

QUESTÃO AGRÁRIA NOS GOVERNOS FHC E LULA: UMA ANÁLISE SOBRE A MOVIMENTAÇÃO DA POLÍTICA NA AGENDA DO EXECUTIVO.

Flávia Sanches de Carvalho¹

Resumo

Esse artigo tem como objetivo geral contribuir para novas formas de análise da questão agrária no Brasil, de modo específico traçar, a partir da comparação da questão agrária nos governos FCH e Lula, a movimentação das políticas ao longo dos mandatos destes presidentes. Metodologicamente esse trabalho terá como base o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Framework*) de Baumgartner e Jones (1993) que busca, por meio do mapeamento temporal de indicadores de atenção, analisar a ascensão e as mudanças de uma questão na agenda governamental ao longo do tempo. Para atingirmos nossos objetivos, analisaremos período compreendido entre 1995 e 2006, apoiando-se na aplicação de instrumentos que demonstrem a mudança nas prioridades da questão agrária no executivo, a partir dos Discursos Presidenciais, os Decretos, as Medidas Provisórias e as Mensagens encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, a partir de um olhar multidisciplinar das políticas públicas, notadamente dos estudos de formação na agenda governamental (*agenda-setting*).

Palavras-Chaves: *Agenda-setting*, Equilíbrio Pontuado, FHC, Lula, Reforma Agrária.

Introdução

Este trabalho, que é derivado da dissertação de mestrado da autora, tem como objetivo geral contribuir para novas formas de análise da questão agrária no Brasil, de modo específico busca, a partir da comparação da questão agrária nos governos FCH e Lula, traçar a movimentação das políticas ao longo dos mandatos deste presidente (CARVALHO, 2017). Para atingir os objetivos propostos, lançamos mão de instrumentos que demonstrem a mudança de prioridade das políticas de reforma agrária, a partir do olhar multidisciplinar das políticas públicas, notadamente dos estudos de formação na agenda governamental (*agenda-setting*).

Consideramos a temática relevante, uma vez que, além dela lançar luz às tensões, conflitos dos governos analisados, o emprego de metodologia específica do campo de Políticas Públicas que se debruce sobre as alterações de prioridades e mudança na agenda governamental também podem contribuir para um novo direcionamento metodológicos para futuras análises sobre a questão agrária o Brasil. Assim, esse trabalho se debruce sobre o processo de mudanças em políticas públicas com foco nas relações e alterações nas prioridades do Executivo nos dois governos FHC (1995-2002) e do primeiro governo Lula (2003-2006).

¹ Doutoranda do programa de pós-graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar), pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Rural (NuPER), pesquisadora do Arquivo Ana Lagôa (AAL/UFSCar) e do Grupo de Estudos em Teorias de Administração e Políticas Públicas (GETAPP). Professora Formadora do curso de aperfeiçoamento Escola da Terra – MEC/UFSCar.

O recorte temporal se justifica por um conjunto de características peculiares que marcaram o período. Em outras palavras, o governo FHC foi o primeiro eleito pelo voto direto que terminou o mandato, após a redemocratização, nesse sentido, teve, em tese, a oportunidade de propor, enquanto candidato, e cumprir, enquanto presidente, determinada demanda. Ademais, foi sob seu governo que ocorreram alterações significativas nas instituições e políticas direcionadas à questão agrária, notadamente, após o massacre de Eldorado dos Carajás. Já o governo Lula será analisado em seu primeiro mandato, pois, é notório a expectativa popular, a partir de sua eleição, que o país avançaria na implementação de políticas para o enfrentamento da questão agrária. Corroborou para isso o II Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado no primeiro ano de seu primeiro mandato. A análise se atém apenas ao primeiro mandato, pois – visto em retrospectiva – nem o PNRA, nem a questão agrária tornaram-se relevantes no seu segundo mandato. Assim, vamos verificar a prioridade dada à questão agrária na agenda governamental nos governos FHC I e II e no governo Lula I.

