

Congruência entre discursos e ações: uma análise da agenda presidencial nos governos Lula e Dilma

DOI 10.1590/1678-98732434e003

Giovanna Peverari Rampin^I ,
Ana Cláudia Niedhardt Capella^{II} 

^IUniversidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil.

^{II}Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, SP, Brasil.

Palavras-chave: agenda presidencial, agenda governamental, responsividade, governos Lula e Dilma, *Comparative Agendas Project*.

RESUMO Introdução: A correspondência entre discurso e ação governamental constitui um elemento central da responsividade democrática. No campo dos estudos de agenda, a análise das prioridades temáticas do Executivo permite avaliar em que medida compromissos publicamente enunciados se traduzem em decisões governamentais. Este artigo examina o grau de congruência temática, mensurado por correlação estatística, entre a agenda retórica e a agenda decisória dos presidentes da República nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), contribuindo para o debate sobre agenda presidencial e responsividade no presidencialismo brasileiro. **Materiais e métodos:** O estudo aplica a metodologia do *Comparative Agendas Project* (CAP), baseada em codificação temática padronizada e mensuração da distribuição de atenção governamental. A agenda retórica foi operacionalizada a partir de programas de governo, discursos de posse e Mensagens ao Congresso Nacional, totalizando 8.664 *quasi-sentences* codificadas. A agenda decisória compreendeu 8.691 atos normativos de iniciativa do Executivo, incluindo decretos, medidas provisórias, projetos de lei e propostas de emenda constitucional. A associação entre as agendas foi mensurada por meio do coeficiente de correlação de Pearson. **Resultados:** Os resultados indicam variação substantiva na congruência entre as agendas ao longo dos mandatos presidenciais. O primeiro governo Lula apresentou correlação forte entre agenda retórica e agenda decisória; o segundo, correlação fraca. Nos governos Dilma, observou-se correlação moderada. A congruência foi mais elevada em áreas como políticas sociais, trabalho, educação e administração pública, enquanto temas como direitos civis, relações internacionais e meio ambiente exibiram maior descompasso entre discurso e ação. **Discussão:** Os achados evidenciam que a responsividade presidencial é fortemente condicionada pelo contexto político-institucional, pelas dinâmicas de governabilidade e pelas competências normativas do Executivo. A análise confirma que a agenda retórica tende a ser mais flexível e responsiva, ao passo que a agenda decisória é mais constrangida por fatores institucionais e conjunturais.

Recebido em 31 de Outubro de 2025. Aprovado em 12 de Novembro de 2025. Aceito em 4 de Dezembro de 2025.

Editor Responsável: Adriano Codato 

Editor Associado: Paulo Costa 

I. Introdução¹

¹ Agradecemos aos editores e aos pareceristas anônimos pelos comentários e sugestões que contribuíram para o aprimoramento deste artigo.

No final do século passado, Norris (1999) mostrou que, embora houvesse um aumento do desejo por democracia entre os cidadãos, simultaneamente se registrava uma queda na confiança nos atores políticos e nas instituições representativas. Uma preocupação especial era direcionada às democracias jovens, nas quais as instituições ainda não estavam plenamente consolidadas, como era, e talvez ainda seja, o caso do Brasil. Nesse contexto, torna-se essencial investigar como os governos definem prioridades políticas e respondem às demandas sociais, traduzidas tanto em decisões concretas quanto em temas destacados publicamente, ou seja, analisando a responsividade e a formação da agenda governamental. Em democracias representativas, a noção de responsividade é um pilar fundamental e pode ser definida como a habilidade democrática de criar políticas a partir das preferências dos cidadãos (Powell, 2004). Um governo é considerado responsivo se adota políticas que são sinalizadas pelos cidadãos como suas preferidas (Manin et al., 2006).

Para além da implementação das políticas, cujo êxito ou fracasso depende de variados fatores, a agenda é um dos momentos mais importantes do processo de produção de políticas públicas e corresponde aos temas priorizados pelos tomadores de decisão. A agenda governamental pode ser entendida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento (Kingdon, 2003). Essa atenção não é neutra, mas orientada por preferências políticas que determinam quais políticas receberão tratamento prioritário e quais permanecerão marginalizadas. As políticas que despertam interesse dos atores constituem o principal foco da competição política, tanto no Legislativo (Batista, 2020) quanto no Executivo, refletindo no grau de atenção que recebem e podendo ser entendidas como prioridades.

Dentre a diversidade de questões públicas possíveis sobre as quais os presidentes poderiam dedicar atenção em algum momento do mandato, alguns temas recebem mais atenção enquanto outros são esquecidos. O conjunto desses temas priorizados constitui a agenda de políticas públicas presidencial (Cohen, 2012). Ao escolher abordar determinadas questões em discursos públicos, presidentes selecionam prioridades, concentrando atenção em alguns temas. Ao mesmo tempo, embora a proposição de normas pelo Executivo seja, em muitos casos, uma obrigação constitucional e não reflita diretamente uma escolha, existe espaço para iniciativas que expressam preferências políticas. Assim, as escolhas presidenciais manifestam-se em duas dimensões: a agenda retórica, expressa nos discursos, e a agenda decisória, materializada em atos normativos e proposições legislativas.

Partindo dessa distinção, este trabalho busca responder a seguinte questão: qual a correlação entre agenda retórica e a agenda decisória dos Presidentes da República de 2003 a 2016? Isto é, os temas destacados nos discursos presidenciais correspondem àquilo que esses presidentes fizeram em termos de normas e leis? Na literatura de agenda, as proposições normativas são classificadas como pertencentes à agenda decisória (Kingdon, 2003). Já as questões que são mencionadas nos discursos, tanto no momento de campanha quanto ao longo do mandato, e refletem as prioridades do governo, são entendidas como agenda retórica (Cohen, 2012). O objetivo deste trabalho é verificar a correlação entre essas agendas, examinando até que ponto os temas priorizados nos discursos se traduziram em proposições legislativas concretas, ou seja, na agenda decisória.

Ao analisar o Presidente da República sob a perspectiva das prioridades em políticas públicas expressas em duas vertentes distintas da agenda presidencial - discursos e proposições legislativas - este artigo contribui não só para o repertório de investigações sobre políticas públicas e agenda presidencial, como para estudos sobre responsividade governamental, reflexões sobre os desdobramentos do presidencialismo brasileiro, e também fornece um panorama que complementa as investigações a respeito de um período singular na história política recente do país.

Além desta seção introdutória, o artigo está estruturado da seguinte forma: a seção a seguir apresenta o referencial teórico, discutindo os estudos de agenda com ênfase no papel do Presidente da República na definição de prioridades e na distinção entre agenda retórica e agenda decisória. Também incorpora contribuições da literatura sobre responsividade democrática, oferecendo a base conceitual para analisar a correspondência entre discurso e ação presidencial. Em seguida, descrevem-se os procedimentos metodológicos de análise de conteúdo, baseados no *codebook* do Comparative Agendas Project (CAP) e a correlação de Pearson para medir a congruência entre discursos e

proposições. A seção seguinte apresenta os resultados gerais e específicos da análise. Por fim, a última seção discute os principais resultados e suas implicações para a compreensão da dinâmica entre discurso e ação governamental e para o debate sobre responsividade presidencial.

II. Referencial teórico

Os estudos sobre agenda em políticas públicas investigam os processos pelos quais determinados temas ganham atenção governamental, enquanto outros permanecem marginalizados (Kingdon, 2003; Baumgartner & Jones, 1993; Zahariadis, 2016). A agenda representa o conjunto de assuntos que recebem atenção governamental e resulta de disputas, negociações e dinâmicas de poder entre atores políticos, burocráticos e sociais (Capella, 2018).

No processo de definição da agenda, Kingdon (2003) distingue entre atores visíveis, como o presidente, seus assessores e líderes partidários, e atores não-visíveis, como burocratas, especialistas e consultores. Embora não tenha controle total sobre o processo, o presidente é um dos atores mais importantes na definição da agenda (Kingdon, 2003; Baumgartner & Jones, 1993). Essa influência decorre de recursos institucionais, organizacionais e de persuasão capazes de direcionar a atenção governamental, como poderes legislativos, capacidade de comando de atenção pública e influência exercida pela liderança partidária e pela retórica presidencial (Olson et al., 2012).

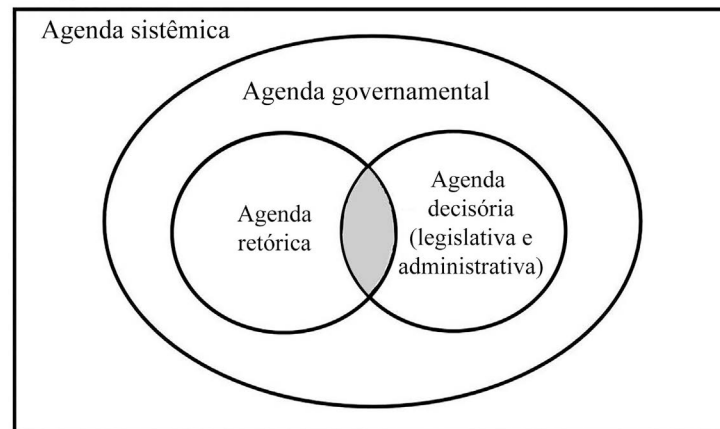
No Brasil, a configuração institucional do presidencialismo de coalizão resultou em elevado índice de aprovação da agenda legislativa do Executivo (Figueiredo & Limongi, 1998, 2007). A Constituição de 1988 conferiu ao presidente amplos poderes legislativos, entre eles as medidas provisórias (MPs), consideradas o instrumento mais poderoso à disposição do Executivo por permitir atuação unilateral e de efeitos imediatos, aproximando-se do poder de decreto descrito por Shugart & Carey (1992, 1998). Além das MPs, o presidente pode iniciar legislação orçamentária, propor emendas constitucionais e projetos de lei e expedir decretos regulamentares, cada qual com funções específicas.

