do executivo.

5. DO CASO COLOMBIANO À COMPARAÇÃO: PESQUISA FUTURA

O mapa completo da atenção presidencial é uma aspiração indescritível, mas o CAP fornece talvez o conjunto de ferramentas mais rigoroso e promissor a esse respeito no momento. É muito provável que sejamos capazes de reconstruí-lo parcialmente por meio da análise das questões de política e das ferramentas que os governos priorizam. Neste artigo abordamos dois dos mais importantes para a Colômbia, o CONPES e os projetos de lei, por meio dos quais o Executivo tem um impacto significativo na substância das políticas. Mostramos alguns dados do COL-PAP sugerindo que a análise conjunta da priorização de questões de política por vários instrumentos estende nossa compreensão da dinâmica de atenção presidencial a um nível mais amplo do que a análise separada ou de instrumento único fornece.

Esta primeira aproximação não é apenas sugestiva em si mesma, mas junto com a infraestrutura de dados do COL-PAP, abre importantes possibilidades de pesquisa, tanto para a análise do processo político e dos sistemas políticos colombianos, como destes em perspectiva comparada. Em relação ao caso que apresentamos, precisamos refinar os desenhos e questões de pesquisa e continuar a moldar o que deve ser uma agenda de pesquisa interdisciplinar em torno dos dados do COL-PAP aplicados à análise setorial e institucional.

Em relação à agenda presidencial, seria interessante investigar determinantes institucionais como o tipo de presidencialismo, a fragilidade do Congresso e a fragmentação e volatilidade do sistema partidário. Neste artigo destacamos alguns aspectos que sugerem a verificação de aspectos teóricos importantes, por exemplo, que os instrumentos oferecem várias possibilidades de canalizar a atenção presidencial para as questões, ou que a teoria do equilíbrio interrompido se cumpre na dinâmica setorial, o que dá origem a proposta de novas pesquisas para verificar esses achados iniciais.

A análise da atenção presidencial deve se estender à atenção de outras instituições, como o Congresso, e sua interação com a sociedade e a mídia. Isso nos obriga a aumentar os bancos de dados, depurá-los e harmonizá-los com o CAP. A análise das dinâmicas setoriais e institucionais, o estudo das interações entre as agendas os-devem estar no centro da agenda do COL-PAP.

Do ponto de vista teórico, temos dois caminhos claros, de um lado há a opção de testar na Colômbia a Teoria do Equilíbrio Pontuado e a Perspectiva do Processamento da Informação, muito

utilizada pela comunidade CAP, embora sejamos claros que o CAP é unido por dados e não por teoria (Baumgartner, Breunig, & Grossman, 2019b; Green-Pedersen & Walgrave, 2014). E, por outro lado, justamente a abertura teórica do CAP nos permite trabalhar em uma área bastante subdesenvolvida na Colômbia e na América Latina: a inovação teórica. Precisamos pensar mais profundamente e desenvolver nossas próprias estruturas e teorias.

Por fim, existe a perspectiva comparativa nos níveis latino-americano e global. Há a possibilidade, junto com o projeto brasileiro, de começar a construir uma agenda de pesquisas que permita não só expandir o CAP para outros países (México, Equador, Guatemala onde haja interessados), mas traçar algumas questões comuns, segundo o contexto compartilhado, permitindo-nos analisar, por exemplo, o presidencialismo, as lógicas do mecenato ou fragilidade institucional, e outros aspectos mais ou menos típicos da região.

Em todos os níveis, seja na Colômbia ou na América Latina, temos a oportunidade de implementar a ampla agenda do CAP em nível intercontinental, que se estende desde análises setoriais tradicionais ou dinâmicas de atenção em instituições como congressos ou executivos, até a mídia análise, movimentos sociais, partidos políticos, capacidade de resposta das políticas e a qualidade da democracia, entre outras agendas emergentes (Baumgartner, Breunig, & Grossman, 2019a). Ao mesmo tempo, o CAP estabelecido terá a oportunidade de ampliar seus horizontes ao segundo caso nacional latino-americano, com particularidades muito interessantes que permitem comprovar premissas muito estabelecidas dentro da comunidade CAP em um contexto muito diferente dos já analisados.