Por outro lado, o desenvolvimento dos estudos sobre a formação da agenda começa, pelo menos sistematicamente, nos anos 1970, a partir do surgimento de estudos que passaram a abordar a agenda como parte fundamental do processo político decisório. A importância em se recuperar esses estudos reside no fato de que, recuperando autores clássicos sobre a temática, seria possível, para Capella (2012, p. 10) “(...) desenvolver uma perspectiva teórica que explicasse como os grupos articulam suas demandas e as transformam em questões que adquirem visibilidade e requerem ação governamental, processo fundamental à democracia”. Os percussores dos estudos sobre processo decisório acreditavam que as mudanças ocorriam de forma lenta e incremental, todavia, na literatura recente, tendo como seus representantes Kingdon (1984-2003) e Baumgartner e Jones, (1993), vão entender que as mudanças ocorrem de forma rápida e substantiva.

Especificamente para o trabalho aqui desenvolvido iremos analisar a movimentação da questão agrária na agenda governamental, com foco no Executivo, a partir da teoria do Equilíbrio Pontuado proposto por Baumgartner e Jones (1993; 2005), essa metodologia vem sido utilizada em diversos países, permitindo que pesquisadores ao redor do mundo, criem uma base padrão de dados codificada, que lhes possibilite analisar comparativamente as mudanças na agenda, apesar das diferenças entre os sistemas políticos (BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006).

Sob a ótica do modelo teórico do Equilíbrio Pontuado e das contribuições de Baumgartner e Jones no “*Policy Agendas Project*”² e dos estudos já realizados com essa base teórica, em várias partes do mundo, buscamos analisar indicadores de atenção governamental nos governos FHC I e II e Lula I, com o objetivo de entender a movimentação da questão agrária na agenda.

Analisaremos período compreendido entre 1995 e 2006, apoiando-se na aplicação de instrumentos que demonstrem a mudança nas prioridades dessa política, observando especificamente, os Discursos Presidenciais, os Decretos, as Medidas Provisórias e as Mensagens encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, a partir de um olhar multidisciplinar das políticas públicas, notadamente dos estudos de formação na agenda governamental (*agenda-setting*).

² O *Policy Agenda Project* é um projeto que tem como finalidade rastrear mudanças em um determinado setor (área) política ao longo do tempo. Esse projeto envolve pesquisadores de vários países que desenvolvem pesquisas que podem ser a partir de análise de uma única política ao longo de muitos anos, ou através da comparação de uma política em comum a um ou mais países envolvidos no projeto. No Brasil a aplicação do modelo que estabelece a criação de um *coodbok*, está sendo desenvolvido pelo Laboratório de Pesquisa sobre Agenda

A partir da observação sobre o processo de mudanças em políticas públicas com foco nos governos FHC I e II e Lula I e a partir da análise dos dados buscamos apresentar resultados válidos que demonstrem a abordagem desses governos distintos sobre a temática em seus respectivos mandatos. Assim, para cumprir os objetivos propostos, esse artigo está dividido em seis tópicos além da introdução e conclusão. Um primeiro tópico que apresenta o que é a teoria do equilíbrio pontuado, o desenvolvimento dos estudos por seus elaboradores e os elementos de análise que compõe o método. Um segundo tópico que vai tratar do monitoramento da questão agrária na agenda do executivo. Por fim apresentaremos nos tópicos seguintes as partes constituintes da pesquisa que são, em ordem de apresentação: os Discursos Presidenciais, os Decretos, as Medidas Provisórias e as Mensagens encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

1. Equilíbrio Pontuado como ferramenta de monitoramento de política

A partir dos anos 1980 surgem as teorias contemporâneas sobre os estudos de formação de agenda, dentre essas teorias Barcelos (2015), elenca como obras seminais para redefinição do debate da área, a obra de John Kingdon³ “*Agendas and Instability in American Politics*”, com sua primeira publicação em 1984, porém, com maior disseminação, a partir da sua segunda edição, em 1994. O livro “*Agendas and Instability in American Politics*” de Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, de 1993, e a obra de Paul Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith³⁸ de 1993 “*Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*”.

A partir da concordância com Barcelos (2015), e do pressuposto que os trabalhos contemporâneos sobre agenda-setting poder ser caracterizados como avanços teóricos que se deram, a partir dos trabalhos desenvolvidos por autores clássicos da Ciência Política, notadamente a partir dos anos 1960. Esses modelos buscam analisar o processo de formação de agenda e estão sendo cada vez mais utilizados para mapear mudanças de diversas políticas setoriais e governamentais ao longo do tempo.