A centralidade do presidente no processo de agenda-setting evidencia que a agenda governamental compreende diferentes dimensões. Inicialmente, a literatura distinguiu a agenda sistêmica, formada pelos temas considerados relevantes pela comunidade política, da agenda governamental, que reúne os assuntos sob atenção dos tomadores de decisão (Cobb & Elder 1971, 1972). Mais tarde, Kingdon (2003) refinou essa distinção ao identificar, dentro da agenda governamental, a agenda decisória, contendo questões prontas para deliberação. Cohen (2012) restringe a análise da agenda decisória à agenda presidencial, distinguindo duas dimensões: administrativa, baseada em instrumentos unilaterais; e legislativa, composta por iniciativas submetidas ao Congresso. O autor também identificou uma agenda retórica, formada pelos temas mencionados publicamente e utilizada para buscar apoio legislativo (Kernell, 2006), demonstrar responsividade e sinalizar prioridades. Embora não produza políticas diretamente, a agenda retórica expressa intenções e preferências presidenciais.

A Figura 1 baseia-se nos níveis de agenda discutidos por Birkland (2019), agregando contribuições de diferentes autores e posicionando o presidente no centro da análise. O universo da agenda inclui os temas possíveis de debate democrático; a agenda sistêmica reúne aqueles em circulação na sociedade

Figura 1 - Níveis da agenda presidencial

Universo da agenda

Fonte: elaboração própria, com base em [Birkland, 2019](#).

(Cobb & Elder, 1971, 1972); e a agenda governamental corresponde às questões que recebem atenção dos formuladores de políticas (Kingdon, 2003). No âmbito presidencial, essa agenda inclui a agenda retórica (Cohen, 2012) e a agenda decisória (Kingdon, 2003). A intersecção indica que apenas parte dos temas mencionados nos discursos se converte em iniciativas legislativas - e o inverso também ocorre.

Diante da garantia de diversos poderes legislativos ao presidente, num contexto de elevada fragmentação partidária, que torna o sucesso da agenda do Executivo dependente da formação de coalizões, o poder de barganha do presidente passa a depender fortemente da capacidade de persuasão (Neustadt, 1990). Até porque, como bem coloca Neustadt, “os poderes presidenciais podem ser não-conclusivos quando um presidente comanda, mas sempre serão relevantes quando ele persuadir” (1990, p. 68). Além disso, as recentes transformações dos meios de comunicação e de exaltação da personalidade dos políticos, movimento comum às democracias representativas contemporâneas (Manin, 1995; Gomes, 2025), reforçam a importância de compreender e analisar a retórica presidencial.

Como visto em Cohen (2012), um dos efeitos da agenda retórica presidencial pode ser demonstrar a responsividade do governo em relação ao público, mostrando que as preocupações e prioridades do governo estão alinhadas aos anseios da sociedade. Nesse sentido, a responsividade de um governo pode ser mensurada a partir da adoção de políticas que são sinalizadas pelos cidadãos como suas preferidas (Manin et al., 2006). Essa noção de responsividade tem raízes profundas em democracias representativas, cujo pressuposto é de que os eleitores conferem um mandato aos seus representantes para implementarem determinado programa político (Breunig et al., 2019). Este é o pressuposto da teoria do mandato do partido, que diz ser razoável esperar que os partidos anunciem claramente suas prioridades políticas durante a campanha eleitoral e, uma vez no governo, tentem cumprir suas promessas como meio de evitar custos políticos e alcançar a reeleição (Downs, 2013).

Estudos que examinam a responsividade em democracias representativas têm destacado a importância da correspondência entre prioridades temáticas de eleitores e governantes, argumentando que a congruência de atenção é um indicador mais robusto do que diferenças ideológicas formais. Lindeboom (2012) examina a correspondência entre prioridades do público e do governo

parlamentar holandês e identifica altos níveis de responsividade, embora reconheça exceções e percepções de distanciamento entre os grupos. O autor ressalta, porém, que esses resultados não são facilmente generalizáveis, pois características institucionais do caso holandês (sistema proporcional e baixa barreira de entrada partidária) favorecem altos níveis de responsividade ao permitir ajustes rápidos entre prioridades públicas e governamentais. Já [Kluver & Spoon \(2016\)](#) analisam a correspondência entre prioridades dos partidos e da opinião pública em dezoito democracias europeias e confirmam que os partidos respondem às preferências temáticas dos eleitores: quanto maior a atenção dedicada a um tema na eleição anterior, maior a atenção a esse mesmo tema nos manifestos partidários subsequentes. Os autores mostram ainda que a responsividade varia segundo características partidárias: partidos maiores tendem a ser mais responsivos; partidos no governo, menos; e “partidos nicho” são especialmente responsivos às demandas de seus apoiadores nas áreas em que têm maior expertise, como ocorre com partidos verdes em relação ao meio ambiente.

Dessa forma, um governo pode ser considerado responsivo se i) conhece os anseios da população; ii) concorda com as prioridades defendidas pelos cidadãos; e iii) lida com sucesso com essas prioridades, sendo esse o aspecto mais importante para os autores (Verba & Nie, 1972 apud [Lindeboom, 2012](#)). Para [Lindeboom \(2012\)](#), quando as prioridades temáticas do governo não correspondem às da população, há um problema de representação. No entanto, mesmo quando há alinhamento retórico entre governo e público, as democracias modernas carecem de mecanismos institucionais que garantam a transformação de promessas em propostas legislativas. As eleições, embora fundamentais, não asseguram o controle dos governantes pelos governados ([Manin et al., 2006](#)). Além disso, a dinâmica política pode levar os atores a se afastarem das promessas eleitorais, seja por interesses próprios, seja em função de circunstâncias endógenas e exógenas ao sistema ([Baumgartner & Jones, 1993](#); [Manin et al., 2006](#)).

Nesse contexto, os discursos presidenciais constituem-se como objetos privilegiados de análise, pois expressam a intenção inicial do governo e revelam ajustes das promessas de campanha à realidade política após a posse ([Breunig et al., 2019](#)). Dada a flexibilidade desse instrumento, a elaboração dos discursos pode ser entendida como um exercício de conciliação entre as promessas de campanha e a realidade política e econômica em constante transformação. Considerando que a seleção de determinados temas e a exclusão de outros nos discursos presidenciais configura um retrato das prioridades do Executivo, é possível supor que tais escolhas reflitam um “compromisso com propostas legislativas específicas” ([Breunig et al., 2019](#), p. 303, tradução livre).

A relação entre temas mencionados nos discursos e ações legislativas também foi analisada por [Chaqués-Bonafont et al. \(2015\)](#), ao examinarem a dinâmica da agenda governamental espanhola. Os autores compararam a “agenda simbólica”, composta por discursos de posse e discursos anuais, com a agenda decisória, formada por projetos de lei do Executivo e decretos. Concluíram que fatores externos, como crises e mobilizações sociais, e fatores internos, como restrições institucionais e a posição parlamentar dos governos, influenciaram o número de *broken promises* observadas no período.

Quando se analisa o presidente da República no presidencialismo de coalizão brasileiro ([Abranches, 1988](#)), dotado de amplos poderes legislativos, observa-se que o poder de persuasão tem um impacto ainda mais crucial, sendo capaz não só de contribuir para a formação das coalizões, como também

de influenciar a opinião pública e, também, o Congresso. Em ambos os casos, o intuito do presidente pode ser conseguir apoio suficiente para aprovar as matérias de seu interesse, inclusive as iniciadas através de proposta legislativa própria para, gradualmente, colocar em prática sua agenda de políticas públicas.

Não obstante os discursos serem momentos performáticos e flexíveis que permitem ao Presidente ajustar suas intenções políticas ao contexto presente (Charaudeau, 2006), há ainda uma ampla gama de fatores que podem escapar à dimensão discursiva, fazendo com que as palavras ditas não sejam condizentes com as ações verificadas. Fatores como restrição de recursos; conflito de prioridades dentro da coalizão; resistência política do Congresso, da mídia ou mesmo do público; assim como eventos externos imprevisíveis podem fazer com que os temas priorizados nos discursos e nas normas não sejam congruentes.

O descompasso entre discursos e práticas governamentais não é um fenômeno específico do contexto brasileiro. Os atores possuem preferências políticas (Sartori, 1994), mas existem regras formais e circunstanciais imprevisíveis que demandam atenção e integram o complexo sistema que é a atividade de governar um país. Portanto, é relevante investigar a correlação entre discursos e proposições normativas dos presidentes, buscando verificar quanto das expectativas da agenda retórica se traduziram em ações concretas na agenda decisória e levando em conta as especificidades internas e externas presentes no contexto brasileiro ao longo do período analisado.