REFERÊNCIAS

- Aranda-Jan, A. C. (2018). *Understanding the nature of presidential policymaking in Mexico through an agenda-setting approach* (Tese de Doutorado). University of Southampton, Southampton, UK. Recuperado de <https://eprints.soton.ac.uk/427729/1/ThesisFinal26112018.pdf>
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., & Grossman, E. (Eds.). (2019a). *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., & Grossman, E. (2019b). The Comparative Agendas Project: Intellectual Roots and Current Developments. In F. R. Baumgartner, C. Breunig, & E. Grossman. (Eds.), *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., Brouard, S., & Grossman, E. (2009). Agenda-setting dynamics in France: Revisiting the 'partisan hypothesis'. *French Politics*, 7(2), 75-95. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/fp.2009.7>
- Bevan, S. (2019). Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. In F. R. Baumgartner, C. Breunig, & E. Grossman. (Eds.), *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Borghetto, E., Visconti, F., & Michieli, M. (2017). Government Agenda-Setting in Italian Coalitions. Testing the «Partisan Hypothesis» Using Italian Investiture Speeches 1979- 2014. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 193-220. Recuperado de <https://doi.org/10.1483/87214>
- Brasil, F., Capella, A. C. N., & Fagan, E. J. (2020). Policy Change in Brazil: New Challenges for Policy Analysis in Latin America. *Latin American Policy*, 11(1), 24-41. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/lamp.12178>
- Breeman, G., Lowery, D., Poppelaars, C., Resodihardjo, S. L., Timmermans, A., & de Vries, J. (2009). Political Attention in a Coalition System: Analysing Queen's Speeches in the Netherlands 1945-2007. *Acta Politica*, 44(1), 1-27. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/ap.2008.16>
- Cárdenas, M., & Pachón, M. (2010). Cómo la Constitución de 1991 cambió los procesos de formulación de las políticas públicas. In E. Lora, & C. Scartascini. (Eds.), *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas* (1a ed., pp. 22-58). Bogotá, Colômbia: Fedesarrollo.
- Cheibub-Figueiredo, A., Pérez-Liñán, A., & Martins-Vieira, M. (2009). Political and Institutional Determinants of the executive's Legislative success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3(2), 155-171.
- Corte Constitucional. (2019). *Colombian Constitutional Court on: HIV criminalization, sex work, abortion, same sex marriage and drugs*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/english/Cartilla%20minor%C3%ADAs%202019.pdf>
- Dowding, K., Hindmoor, A., Iles, R., & John, P. (2010). Policy Agendas in Australian Politics: The Governor-General's Speeches, 1945-2008. *Australian Journal of Political Science*, 45(4), 533-557. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/10361146.2010.517174>
- Duque, J. (2018). *Presidencialismo de transacción. Cambio institucional, coaliciones y clientelismo 2002-2016* (1a ed., vol. 2). Universidad del Valle.
- Eissler, R. (2016). *The Priorities of a President: Understanding Presidential Policy Attention and Prioritization*. In *Proceeding of 2016 Annual meeting of the Comparative Agendas Project*, Geneva, Switzerland.
- Eissler, R. (2018). *Prioritizer-in-Chief: The Role of the President in the Policy Process from Reagan to Obama* (Tese de Doutorado). University of Texas, Austin, TX.
- El Tiempo. (1990, agosto 8). *La Paz del país es mi reto histórico*. Recuperado de www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-70117
- Green-Pedersen, C., & Walgrave, S. (2014). Political Agenda Setting: An Approach to Studying Political Systems. In C. Green-Pedersen, & S. Walgrave. (Eds.), *Agenda Setting, Policies and Political Systems: A Comparative Approach* (1a ed., pp. 1-18). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jennings, W., Bevan, S., & John, P. (2011). The Agenda of British Government: The Speech from the Throne, 1911-2008. *Political Studies*, 59, 74-98.
- John, P., & Bevan, S. (2012). What are policy punctuations? Large changes in the legislative agenda