Como premissas teóricas, os estudos de formação de *agenda-setting* trazem a afirmação de que os problemas, são construídos socialmente a partir das trocas entre atores envolvidos na área em questão. Nesse sentido, para que possamos monitorar a mudança na agenda do executivo nos governos FHC I e FHC II e Lula I, focaremos nossos esforços na teoria denominada Equilíbrio Pontuado, desenvolvida por Baumgartner e Jones, que originou o *Policy Agendas Project*⁴.

³ John Kingdon é considerado o pioneiro no debate sobre os métodos de análise de políticas públicas, pois sua obra traz elementos fundamentais para as demais teorias surgidas posteriormente. Entre elas a do Equilíbrio Pontuado e também para o *Policy Agendas Project* (Carvalho, 2017).

⁴ O *Policy Agenda Project* é um projeto que tem como finalidade rastrear mudanças em um determinado setor (área) política ao longo do tempo. Esse projeto envolve pesquisadores de vários países que desenvolvem pesquisas que podem ser a partir de análise de uma única política ao longo de muitos anos, ou através da comparação de uma política em comum a um ou mais países envolvidos no projeto. No Brasil a aplicação do modelo que estabelece a criação de um *coodbok*, está sendo desenvolvido pelo Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental. Para maiores detalhes ver: Projeto CNPQ - Processo: 471414/2014-0, MCTI/CNPQ/MEC/CAPES N° 22/2014 – ciências humanas, sociais e sociais aplicadas.

Baumgartner e Jones descrevem o “Equilíbrio Pontuado” (*punctuated equilibrium*⁵) como uma teoria da dinâmica das políticas, pois, se concentra nos mecanismos que levam a mudanças de políticas. O que, em síntese, o modelo busca explicar é por que processos políticos que são marcados pela estabilidade, podem, outras vezes produzir mudanças de larga escala (JONES, BAUMGARTNER, 2012). Baumgartner e Jones buscaram explicar a estabilidade e as mudanças rápidas de maior e menor escalas, no processo de formulação de políticas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006). Portanto, em síntese, o objetivo do modelo de equilíbrio pontuado é explicar como os processos políticos são muitas vezes conduzidos por uma lógica incremental e de estabilidade, mas, que em algumas ocasiões são interrompidos por mudanças de larga escala⁶ (BAUMGARTNER; JONES, 1999).

Após quatro anos de intenso trabalho, analisando documentos com foco em diversas políticas setoriais que compreendiam um longo intervalo temporal, os autores puderam combinar bases que satisfazem dois tipos de estudos: os longitudinais e os transversais⁷. Esses documentos analisados foram sistematizados através de análise de conteúdo, que após a aplicação de uma regida classificação por palavras-chave possibilitou um agrupamento de uma grande variedade de dados, durante um longo período de tempo, em uma quantidade pequena de sessões denominadas de códigos e subcódigos. Para Baumgartner, Jones e MacLeod (1998, p. 02):

A inovação metodológica chave foi a aplicação de regras de codificação muito simples, combinadas com um mecanismo de codificação, que permitiu a entrada de muitos dados a serem copiados e supervisionado por um número muito menor de programadores altamente treinados.

Especificamente nesse trabalho apresentaremos um estudo longitudinal que busca investigar uma única questão, durante um período de tempo, uma vez que o modelo do “equilíbrio pontuado”, tem sido usado, cada vez mais, como ferramenta de análise de processos de política pública em todo o mundo Para John (1998, p.165):

O modelo [equilíbrio pontuado] não é apenas um dispositivo para a compreensão de agendas, mas é uma parte de uma análise mais ampla da natureza multidimensional da opção política, a maneira em que os indivíduos têm capacidade limitada para tomar decisões, e a maneira pela qual os sistemas políticos tendem a fixar a atenção para uma pequena gama de soluções para problemas públicos.⁵³

Muito mais que um modelo que pode ser aplicado, o equilíbrio pontuado é um método que compreende vários conceitos que compõem a análise do processo decisório, esses conceitos se alinham para que o pesquisador possa identificar a frequência em que uma política pública passa a ter a atenção dos formuladores de políticas públicas.

⁵ Segundo Souza (2006), o *punctuated equilibrium* tem suas bases nas teorias biológicas e computacionais, pois o modelo assume que as políticas públicas se caracterizam por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores.