III. Procedimentos metodológicos

² O Comparative Agendas Project (CAP) é uma infraestrutura de pesquisa colaborativa que reúne grupos de pesquisadores dedicados ao estudo de agendas governamentais, com base em um conjunto comum de dados e metodologia (Baumgartner et al., 2019). Atualmente, o projeto envolve mais de vinte países, incluindo o Brasil. A listagem atualizada está disponível em: <<https://www.comparativeagendas.net/pages/About>>.

³ A literatura do CAP inclui métricas adicionais para captar dinâmicas de mudança na distribuição de atenção, como a medida de volatilidade, desenvolvida para mensurar o grau de mudança na distribuição temática entre dois períodos sucessivos (Bonafont et al., 2020). Trata-se de uma análise muito promissora para desdobramentos futuros desta pesquisa.

Para examinar a relação entre as agendas retórica e decisória dos presidentes brasileiros no período de 2003 a 2016, este estudo utiliza a metodologia do Comparative Agendas Project (CAP)², fundamentada na análise de conteúdo para categorização temática dos documentos, e aplica a correlação de Pearson para mensurar a força e a direção da associação entre as duas dimensões da agenda presidencial³.

O recorte temporal desta pesquisa abrange um período de transformação na política brasileira. Parte-se de um contexto de estabilidade democrática, quando os indicadores de qualidade do regime alcançaram seus níveis mais altos segundo o V-Dem⁴, e avança-se até o cenário de instabilidade marcado pelo impeachment de uma presidente democraticamente eleita - a primeira, e até o momento única, mulher a ocupar o cargo. É, portanto, relevante examinar as prioridades expressas nos discursos e nas ações legislativas desses dois governos, período em que se observa o movimento pendular da democracia brasileira (Avritzer, 2019), a fim de verificar a correlação entre agendas e as implicações das mudanças no contexto político.

Para o levantamento dos dados, foram selecionados instrumentos institucionais capazes de captar diferentes dimensões da atenção presidencial. Foram analisados discursos, que compõem a agenda retórica, e proposições normativas de iniciativa do Executivo, que integram a agenda decisória. A seleção desses indicadores de agenda (Baumgartner et al., 2006; Baumgartner et al., 2014; Capella et al., 2015) permite observar a distribuição de atenção presidencial em distintos momentos - antes da eleição, no início do mandato e ao longo do governo - oferecendo uma visão mais completa da agenda presidencial. No total, a agenda retórica é composta por 16 documentos: 4 programas

⁴ O instituto V-Dem (Varieties of Democracy) utiliza uma abordagem única para conceitualizar e mensurar a qualidade da democracia a partir de dados coletados sobre cinco indicadores democráticos: eleitoral, liberal, participativo, deliberativo e igualitário. Mais informações em: <<https://www.v-dem.net/>>.

⁵ Disponíveis em: 2002: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>> 2006: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf> 2010: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programa_madegovernoDilma.pdf> 2014: <https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2014.pdf>

⁶ Os discursos de posse e mensagens enviadas ao Congresso Nacional estão disponíveis no portal da Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>>.

de governo⁵, 4 discursos de posse no Congresso Nacional, 4 discursos no parlamento e 14 Mensagens ao Congresso Nacional⁶, que totalizam 8.664 *quasi-sentences* codificadas conforme detalhado no Apêndice A. Já a agenda decisória reúne 8.691 atos normativos de iniciativa presidencial, incluindo 24 propostas de emenda à Constituição, 470 projetos de lei, 623 medidas provisórias e 7.574 decretos regulamentares, apresentados entre janeiro de 2003 e 11 de maio de 2016, conforme apresentado no Apêndice B.

Após a eleição, o Decreto nº 70.274/1972 determina que o presidente eleito realize dois discursos de posse: um no Congresso Nacional e outro no parlamento do Palácio do Planalto. Ambos ocorrem no primeiro dia do mandato, mas são direcionados a audiências distintas, permitindo captar diferenças de estratégias discursivas e de temas abordados.

Durante o mandato, os presidentes são constitucionalmente obrigados a enviar, no início de cada Sessão Legislativa, a Mensagem ao Congresso Nacional, na qual apresentam as prioridades do Executivo e um balanço do ano anterior. Por serem documentos formais e altamente institucionalizados, as Mensagens constituem um indicador relevante para captar a priorização de questões na agenda presidencial (Capella & Brasil, 2020).

A Constituição de 1988 conferiu amplos poderes legislativos ao Presidente da República (Shugart & Carey, 1992; Figueiredo & Limongi, 1998, 2007), por meio dos quais é possível observar suas prioridades temáticas. Assim, analisar a agenda decisória presidencial significa investigar os temas que geraram propostas legislativas de iniciativa do Executivo e que estão prontas para o processo deliberativo. O andamento das negociações com o Legislativo e o desfecho dessas propostas, contudo, não integra o escopo desta análise.

No caso das propostas de emenda constitucional e dos projetos de lei, previstos nos artigos 60 e 61 da Constituição Federal de 1988, ambos dependem de aprovação do Congresso para produzir efeitos (Brasil, 1988). As propostas de emenda não podem suprimir cláusulas pétreas e constituem a espécie normativa de aprovação mais rigorosa do ordenamento jurídico. Já os projetos de lei ordinária têm caráter residual e abrangem matérias não reguladas por decreto ou lei complementar, sendo de iniciativa privativa do Executivo aquelas relativas a temas tributários, orçamentários e administrativos, bem como à criação de cargos públicos, à organização da administração direta e à fixação dos efetivos das Forças Armadas, entre outros assuntos.

As medidas provisórias constituem o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do presidente brasileiro (Figueiredo & Limongi, 2007). São atos unilaterais e unipessoais que criam normas com efeitos imediatos por sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período, antes de sua apreciação pelo Congresso. A Constituição veda sua edição em matérias específicas, como cidadania, nacionalidade, partidos políticos, direitos políticos, direito penal e processual, organização do Judiciário e do Ministério Público, temas orçamentários, entre outros.

Outro instrumento de competência privativa do chefe do Executivo são os decretos regulamentares, distintos dos projetos de lei, das propostas de emenda à Constituição e de outros decretos que dependem de apreciação do Congresso. Diferentemente das medidas provisórias, os decretos regulamentares não possuem força normativa própria: servem apenas para detalhar leis já existentes e organizar a administração pública, conforme o art. 84, VI, da Constituição Federal. Por isso, representam um instrumento mais limitado, restrito a matérias específicas.

Neste estudo, a dimensão decisória da agenda presidencial inclui medidas provisórias e decretos, que compõem a agenda decisória administrativa, e projetos de lei e propostas de emenda constitucional, que integram a agenda decisória legislativa. Essa seleção permite observar a distribuição de atenção em diferentes vertentes da atuação presidencial. Foram analisadas todas as proposições de iniciativa do Executivo entre 1º de janeiro de 2003 e 11 de maio de 2016. Embora o impeachment tenha sido concluído em 31 de agosto, o processo foi oficialmente aberto em 12 de maio, data em que Dilma Rousseff se afastou do cargo, razão pela qual esse é o marco final do período analisado.

De acordo com levantamento realizado no Portal de Informação Legislativa e Jurídica do Brasil (LexML), entre janeiro de 2003 e 11 de maio de 2016 foram apresentadas no Congresso Nacional diversas propostas de emenda, das quais apenas cerca de 1% teve origem no Poder Executivo, totalizando 24 iniciativas. No caso dos projetos de lei, foram apresentados 470 pelos presidentes nesse período, dos quais 366 foram iniciados por Lula e 104 durante os governos Dilma. Lula também teve maior atuação mediante decretos e medidas provisórias, apresentando, respectivamente, 5.156 e 419, enquanto Dilma apresentou em torno de 2.418 decretos e 204 medidas provisórias⁷.

Após a seleção e organização do *corpus* documental, cada documento foi codificado (Bardin, 1977) seguindo o *codebook* do CAP, adaptado para o contexto brasileiro (Capella & Brasil, 2019). O *codebook* é uma estrutura constituída por 21 macrocódigos (além de 211 subcódigos, que captam especificidades de cada uma delas), que representam políticas setoriais específicas⁸. As menções a políticas públicas nos documentos foram agrupadas aos macrocódigos⁹, representando os principais setores de ação governamental (como economia, trabalho, educação, saúde, meio ambiente etc.), conforme o Quadro 1.

Nos documentos discursivos, as unidades de codificação correspondem às *quasi sentences*, entendidas como palavras, sentenças ou segmentos textuais que expressam uma política setorial. Nos documentos normativos, a unidade de codificação é a própria norma jurídica. Após a categorização das *quasi sentences* e das normas segundo o *codebook*, foi elaborado um banco de dados com a frequência dos tópicos nos documentos analisados, permitindo identificar políticas priorizadas ou negligenciadas em cada momento. A partir dessas frequências, calculou-se a média aritmética dos percentuais de cada tema nas agendas retórica e decisória, representando a atenção média dedicada a cada área setorial em discursos e ações legislativas de cada governo.

A correlação entre as variáveis foi calculada a partir dos percentuais médios de cada tema nas duas dimensões da agenda, utilizando o software R e o coeficiente de Pearson para mensurar a intensidade e a direção das relações lineares. Essa abordagem permitiu identificar padrões de associação entre as políticas setoriais presentes na agenda retórica e na agenda decisória. Os coeficientes obtidos foram interpretados segundo os critérios de Cohen (1988), que classificam correlações como fracas ($r < 0,30$), moderadas ($0,30 \leq r < 0,70$) e fortes ($r \geq 0,70$).