- of the UK Government, 1911-2008. *Policy Studies Journal*, 40(1), 89-108.
- Jones, B. D. (2001). *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance* (1a ed.). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, B. D. (2017). Behavioral rationality as a foundation for public policy studies. *Cognitive Systems Research*, 43, 63-75. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.cogsys.2017.01.003>
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems* (1a ed.). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, B. D., Sulkin, T., & Larsen, H. A. (2003). Policy punctuations in American political institutions. *American Political Science Review*, 97(01), 151-169.
- Jones, C. O. (2005). *The presidency in a separated system* (2nd ed.). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Kline, H. F. (2003). Colombia: Lawlessness, Drug Trafficking, and Carving Up the State. En *State failure and state weakness in a time of terror* (1a ed., pp. 161-182). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Larsen-Price, H. A. (2012). The right tool for the job: The canalization of presidential policy attention by policy instrument. *Policy Studies Journal*, 40(1), 147-168.
- Mance, H. (2006). *The politics of sustainability: The rise and decline of the Colombian ministry of environment* (Dissertação de Mestrado). Oxford University, Oxford, UK.
- Mortensen, P. B., Green-Pedersen, C., Breeman, G., Chaqués-Bonafont, L., Jennings, W., John, P., Palau, A. M., & Timmermans, A. (2011). Comparing Government Agendas: Executive Speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark. *Comparative Political Studies*, 44(8), 973-1000. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0010414011405162>
- Organización de las Naciones Unidas & Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama social de América Latina 2019*. Santiago, Chile: Author.
- Pérez, NJ (2011). El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003. *Opera*, 11, 71-84.
- Rodríguez, M. (2007). La política ambiental en el proyecto del “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”. *Boletín Ecofondo*, 36-43.
- Rotberg, R. I. (Ed.). (2003). *State failure and state weakness in a time of terror*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Santos, J. M., & Blair, T. (1999). *La tercera vía, una alternativa para Colombia* (1a ed.). Madrid, Spain; Aguilar.
- Santos, M. L., Pérez-Liñán, A., & García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(3), 511-536. Recuperado de <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>
- Sentencia C-105 de marzo de 2016. (2016). Colômbia, Bogotá, Corte Institucional.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed). New York, NY: Macmillan.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019 Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. New York, NY: Autor.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *World drug report 2019*. Vienna, Austria: Author.
- Walgrave, S., & Boydston, A. E. (2019). The Comparative Agendas Project: The Evolving Research Interests and Designs of the CAP Scholarly Community. En *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data* (1a ed.). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Workman, S. (2015). *The dynamics of bureaucracy in the US government: How Congress and federal agencies process information and solve problems*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Workman, S., Jones, B. D., & Jochim, A. E. (2009). Information processing and policy dynamics. *Policy Studies Journal*, 37(1), 75-92.

Juan Guillermo Vieira Silva



<https://orcid.org/0000-0002-7613-3729>

Aluno de pós-graduação avançada (terminando a dissertação de doutorado) no programa de estudos políticos e relações internacionais na Universidad Nacional de Colombia; Professor de políticas públicas na Universidad Autónoma de Manizales, Departamento de Ciências Políticas e Jurídicas. E-mail: jvieira@autonoma.edu.co

Jeraldine Alicia del Cid Castro



<https://orcid.org/0000-0002-8318-9106>

Doutor em Ciências Sociais com especialização em Ciência Política pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México; Professor Pesquisador da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México. E-mail: jeraldinedelcid@gmail.com