⁶ Nas palavras de Baumgartner e Jones (1999, p.97) "A teoria do equilíbrio pontuado procura explicar uma simples observação: os processos políticos são muitas vezes conduzidos por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente também produzem grandes desvios do passado" (tradução nossa).

⁷ Os estudos transversais têm como finalidade a análise de várias questões em um dado momento histórico.

Entre os conceitos que colaboram para o enquadramento das políticas públicas nos códigos e subcódigos propostos por Baumgartner e Jones podemos citar o *policy images*, que corresponde a imagem da política, que não só é importante na definição de problemas, como também na seleção de alternativas a um dado problema. A construção da imagem de política decorre da disputa entre atores por preferências à suas ideias na disputa e essa disputa pela *policy image*, por sua vez, criando arenas institucionais. Para Capella (2006, p. 62) estas arenas institucionais são os “locais institucionais em que as decisões oficiais sobre uma determinada questão são tomadas”. Para Capella (2006, p. 48):

As *policy images* são as ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo o que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macro-sistema.

Outro conceito importante para a compreensão de períodos de estabilidade e mudanças no processo de formulação de políticas públicas, está no entendimento acerca do monopólio de políticas. Em outras palavras, para entender determinada estabilidade ou mudança é necessário verificar se o subsistema está ou não dominado por um único interesse ou por número pequeno de participantes (CAPELLA, 2006). Nas palavras da autora:

As decisões, em muitos subsistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum sobre uma questão e criam monopólios, limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas ideias. Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, e propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo – pouco ganho dos atores políticos em relação aos investimentos –, resultando em equilíbrio e mudança incremental (CAPELLA, 2006, p. 66).

Os monopólios podem atuar por um longo período de tempo, sendo responsáveis pela criação de políticas estáveis. Também podem atuar limitando o debate público e a participação na estrutura institucional, eles também podem limitar a forma com que as questões são discutidas. Uma vez que o monopólio está atuando em um espaço institucional estável, e é observado uma imagem associada a uma política, um importante processo de *feedback* negativo pode operar, criando um sistema constantemente equilibrado, que, por seu turno, gera um resultado de políticas estáveis por décadas. Para que o monopólio de políticas se mantenha é fundamental um conjunto de ideias estruturantes que sustentem a imagem da política (BAUMGARTNER e JONES, 2012).

O oposto aos *feedbacks* negativos, apresentado por Baumgartner e Jones (2012), são os *feedbacks* positivos, entendidos como relações de autorreforço que acentua uma política. O *feedback* positivo ocorrerá quando uma dada política for observada em um recorte temporal. Além disso, os *feedbacks* positivos são caracterizados como sendo mutáveis, inconstantes e erráticos, quando comparado aos resultados estáveis e previsíveis do *feedback* negativo.

Os embates entre *feedbacks* negativo e positivo acabam se constituindo como um enfrentamento contínuo pelo equilíbrio. Nesse processo, dominado pelo *feedback* negativo, existem forças de desestabilização e contágio que são direcionadas pelos *feedbacks* positivos. No que tange aos *feedbacks* negativos, as tentativas de desequilíbrio

são tratadas com ações compensatórias, já no processo de *feedback* positivo o impulso para mudança é maior, ou seja, uma mudança gerando mudança. (JONES e BAUMGARTNER, 2012). Ressaltando o campo de políticas públicas e da Ciência Política, os autores vão argumentar que:

Feedbacks negativos são fundamentais para a compreensão de uma grande variedade de área de políticas públicas, e eles são fundamentais para a maioria das teorias políticas. Eles ajudam a explicar o equilíbrio do comportamento de muitos tipos, e eles são fundamentais para a compreensão dos papéis dos eleitores nas eleições, grupos de interesse, burocratas e membros do Congresso. Nenhuma teoria da política seria completa sem uma compreensão dos processos de *feedback* negativo. O mesmo pode ser dito sobre os de *feedbacks* positivos (...) (BAUMGARTNER, JONES, 2012, p. 13).⁸

A partir das considerações apresentadas nesse tópico, esperamos deixar claro a capacidade do modelo teórico empregado na análise desse trabalho e seu potencial para nosso trabalho, a saber: o de monitorar e analisar o ingresso e saída da questão agrária na agenda, com foco no governo federal, a partir das Mensagens ao Congresso, Discursos, Decretos e Medidas Provisórias.