A aplicação dessa metodologia permite traçar um panorama da distribuição da atenção presidencial entre os temas do *codebook*, identificando convergências e divergências entre o que é comunicado nos discursos e o que é proposto em termos de ação. Essa comparação fornece uma medida empírica da coerência entre as duas dimensões da agenda. Com isso, é possível comparar dois presidentes de mesma orientação programática que enfrentaram condições políticas distintas, evidenciando como diferentes contextos de governabilidade influenciam a relação entre discurso e ação presidencial.

⁷ Os dados foram obtidos no banco de dados do Comparative Agendas Project (CAP), que reúne a produção legislativa do Executivo e do Legislativo. Para a pesquisa, foram selecionadas apenas as proposições de iniciativa presidencial, mediante verificação individual da autoria.

⁸ O Master Codebook (Comparative Agendas Project 2024) é o coração da estrutura metodológica do CAP e define as categorias analíticas para a classificação e sistematização da atenção governamental em políticas públicas, sendo a base para a comparabilidade dos dados coletados por todos os grupos de pesquisa que integram o CAP. Sobre o codebook, consultar Bevan (2019) e Bevan & Palau (2020).

⁹ A ausência dos códigos 11 e 22 decorre de ajustes realizados na estrutura do Master Codebook, sobre a qual se baseia o codebook brasileiro. O codebook original, criado em 1993 no âmbito do Policy Agendas Project, incluía categorias específicas do contexto norte-americano posteriormente reagrupadas. Detalhes do processo são apresentados em Bevan (2019).

Quadro 1 - *Codebook* brasileiro

Macro-código	Tópico
1	Questões macroeconômicas nacionais
2	Direitos e Liberdades Cíveis e das minorias
3	Saúde
4	Agricultura, Pecuária e Pesca
5	Trabalho, Emprego e Previdência
6	Educação
7	Meio-ambiente
8	Energia
9	Imigrações e Refugiados
10	Transporte
12	Judiciário, Justiça, Crimes e Violência
13	Políticas Sociais
14	Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária
15	Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno
16	Defesa, Forças Armadas, Militares e Guerra
17	Ciência, Tecnologia e Comunicações
18	Comércio Exterior
19	Relações Internacionais e Política Externa
20	Governo e Administração Pública
21	Terras Públicas, Gerenciamento de Águas e Território
23	Cultura, Esporte e Lazer

Fonte: [Capella & Brasil \(2019\)](#).

Na sequência, são expostos os resultados encontrados a partir dos métodos aqui detalhados.

IV. Congruência entre as agendas presidenciais

A análise da congruência entre as agendas retórica e decisória dos presidentes Lula e Dilma permite compreender em que medida os discursos presidenciais se traduziram em ação governamental. A comparação entre essas dimensões revela aspectos da responsividade em um período marcado por estabilidade democrática e transformações políticas. Os resultados mostram variações na correlação entre o que foi dito e o que foi feito, influenciadas por fatores como condição de recém-eleito ou reeleito, contexto político-institucional, restrições orçamentárias, prioridades temáticas e demandas imprevistas que exigem ação direta do Executivo.

Para captar essas variações, a análise considerou separadamente cada mandato presidencial e, adicionalmente, a totalidade dos governos de Lula e Dilma. Essa abordagem permite avaliar a correlação entre discurso e ação em cada período e identificar associações cruzadas, como a relação entre a retórica do primeiro governo e a agenda decisória do segundo.

Como ambos os presidentes foram reeleitos, também se examinaram as relações entre mandatos consecutivos, entendendo que o segundo governo pode representar uma nova oportunidade de convergência. Assim, além das correla-

ções internas de cada mandato, mensurou-se a associação entre a retórica do primeiro governo e a ação do segundo, tanto para Lula quanto para Dilma.

Na [Tabela 1](#), os valores em destaque na diagonal correspondem à congruência por mandato, indicando o grau de correlação entre as agendas retórica e decisória do mesmo período. Os demais valores mostram as possibilidades alternadas de correlação dentro dos dois governos de cada presidente.

Considerando os mandatos separadamente, os dados mostram que o primeiro governo Lula apresentou correlação relativamente forte entre o conteúdo temático de seus discursos e suas proposições legislativas, com resultado estatisticamente significativo. Isso indica que Lula iniciou o mandato de 2003 empenhado em traduzir em ação as prioridades destacadas em seus discursos, avançando na criação de políticas em diferentes áreas setoriais. O [Gráfico 1](#) reforça essa percepção.

O alto nível de congruência observado nesse mandato indica um período de responsividade expansiva, alinhado à teoria do mandato, segundo a qual a perspectiva de reeleição incentiva maior responsividade do governo.

No segundo mandato, observa-se o cenário oposto: a correlação entre agenda retórica e decisória enfraquece. Embora Lula continuasse a destacar diversas prioridades em seus discursos, sua atuação propositiva foi mais limitada, indicando maior foco na consolidação e regulamentação de programas iniciados no primeiro governo. Com isso, sugere-se que ele concentrou esforços em consolidar e regulamentar alguns dos programas iniciados no primeiro mandato, ao invés de propor novas políticas. Assim, é possível relacionar essa fase de consolidação política com uma responsividade mais limitada. O [Gráfico 2](#) ilustra esse padrão.

Ao assumir a Presidência após três tentativas, Lula encontra um contexto marcado pela estabilização da moeda decorrente do Plano Real, pela melhora das condições de vida e por instituições suficientemente sólidas para permitir o uso intenso de seus poderes legislativos. Nesse cenário, demonstra ampla responsividade, refletida na forte correlação entre suas ações e o conteúdo de seus discursos.

No segundo governo, a quantidade de proposições legislativas diminui enquanto a dimensão retórica aumenta, sugerindo mudanças no contexto político ou na postura presidencial. A análise cruzada entre os mandatos, porém,

Tabela 1 - Correlação entre agenda retórica e agenda decisória do(a) Presidente da República (2003-2016)

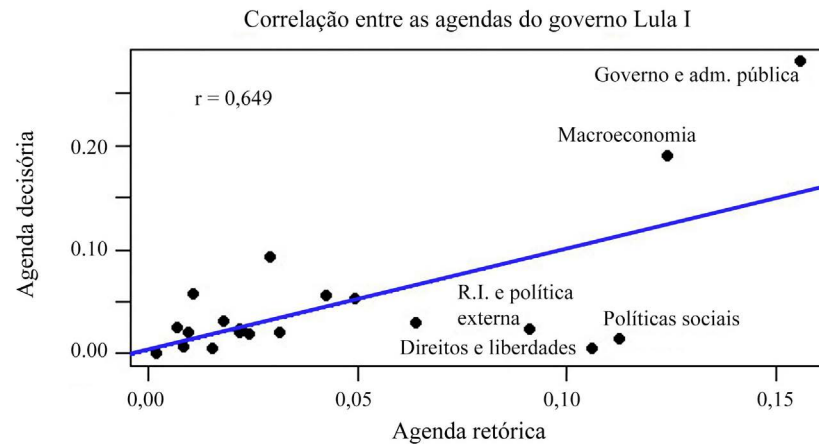
		Agenda retórica			
		Agenda retórica Lula I	Agenda retórica Lula II	Agenda retórica Dilma I	Agenda retórica Dilma II
Agenda decisória	Agenda decisória Lula I	0,6494***	0,5326**		
	Agenda decisória Lula II	0,5864***	0,343		
	Agenda decisória Dilma I			0,3207	0,2764
	Agenda decisória Dilma II			0,5603***	0,4487**

Coefficiente de correlação: $r < 0,3$ (fraca); $0,3 \leq r < 0,7$ (moderada); $r \geq 0,70$ (forte).

Significância: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

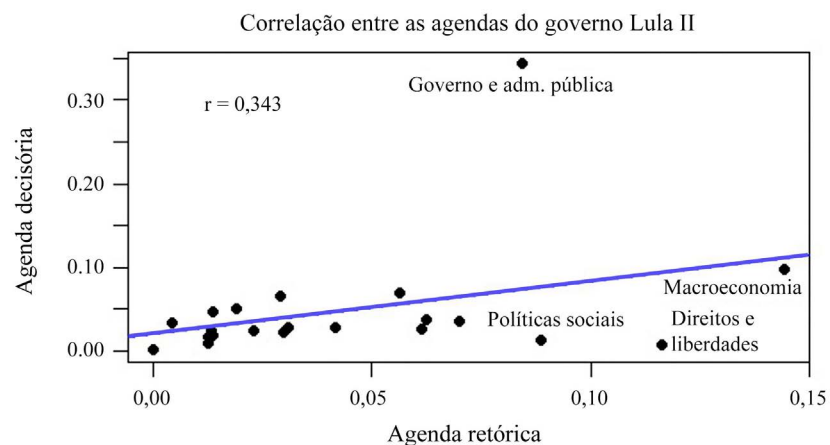
Fonte: elaboração própria (2025).

Gráfico 1 - Correlação entre a agenda retórica e a agenda decisória no primeiro mandato de Lula (2003-2006)



Fonte: elaboração própria (2025).

Gráfico 2 - Correlação entre a agenda retórica e a agenda decisória no segundo mandato de Lula (2007-2010)



Fonte: elaboração própria (2025).

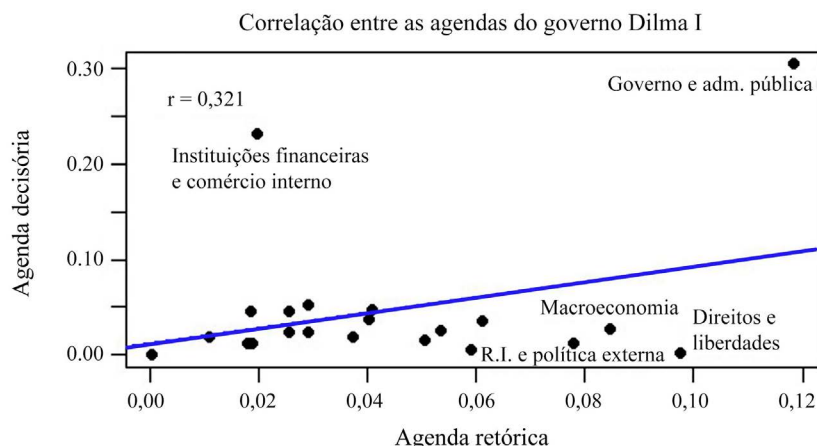
indica correlação moderada e estatisticamente significativa entre a agenda retórica de Lula II e a agenda decisória de Lula I. Isso revela que, após a reeleição, os momentos discursivos passaram a ser usados para endossar e sustentar políticas e programas propostos no primeiro mandato.

Tal cenário de responsividade limitada e correlação estatisticamente insignificante entre discursos e ações, contudo, se repetiu no primeiro mandato de Dilma, como mostra o [Gráfico 3](#).

Com isso, relativiza-se a ideia de que presidentes em primeiro mandato seriam mais dispostos a levar adiante suas promessas e prioridades retóricas para evitar custos que comprometam uma eventual reeleição. Por outro lado, observa-se um ponto destoante que recebeu atenção anormal na agenda decisória, sem equivalente na retórica, o que contribuiu para a baixa correlação no primeiro mandato de Dilma.

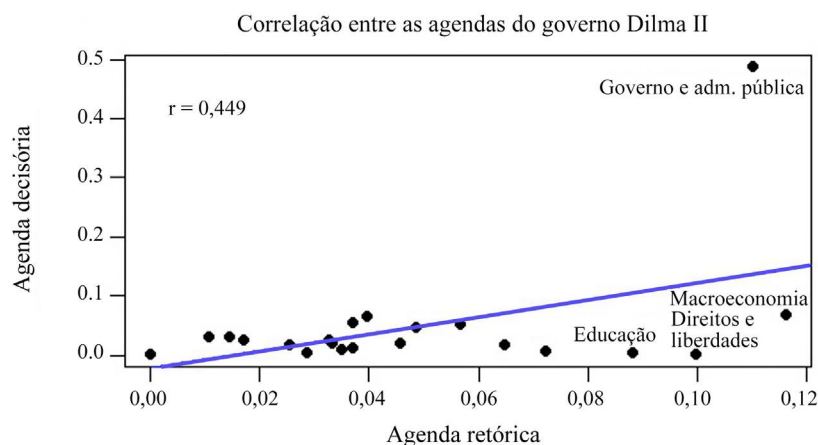
Todavia, Dilma apresenta maior congruência em seu segundo mandato, mesmo com menos tempo no cargo, resultando em correlação moderada e estatisticamente significativa, como mostra o [Gráfico 4](#).

Gráfico 3 - Correlação entre a agenda retórica e a agenda decisória no primeiro mandato de Dilma (2011-2014)



Fonte: elaboração própria (2025).

Gráfico 4 - Correlação entre agenda retórica e a agenda decisória no segundo mandato de Dilma (2015-2016)



Fonte: elaboração própria (2025).

Os gráficos mostram que Dilma concentrou sua atuação na dimensão retórica, priorizando a manifestação pública de suas agendas mais do que o uso dos instrumentos legislativos disponíveis. Essa postura pode decorrer de um relacionamento instável com o Congresso, que limitou sua atuação legislativa ao mesmo tempo em que demandou maior esforço conciliador e persuasivo. No conjunto, esse contexto contribuiu para a menor congruência entre as agendas de seus mandatos.

A correlação moderada e estatisticamente significativa no segundo mandato, mesmo em condições adversas, indica um esforço de Dilma para sustentar e materializar suas prioridades retóricas por meio de atos normativos. Isso sugere uma tentativa de recompor sua autoridade política ao propor ações coerentes com sua retórica, evidenciando uma responsividade reativa diante de uma coalizão enfraquecida e de um cenário de instabilidade política e institucional.

Ao observar as correlações alternadas entre os mandatos consecutivos de Lula e Dilma, verifica-se que ambos apresentaram correlações fortes entre a

retórica do primeiro governo e a agenda decisória do segundo. Isso sugere que cada presidente iniciou o mandato com uma retórica coesa e centrada em temas basilares, que, ainda que não incorporados de imediato, acabaram sendo traduzidos em medidas legislativas na segunda oportunidade.

Por outro lado, observa-se correlação fraca e insignificante entre a retórica de Dilma após a reeleição e suas proposições legislativas iniciais. Esse resultado pode estar associado ao relacionamento instável com o Congresso e à contestação do resultado eleitoral de 2014, fatores que exigiram da presidente uma retórica mais comedida e conciliadora.

Os pontos observados nos gráficos de dispersão influenciam fortemente o grau de correlação e revelam padrões comuns e particularidades entre os mandatos. Temas ligados à administração pública se destacam por receber atenção muito superior em ambas as dimensões, contribuindo para elevar a correlação. Isso se explica pelo fato de que muitas disposições sobre a organização interna da administração pública são de iniciativa exclusiva do presidente da República e constituem uma obrigação legal, mais do que uma escolha política.

Destaca-se o peso de “instituições financeiras e comércio interno” na agenda decisória do primeiro governo Dilma, especialmente em regulação financeira e medidas de ressarcimento por desastres naturais. Como esse tema não recebeu atenção equivalente na retórica presidencial, a correlação entre as agendas foi negativamente afetada. Esse descompasso reflete circunstâncias inesperadas que demandaram ação imediata do poder público, como as chuvas torrenciais que atingiram diversos estados no início dos anos 2010.

“Políticas sociais” e “direitos e liberdades” também reduziram a congruência entre as agendas, pois apareceram com grande frequência nos discursos, mas não foram acompanhadas por atos normativos na mesma proporção. Essa diferença, contudo, deve ser relativizada: programas de grande relevância foram criados na área social, especialmente nos governos Lula, como o Cartão Alimentação e o Bolsa Família. Esse último, associado a medidas econômicas e trabalhistas, compôs um tripé que contribuiu para a significativa redução da pobreza a partir de 2004 (Singer, 2009).

Questões macroeconômicas também se destacam, aparecendo com alta frequência na agenda retórica e, em alguns casos, na decisória. Além da relevância intrínseca do tema, o discurso da estabilidade econômica foi articulado a medidas como o aumento do salário mínimo e a ampliação do crédito (Singer, 2009), que simultaneamente beneficiaram as camadas mais pobres e sinalizaram ao mercado financeiro, nacional e internacional, o compromisso de governos voltados a políticas sociais com a manutenção da estabilidade macroeconômica.

De modo semelhante, “relações internacionais e política externa” aparecem com frequência nas agendas retóricas de Lula e Dilma, sobretudo nos primeiros mandatos, sugerindo um esforço inicial de sinalização sobre a posição do Brasil no cenário internacional. No plano propositivo, porém, a atuação presidencial é limitada, já que a política externa é regulada pela Constituição, por tratados internacionais e por decretos, cabendo ao Executivo apenas propor emendas e regulamentar a execução desses tratados. Além disso, iniciativas voltadas à cooperação cultural e comercial não exigem novos projetos de lei, o que reforça o caráter majoritariamente discursivo desse tema.

Além dos temas mais destoantes, há diversos assuntos representados nos gráficos que aparecem próximos à reta de regressão, indicando maior correlação entre eles, seja por receberem pouca ou muita atenção. Como a

identificação individual desses pontos comprometeria a legibilidade dos gráficos, elaborou-se a [Tabela 2](#), que apresenta o percentual médio de atenção dedicado a cada tema no conjunto de documentos analisados em cada agenda.

A agenda retórica tem maior flexibilidade temática, permitindo que o presidente aborde livremente assuntos considerados relevantes. Essa liberdade favorece enunciados sem referência direta a políticas públicas, frequentemente marcados por apelos morais, patrióticos, religiosos, ou expressões genéricas de gratidão e esperança. Como tais passagens não se enquadram em nenhuma categoria do *codebook*, foram classificadas no código 0, correspondente às “Não políticas públicas”, evidenciando o caráter simbólico de parte das falas presidenciais.

Os valores da tabela representam médias de atenção dentro de cada agenda; por isso, especialmente na agenda retórica, há grande variação na frequência atribuída a cada código, inclusive ao de “Não políticas públicas”. Nos discursos de posse ao povo, por exemplo, esse código correspondeu a 27% das menções em Lula e 35% em Dilma, enquanto nas mensagens ao Congresso caiu para 4% e 0%, respectivamente.