2. Monitorando a questão agrária na agenda do Executivo

A literatura internacional, que mobilizamos nesse trabalho, classifica o Presidente da República como o ator de maior importância no processo de tomada de decisão por ter a capacidade de chamar a atenção da imprensa e do público para suas demandas e ideias. Juntamente ao chefe do executivo, seus assessores diretos e ministros são responsáveis pela administração pública do país e, por consequência, ocupam uma relevante importância no processo de tomada de decisão.

Na administração pública nacional, a hierarquia, em forma de pirâmide, é um critério da organização administrativa, sendo que no topo dessa pirâmide está o presidente da república, com a função de elaborar e providenciar a forma como ocorrerá a operacionalização das diretrizes de ação para os órgãos inferiores e esses, por sua vez, irão fornecer os elementos e preparar as decisões dos órgãos superiores (DI PIETRO, 2014). A Presidência da República nem sempre domina a agenda política, todavia, possui um grande destaque nela. Assim, as prioridades de outras instituições, assim como eventos externos, podem afetar a agenda da presidência. É bem verdade que, em comparação a outros atores, a Presidência é uma força poderosa na definição da agenda, a partir dos conjuntos de recursos institucionais disponíveis.

Autores como Fabiano Santos (1997) e Fernando Limongi (2008) apontam o Executivo como ator central na produção legislativa. Para Limongi (2008, p. 27) “O Poder Executivo é hoje, de jure e de facto, o principal legislador do país”. Já Vicente Palermo (2000, p. 14) vai reforçar essa visão dizendo que “(...) o Poder Executivo, como pivô do sistema político, deve negociar a formulação e implementação de suas iniciativas políticas, requerendo ou não tais iniciativas o respaldo parlamentar”. Esse poder é exercido através de recursos tais como veto, prerrogativa de indicar e exonerar, de exercer a atividade legislativa por meio da redação de decretos e medidas provisórias, para além de ser um ator eleito por vontade popular para exercer o cargo.

⁸ Tradução nossa.

Esse entendimento, sobre a relevância da Presidência da República na formação da agenda, tende a fortalecer nossa escolha por focar no Executivo Federal. Assim, para avançarmos nessa linha de raciocínio, iremos a seguir demonstrar à análise da frequência da questão agrária respectivamente nas Mensagens ao Congresso, Discursos do Presidente, Decretos e Medidas Provisórias.

Com o intuito de operacionalizar a análise dos dados que selecionamos para verificarmos a atenção do presidente para a questão agrária em termos gerais e para a reforma agrária, em termos específicos, ao longo de 12 anos, utilizaremos a abordagem do *Policy Agendas Project*⁹. Abordagem essa classificada por Peter John (2006) como um grande programa de investigação, aplicável à problemas centrais em política pública e política comparada. Nessa abordagem, os pesquisadores elaboraram um livro de códigos que permite o agrupamento dos principais aspectos da ordem pública. O quadro 01 ilustra as especificações desses códigos utilizados neste artigo¹⁰.

1.	Macroeconomia	12.	Justiça e administração interna
2.	Direitos civis, direitos das minorias e liberdades	13.	Política social
3.	Saúde	14.	Desenvolvimento local e habitacional
4.	Agricultura, pecuária e pesca	15.	Setor financeiro indústria e comércio
5.	Trabalho e emprego	16.	Defesa
6.	Educação e cultura	17.	Ciência, tecnologia e comunicações
7.	Ambiente	18.	Comércio exterior
8.	Energia	19.	Política externa
10.	Transporte	20.	Governo e administração pública
		21.	Recursos naturais

Fonte: <http://sbevan.com/cap-master-codebook.html>. *Notas: Códigos criados especificamente para codificação de notícias (mídia): (23) eventos culturais; (27) tempo e desastres naturais; (29) desporto e lazer; (30) obituários e necrologia.

Cada um dos códigos acima faz parte de uma categoria de alocação, e dentro de cada categoria se insere subcódigos, que atualmente passam de 225. Os desenvolvedores dessa metodologia dispenderam um esforço significativo para que essa codificação forme um conjunto de dados de confiança a partir de codificação, supervisão de codificação, cruzamento de dados, etc. (JOHN, 2006). Assim, codificamos as políticas públicas de reforma agrária no código 04 (que trata das questões de agricultura, pecuária e pesca), direcionando essa codificação de acordo com os subcódigos, especificados no quadro abaixo.