De modo geral, observa-se congruência relevante entre as agendas em temas como trabalho e previdência, educação, segurança pública e habitação. Além de frequentes nos discursos, esses assuntos resultaram em atos normativos importantes, como os aumentos reais do salário mínimo, o Benefício de

Tabela 2 - Distribuição de atenção presidencial por temas na totalidade dos governos (2003-2016)

Códigos	Lula I e II (2003-2010)		Dilma I e II (2011-11/5/2016)	
	Ag. retórica	Ag. decisória	Ag. retórica	Ag. decisória
0 - Não política pública	11%	-	11%	-
1 - Macroeconomia	16%	12%	11%	7%
2 - Direitos civis, políticos, liberdades e minorias	8%	1%	8%	0%
3 - Saúde	2%	2%	4%	1%
4 - Agricultura, pecuária e pesca	2%	2%	3%	1%
5 - Trabalho, emprego e previdência	6%	5%	4%	1%
6 - Educação	5%	6%	7%	2%
7 - Meio - ambiente	1%	2%	3%	2%
8 - Energia	2%	2%	3%	2%
9 - Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%
10 - Transportes	1%	2%	2%	4%
12 - Judiciário, justiça, crimes e violência	3%	5%	5%	3%
13 - Políticas sociais	10%	1%	7%	0%
14 - Habitação, infraestrutura e reforma agrária	4%	6%	3%	4%
15 - Instituições financeiras e comércio interno	2%	2%	2%	8%
16 - Defesa, forças armadas, militares e guerra	1%	5%	1%	3%
17 - Ciência, tecnologia e comunicações	1%	3%	2%	1%
18 - Comex., importações e exportações	4%	3%	2%	2%
19 - Relações internacionais e política externa	6%	3%	5%	2%
20 - Governo e administração pública	10%	29%	10%	23%
21 - Território e recursos naturais	1%	2%	1%	2%
23 - Cultura, esporte e lazer	1%	2%	2%	1%

Fonte: elaboração própria (2025).

Prestação Continuada (BPC), o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) e o Minha Casa Minha Vida.

Por outro lado, alguns tópicos apresentaram correlação justamente pela baixa atenção recebida nas duas dimensões da agenda, como “imigração e refugiados”, “meio ambiente” e “cultura, esporte e lazer”, entre outros.

Por fim, cada tema possui particularidades e depende, em maior ou menor medida, das competências do governo federal. Assim, direitos e relações internacionais aparecem com frequência nos discursos, mas não recebem a mesma atenção normativa, por corresponderem a áreas mais restritivas de atuação do Executivo. Em contraste, temas internos de natureza técnica, como administração pública e defesa, receberam atenção superior na agenda decisória, refletindo matérias sobre as quais o presidente é chamado a se pronunciar com regularidade, independentemente de sua vontade política.

V. Considerações finais

A análise de correlação entre as agendas retórica e decisória revelou variações substantivas na correspondência entre discurso e ação presidencial nos governos Lula e Dilma, refletindo diferentes padrões de responsividade. No primeiro mandato de Lula, a correlação foi forte, indicando disposição inicial de converter promessas em políticas públicas, com elevado grau de correspondência entre discurso e decisão. No segundo mandato, a correlação se enfraquece, com predominância da dimensão retórica em razão do foco na consolidação e regulamentação de programas iniciados anteriormente, mais do que na proposição de novas iniciativas. No caso de Dilma, observa-se o padrão inverso: seu primeiro mandato apresentou correlação fraca e estatisticamente insignificante, contrariando a expectativa de maior responsividade em governos de estreia e revelando preferência pela dimensão discursiva, sem ação normativa equivalente. Já o segundo mandato exibiu correlação moderada e significativa, sugerindo esforço para sustentar retoricamente e materializar suas prioridades mesmo em um contexto de instabilidade política.

Tematicamente, a congruência entre as agendas retórica e decisória ocorreu especialmente em políticas como trabalho, emprego e previdência; educação; habitação e infraestrutura; e governo e administração pública. Essas áreas se destacam por serem políticas de iniciativa própria do presidente, além de envolverem certa autonomia normativa e capacidade de ação direta. Além disso, envolvem políticas contínuas, que mantêm centralidade nos discursos e demandam regulação ou aperfeiçoamento legal - o que contribui para gerar correlações estatisticamente mais elevadas entre retórica e ação. Exemplos incluem o aumento real do salário mínimo, o Bolsa Família, o PROUNI, o FUNDEB, o PRONATEC, o PRONASCI e o Minha Casa Minha Vida, que aparecem tanto na retórica presidencial (como símbolos de compromisso social e legitimidade política) quanto na agenda decisória (por meio de proposições e medidas normativas).

São múltiplos os fatores que podem afetar a materialização legislativa do conteúdo dos discursos presidenciais. Desde fatores internos, como regras institucionais, tamanho e coesão de coalizões ou disponibilidade orçamentária; até fatores externos, como crises políticas ou eventos inesperados. Além disso,

é preciso considerar a existência de determinações institucionais que podem restringir o lócus a determinados atores ou instrumentos, e o fato de que os atores governamentais possuem preferências temáticas particulares. Além disso, o contexto político-institucional é suscetível a alterações a cada nova administração, o que pode significar desafios distintos em termos do relacionamento entre os Poderes e governabilidade do Executivo que, por sua vez, afetem a correlação entre seus discursos e proposições legislativas.

Considerando esses aspectos, os resultados permitem dimensionar o grau de responsividade de cada mandato presidencial, em um período em que a qualidade da democracia brasileira alcançou condições de relativa estabilidade. Todavia, o impeachment de Dilma representou um ponto de inflexão no pêndulo democrático (Avritzer, 2019) e a emergência das transformações políticas que eclodiram nesse cenário se refletem nas dinâmicas das agendas presidenciais.

As mudanças observadas no período revelam diferentes padrões de responsividade e mostram que, além da correspondência entre prioridades, o grau de responsividade de um governo depende diretamente do contexto político-institucional. Governos amplamente responsivos tendem a ocorrer em cenários de maior capital político e estabilidade institucional. Já níveis mais contidos surgem em mandatos voltados à consolidação de políticas preexistentes ou marcados por restrições institucionais. Crises e processos de erosão da coalizão podem, por sua vez, estimular a ação, levando o Executivo a converter prioridades retóricas em propostas efetivas.

Dessa forma, o estudo contribui para a literatura de políticas públicas - especialmente de agenda governamental - e para a literatura sobre o presidencialismo brasileiro ao demonstrar a influência do contexto político-institucional sobre a capacidade dos presidentes brasileiros de materializar suas agendas retóricas, ainda que com variações significativas entre diferentes áreas temáticas. Ao focalizar simultaneamente as dimensões retórica e decisória da agenda presidencial nos governos Lula e Dilma, o estudo aprofunda a discussão sobre responsividade governamental e oferece um panorama sobre um período recente e singular da democracia brasileira.

Os resultados também dialogam com achados internacionais produzidos no âmbito do CAP, segundo os quais a agenda retórica tende a ser mais responsiva, enquanto a agenda decisória apresenta maior estabilidade e é mais afetada por fricções institucionais (Bevan & Jennings, 2014). Estudos de longo prazo sobre o Reino Unido identificaram padrões de estabilidade da agenda retórica, com mudanças ocorrendo apenas diante de choques externos ou alterações significativas no ambiente político (Jennings et al., 2011). No caso espanhol, observou-se que a correspondência entre discurso e ação é limitada por fatores institucionais, eventos externos e características do sistema político. Nesse caso, a agenda decisória mostrou-se menos responsiva e mais restrita do que a retórica, especialmente em cenários de alta fricção institucional (Charqués-Bonafont et al., 2015). No contexto latino-americano, análises recentes que aplicaram o CAP a discursos presidenciais e atos normativos destacam o peso dos arranjos institucionais, da fragmentação partidária e da capacidade executiva na correspondência entre discurso e ação (Bevan & Palau, 2020; Beyer et al., 2022; Brasil et al., 2023). Em síntese, a literatura internacional indica que agendas presidenciais são simultaneamente responsivas e constrangidas - padrão observado também nos governos Lula e Dilma, nos quais a congruência entre retórica e decisão variou conforme coalizões, estabilidade política e ciclos de crise. Essa convergência reforça a inserção do caso

brasileiro no debate comparado sobre responsividade e dinâmica das agendas presidenciais.

Embora este estudo ofereça um panorama consistente sobre a congruência entre agendas retórica e decisória nos governos Lula e Dilma, algumas limitações devem ser reconhecidas. A seleção dos documentos analisados, ainda que alinhada ao CAP, não inclui outros instrumentos relevantes da ação presidencial - como portarias, resoluções e instruções normativas - o que pode restringir a amplitude das conclusões. Do ponto de vista metodológico, a correlação linear permite identificar padrões de associação, mas não estabelece relações causais entre discurso e ação. Além disso, métricas de dinâmica temporal da agenda, como volatilidade e estabilidade, constituem desdobramentos metodológicos importantes, mas exigem recortes longitudinais específicos e poderão ser exploradas em pesquisas futuras. Também é necessário considerar que a dinâmica política do período, marcada por crises, constrangimentos institucionais e choques externos, pode ter influenciado simultaneamente a retórica presidencial e a produção normativa, afetando os resultados observados. Ademais, por se tratar de um estudo centrado na agenda, a análise não abrange a etapa de implementação das políticas, o que impede avaliar se a convergência entre discursos e proposições se traduziu em ação efetiva. Por fim, algumas políticas setoriais, como saúde, meio ambiente e relações internacionais, têm lócus decisório em instrumentos distintos dos considerados aqui, o que pode obscurecer resultados mais específicos.

Essas limitações abrem caminhos promissores para extensões futuras, como a ampliação temporal do estudo para incluir governos posteriores; a incorporação de outros instrumentos normativos e discursivos comumente utilizados pelos Presidentes; a análise de outras dimensões da agenda (midiática ou pública); abordagens qualitativas sobre enquadramentos discursivos e técnicas quantitativas capazes de captar dinâmicas temporais mais complexas.

Declaração de contribuição de autoria

Giovanna Peverari Rampin: concepção, análise de dados, recebimento de financiamento, pesquisa, metodologia, validação de dados e experimentos, design da apresentação de dados, redação do manuscrito original. **Ana Cláudia Niedhardt Capella:** concepção, curadoria de dados, recebimento de financiamento, pesquisa, metodologia, administração do projeto, supervisão, redação - revisão e edição.

Declaração de uso de IA

Não foi utilizada.

Financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio da concessão de bolsa de Mestrado; e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio de bolsa de Produtividade em Pesquisa (processo n. 312490/2023-2).

Declaração de disponibilidade dos dados da pesquisa

Os dados de pesquisa estão disponíveis mediante solicitação.

Declaração de conflito de interesse

As autoras declaram que não possuem qualquer conflito de interesse que possa ter influenciado a elaboração deste artigo.

Giovanna Peverari Rampin (giovannaprampin@gmail.com) é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Ana Cláudia Niedhardt Capella (ana.capella@unesp.br) é Professora da Unesp - Campus de Araraquara e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar.

Referências

- Abranches, S.H. (1988) Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, 31(1), pp. 5-34. Disponível em: <<https://dados.iesp.uerj.br/en/artigos/?id=348>>. Acesso em: 29 dez. 2025.
- Avritzer, L. (2019) O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos CEBRAP*, 37(2), pp. 273-289. DOI
- Batista, M. (2020) Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. *Revista Brasileira de Ciência Sociais*, 35(104). DOI
- Bardin, L. (1977) *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Baumgartner, F.R. & Jones, B.D. (1993) *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R., Breunig, C. & Grossman, E. (orgs) (2019) *Comparative policy agendas: theory, tools, data*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, F.R., Green-Pedersen, C. & Jones, B.D. (2006) Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, 13(7), pp. 959-974. DOI
- Baumgartner, F.R., Jones, B.D. & Mortensen, P.B. (2014) Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: P.A. Sabatier & C. Weible (orgs) *Theories of the policy process*. 3rd Edition. Boulder: Westview Press.
- Bevan, S. (2019) Gone fishing: the creation of the comparative agendas project master codebook. In: F.R. Baumgartner, C. Breunig & E. Grossman (orgs) *Comparative policy agendas: theory, tools, data*. Oxford: Oxford University Press.
- Bevan, S. & Jennings, W. (2014) Representation, agendas and institutions. *European Journal of Political Research*, 53, pp. 37-56. DOI
- Bevan, S. & Palau, A.M. (2020) O comparative agendas project na América Latina: dados e codificação. *Revista de Administração Pública*, 54(6), pp. 1526-1545. DOI
- Beyer, D., Breunig, C., Green-Pedersen, C. & Kluser, K.J. (2022) Punctuated equilibrium and the comparative study of policy agendas. *Polit Vierteljahresschr*, 63, pp. 275-294. DOI
- Birkland, T.A. (2019) *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 5th Edition. New York: Routledge.
- Bonafont, L.C., Green-Pedersen, C. & Seeberg, H.B. (2020) Comparing agenda-settings: the Comparative Agendas Project. In: G. Peters & G. Fontaine (orgs) *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 90-112.
- Brasil (1972) Decreto n. 70.274, de 9 de março de 1972. Aprova as normas do cerimonial público e a ordem geral de precedência. Brasília, DF.
- Brasil (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2025.
- Brasil, F.G., Aranda-Jan, A.C., Castro, J. & Aguirre, P. (2023) Using the comparative agendas project to understand policy priorities in presidential agendas in Brazil, Ecuador and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 42, pp. 402-425. DOI
- Breunig, C., Grossman, E. & Schnatterer, T. (2019) Connecting government announcements and public policy. In: F. Baumgartner, C. Breunig & E. Grossman (orgs) *Comparative policy agendas: theory, tools and data*. Oxford: Oxford University Press.
- Capella, A.C.N. (2018) *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 16 out. 2025.

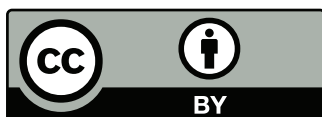
- Capella, A.C.N., Brasil, F.G. & Sudano, A.D.G.C.P. (2015) *O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas*. In: Anais do 39º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, MG. Disponível em: <https://www.academia.edu/18235771/O_estudo_da_agenda_governamental_Reflex%C3%B5es_metodol%C3%B3gicas_e_in_dicativos_para_pesquisas>. Acesso em 15 maio 2025.
- Capella, A.C.N. & Brasil, F.G. (2019) Brazilian policy agendas project. In: *Comparative Agendas Project* [S. l.]. Disponível em: <<https://www.comparativeagendas.net/brazil>>. Acesso em: 15 set. 2025.
- Capella, A.C.N. & Brasil, F.G. (2020) Prioridades em políticas públicas: mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental (1991-2020). *Rev. Sociol. Polit.*, 30(17), e017. DOI
- Chaqués-Bonafont, L., Palau, A.M. & Baumgartner, F.R. (2015) Broken promises. In: *Agenda Dynamics in Spain*. Hampshire: Palgrave e Macmillan, pp. 49-86.
- Charaudeau, P. (2006) *Discurso político*. São Paulo: Contexto.
- Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1971) The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, 33(4), pp. 892-915.
- Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1972) *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cohen, J. (2012) *The president's legislative policy agenda (1789-2002)*. New York: Cambridge University Press.
- Cohen, J. (1988) *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. 2nd Edition. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Comparative Agendas Project (2024) *Comparative agendas project: master codebook*. [S. l.]. Disponível em: <<https://www.comparativeagendas.net/codebook>>. Acesso em: 15 set. 2025.
- Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (2002) *Programa de governo 2002*. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>>. Acesso em: 26 de dez. 2025.
- Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (2006) *Programa de governo 2006*. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf>. Acesso em 26 dez. 2025.
- Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (2010) *Programa de governo 2010*. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programadegovernoDilma.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2025.
- Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (2014) *Programa de governo 2014*. Disponível em: <https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2014.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.
- Downs, A. (2013) *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. (1998) Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, pp. 81-215. DOI
- Figueiredo, A. & Limongi, F. (2007) Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: C.R. Melo & M.A. Saez (orgs) *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Gomes, W. (2025) *Transformações da política na era da comunicação de massa*. 3ª ed. Salvador: EDUFBA.
- Jennings, W., Bevan, S. & John, P. (2011) The agenda of British government: the speech from the throne, 1911-2008. *Political Studies*, 59, pp. 74-98. DOI
- Kernell, S. (2006) *Going public: new strategies of presidential leadership*. 4th Edition. Washington, DC: CQ Press.
- Kingdon, J. (2003) *Agendas, alternatives and public policies*. 3rd Edition. New York: Harper Collins.
- Kluver, H. & Spoon, J.J. (2016) Who responds? Voters, parties and issue attention. *British Journal of Political Science*, 46(3), pp. 633-654. DOI
- Lindeboom, G.J. (2012) Public priorities in government's hands: corresponding policy agendas in the Netherlands? *Acta Politica*, 47(4), pp. 443-467. DOI
- Manin, B. (1995) As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29), pp. 1-24. DOI
- Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S. (2006) Eleições e representação. *Lua Nova*, 67, p. 105-138. DOI
- Neustadt, R.E. (1990) *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from roosevelt to reagan*. New York: The Free Press.
- Norris, P. (1999) *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, J., Ouyang, Y., Poe, J., Trantham, A. & Waterman, R.W. (2012) The teleprompter presidency: comparing Obama's campaign and governing rhetoric. *Social Science Quarterly*, 93(5), pp. 1402-1423. DOI
- Powell, G.B. (2004) The quality of democracy: the chain of responsiveness. *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 91-105. DOI
- Partido dos Trabalhadores (2002) *Programa de governo: coligação Lula presidente - 2002*. [online] [s.l.]. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>>. Acesso em: 25 de jul. 2025.
- Partido dos Trabalhadores (2006) *Lula presidente: programa de governo 2007-2010*. [online] [s.l.]. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.
- Partido dos Trabalhadores (2010) *Programa de governo da coligação para o Brasil seguir mudando - Dilma Rousseff 2011-2014*. [online] [s.l.]. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programadegovernoDilma.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2025.
- Partido dos Trabalhadores (2014) *Programa de governo Dilma Rouseff 2014*. [online] [s.l.]. Disponível em: <https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2014.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.
- Sartori, G. (1994) Uma teoria da democracia como processo decisório. In: A. Sartori (org) *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática S.A.

- Singer, A. (2009) Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos CEBRAP*, 85, pp. 83-102.
- Shugart, M.S. & Carey, J.M. (1992) *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI
- Shugart, M.S. & Carey, J.M. (1998) Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 13(37), pp.149-184.
- Zahariadis, N. (org) (2016) *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.

Congruence between discourse and action: presidential agenda-setting in the Lula and Dilma administrations

Keywords: presidential agenda, governmental agenda, responsiveness, Lula and Dilma administrations, Comparative Agendas Project.

ABSTRACT Introduction: The extent to which governmental discourse aligns with policy action is a core dimension of democratic responsiveness. Within agenda-setting research, examining the thematic priorities of the executive branch enables scholars to assess whether publicly stated commitments are translated into concrete governmental decisions. This article analyzes the degree of thematic congruence - measured through statistical correlation - between the rhetorical and decision-making agendas of Brazilian presidents during the administrations of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), thereby contributing to debates on presidential agenda-setting and democratic responsiveness in Brazilian presidentialism. **Materials and methods:** The study applies the methodology of the Comparative Agendas Project (CAP), which is based on standardized thematic coding and the systematic measurement of the distribution of governmental attention across policy areas. The rhetorical agenda was operationalized using government programs, inaugural addresses, and annual Messages to the National Congress, resulting in a total of 7,871 coded quasi-sentences. The decision-making agenda comprises 2,700 executive-initiated normative acts, including decrees, provisional measures, bills, and proposed constitutional amendments. The association between the two agendas was assessed using Pearson's correlation coefficient. **Results:** The analysis reveals substantial variation in the degree of congruence between rhetorical and decision-making agendas across the presidential terms analyzed. Lula's first administration exhibits a strong correlation between the two agendas, whereas his second term is characterized by a weak correlation. During the Dilma administrations, the correlation is moderate. Congruence is highest in policy areas such as social policy, labor, education, and public administration, while issues such as civil rights, foreign relations, and environmental policy display greater divergence between discourse and action. **Discussion:** Overall, the findings indicate that presidential responsiveness is strongly shaped by political and institutional contexts, governing constraints, and the executive's normative authority. The results also suggest that rhetorical agendas tend to be more flexible and adaptive, whereas decision-making agendas are more tightly constrained by institutional arrangements and short-term political dynamics.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Apêndices

Apêndice A - Percentuais de frequência temática em cada um dos documentos analisados na *agenda retórica*.

Apêndice B - Percentuais de frequência temática em cada um dos documentos analisados na *agenda decisória*.

Apêndice A - Percentuais de frequência temática em cada um dos documentos analisados na *agenda retórica*

	Lula I				Lula II				Dilma I				Dilma II			
	PG	DPCN	DPP	MensCN	PG	DPCN	DPP	MensCN	PG	DPCN	DPP	MensCN	PG	DPCN	DPP	MensCN
0-Não política pública	0%	7%	26%	5%	6%	15%	28%	2%	8%	5%	50%	0%	2%	1%	21%	0%
1-Macroeconomia	23%	13%	0%	14%	10%	15%	14%	20%	6%	16%	3%	10%	10%	13%	2%	22%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	3%	8%	24%	7%	12%	15%	15%	5%	13%	6%	16%	4%	9%	8%	21%	1%
3-Saúde	5%	1%	3%	0%	4%	1%	0%	1%	5%	6%	3%	6%	6%	2%	2%	4%
4-Agricultura, pecuária e pesca	1%	5%	0%	2%	3%	0%	1%	1%	2%	3%	0%	3%	4%	1%	0%	5%
5-Trabalho, emprego e previdência	9%	4%	0%	6%	6%	3%	11%	5%	5%	3%	3%	4%	3%	5%	10%	8%
6-Educação	5%	1%	3%	4%	6%	10%	5%	6%	7%	7%	3%	8%	8%	8%	12%	7%
7-Meio-ambiente	3%	2%	0%	0%	3%	0%	0%	2%	7%	4%	0%	5%	7%	3%	0%	1%
8-Energia	6%	1%	0%	3%	4%	2%	0%	3%	2%	6%	0%	4%	3%	4%	0%	4%
9-Imigração e refugiados	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	2%	0%	0%	1%	3%	1%	0%	3%	1%	1%	0%	7%	2%	5%	0%	5%
12-Judiciário, justiça, crimes	2%	4%	0%	1%	6%	2%	12%	2%	5%	5%	3%	4%	6%	7%	2%	3%
13-Políticas sociais	10%	13%	9%	12%	9%	6%	9%	11%	6%	9%	1%	7%	8%	5%	12%	4%
14-Habitação, infraestrutura	8%	3%	3%	4%	2%	3%	0%	7%	4%	2%	0%	4%	5%	3%	3%	3%
15-Inst. financeiras e comércio interno	1%	1%	0%	5%	4%	2%	0%	4%	1%	3%	0%	2%	3%	3%	0%	4%
16-Defesa, forças armadas, militar	1%	1%	0%	2%	1%	0%	0%	0%	2%	2%	0%	2%	1%	2%	0%	0%
17-Ciência e comunicações	4%	2%	0%	0%	3%	1%	0%	0%	2%	3%	0%	3%	3%	4%	0%	2%
18-Comex, import. e exportações	7%	7%	0%	5%	3%	1%	0%	8%	1%	4%	0%	3%	2%	5%	0%	8%
19-R.I. e política externa	2%	17%	0%	9%	3%	6%	0%	10%	3%	11%	0%	9%	1%	9%	0%	7%
20-Governo e adm. pública	5%	6%	32%	19%	9%	16%	1%	7%	15%	7%	18%	9%	11%	11%	16%	7%
21-Território e recursos naturais	1%	2%	0%	0%	2%	1%	1%	1%	2%	1%	0%	1%	1%	1%	0%	4%
23-Cultura, esporte e lazer	1%	2%	0%	1%	3%	0%	1%	1%	3%	2%	0%	3%	4%	1%	0%	1%
Unidades de codificação	1082	178	34	197	480	232	74	313	1295	200	68	1186	2587	236	58	444

Legenda: programas de governo (PG); discursos de posse no Congresso Nacional (DPCN); discurso de posse no parlatório (DPP); mensagens ao Congresso Nacional (mensCN).

Fonte: elaboração própria (2025).

Apêndice B - Percentuais de frequência temática em cada um dos documentos analisados na *agenda decisória*

	Lula I				Lula II				Dilma I				Dilma II			
	Dec	MP	PL	PEC	Dec	MP	PL	PEC	Dec	MP	PL	PEC	Dec	MP	PL	PEC
1-Macroeconomia	5%	10%	6%	56%	4%	7%	4%	23%	7%	4%	0%	0%	5%	11%	11%	0%
2-Direitos civis, políticos, liberdades	1%	1%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
3-Saúde	1%	4%	5%	0%	1%	1%	2%	0%	2%	3%	2%	0%	2%	6%	0%	0%
4-Agricultura, pecuária e pesca	2%	5%	1%	0%	2%	3%	2%	0%	2%	1%	2%	0%	3%	3%	0%	0%
5-Trabalho, emprego e previdência	2%	8%	11%	0%	2%	7%	6%	0%	2%	3%	3%	0%	2%	5%	0%	0%
6-Educação	2%	5%	13%	17%	2%	3%	9%	0%	1%	7%	6%	0%	1%	1%	0%	0%
7-Meio-ambiente	1%	1%	1%	0%	1%	1%	2%	17%	1%	1%	8%	0%	1%	3%	0%	0%
8-Energia	4%	3%	2%	0%	4%	2%	3%	0%	4%	10%	1%	0%	1%	3%	0%	0%
9-Imigração e refugiados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
10-Transportes	2%	5%	2%	0%	1%	3%	5%	0%	14%	6%	1%	0%	19%	7%	0%	0%
12-Judiciário, justiça, crimes	1%	1%	11%	0%	1%	1%	12%	13%	1%	0%	18%	0%	0%	0%	7%	0%
13-Políticas sociais	1%	2%	3%	0%	1%	2%	3%	0%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	0%	0%
14-Habitação, infraestrutura	12%	8%	2%	0%	17%	8%	2%	0%	13%	5%	0%	0%	7%	8%	7%	0%
15-Inst. financeiras e comércio interno	1%	5%	2%	0%	1%	10%	1%	0%	1%	14%	2%	75%	2%	1%	7%	0%
16-Defesa, forças armadas, militar	4%	7%	11%	0%	3%	4%	6%	0%	4%	4%	10%	0%	6%	2%	4%	0%
17-Ciência e comunicações	6%	2%	2%	0%	15%	2%	2%	0%	4%	3%	2%	0%	2%	0%	0%	0%
18-Comex, import. e exportações	7%	4%	0%	0%	5%	4%	2%	0%	5%	5%	0%	0%	9%	5%	4%	0%
19-R.I. e política externa	7%	1%	1%	0%	7%	2%	2%	0%	5%	0%	0%	0%	10%	0%	11%	0%
20-Governo e adm. pública	35%	26%	24%	28%	27%	32%	32%	47%	29%	26%	41%	25%	20%	32%	43%	100%
21-Território e recursos naturais	5%	1%	3%	0%	4%	2%	1%	0%	2%	3%	2%	0%	6%	0%	4%	0%
23-Cultura, esporte e lazer	1%	0%	2%	0%	1%	5%	4%	0%	1%	2%	2%	0%	1%	11%	0%	0%
Unidades de codificação	2287	240	174	9	2869	179	192	8	1844	145	85	3	574	59	19	4

Legenda: Decretos (Dec); medidas provisórias (MP); projetos de lei (PL); propostas de emenda constitucional (PEC).

Fonte: elaboração própria (2025).