⁹ Disponível em: http://www.comparativeagendas.net/datasets_codebooks. Acessado em 01/10/2016.

¹⁰ Pode-se perceber, na análise do quadro 01, a ausência dos códigos 9 e 11. Isso se deve à mudança na classificação da imigração para o trabalho e o emprego e as questões familiares para a lei e a ordem, respectivamente, no livro de códigos original dos EUA. A decisão de combinar esses tópicos foi baseada em como o governo norte-americano abordou essas questões na prática, conforme indica Shaun Bevan (2014).

Quadro 02 – Descrição Código 4 (Agricultura, Pecuária e Pesca), por subcódigos, segundo Codebook MASTER*	
400: Geral	Impactos das reduções orçamentais na agricultura/reforma agrária; políticas gerais de proteção a agricultura e pecuária, desenvolvimento rural, agrícola e florestal (para esse artigo, entende-se que a reforma agrária está diretamente relacionado ao desenvolvimento rural, dessa forma, assentamentos rurais e políticas de desenvolvimento rural estão codificadas sob esse código); parcelário agrário (identificação de propriedade).
401: Comércio agrícola e pecuário	Programas de incentivo às exportações de produtos agrícolas; regulação da importação de produtos agrícolas e pecuários; acordos para a comercialização de produtos agrícolas e pecuários; regulação de preços; (codifica-se nesse subcódigo de incentivo à produção e comercialização ao mercado interno).
402: Subsídio à agricultura e seguros	Programas de apoio aos preços dos produtos agrícolas; sistema de crédito a agricultura, pecuária e a estrutura de assentamentos de reforma agrária; seguros agrícolas; programas de ajuda aos agricultores; incentivos à floresta; assistência Técnica – ATER.
403: Segurança e controle alimentar	Promoção de programas de segurança alimentar e agricultura familiar; regulação de matadouros e de exploração pecuária.
404: Promoção e divulgação de programas agrícolas	Promoção de produtos agrícolas; produtos DOP; incentivo à exportação de produtos agrícolas.
405: Controle de doenças e pragas	Programa de prevenção a endemias e doenças de animais e plantas.
407: Ambiente e agricultura	Fertilizantes (tipo, características e contaminação ambiental), tratamento de excremento, regulação ambiental, legislação ambiental.
408: Pesca e caça	Regulação de zonas pesqueiras e de caça; acordos internacionais de pesca; quotas de pesca; espécies protegidas; importação e exportação.
498: Pesquisa e desenvolvimento agrícola	Agricultura biológica; nutrição; engenharia genética agrícola, aquicultura; transgênicos.
499: Outros	Matérias não incluídas nos sub tópicos anteriores que não sejam de caráter geral: Educação no campo; legislação; proteção social das famílias assentadas; recuperação histórica, descentralização governamental.

Fonte: <http://sbevan.com/cap-master-codebook.html>; com adaptações*.

Conforme descrito na introdução, nos tópicos seguintes, para cumprir os objetivos propostos, nos detemos nas Mensagens ao Congresso, Decretos, Discursos e Medidas Provisórias, que serão mais detalhados em seguida.

3. Mensagens ao Congresso

Discursos e mensagens governamentais traduzem a prioridade direta do governo, e salientam a importância e alto grau da natureza pública que está em torno dos discursos anuais do executivo, pois eles representam o compromisso e a responsabilidade na execução do executivo com as prioridades políticas apresentadas no discurso (MORTENSEN, et al, 2001).

Nesse sentido, utilizamos como um dos indicadores de análise as mensagens ao congresso que compreenderam os anos 1995 a 2003, período de dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva. Especificamente para a sistematização das mensagens ao congresso e discursos presidenciais, além da alocação das políticas pelos códigos e subcódigos do *codebook* do *Comparative Agendas Project*, criamos uma guia de orientação de acordo com o conteúdo das sentenças¹¹ e dos discursos, assim determinados:

Quadro 03 – inserção temática em subcódigos específicos	
Subcódigo 400 – Geral	Intenção ou promessa de se fazer Reforma Agrária no governo; O que se fez pela Reforma Agrária no governo; Iniciativas e políticas para o Desenvolvimento Rural; Impactos do orçamento na Agricultura e Reforma Agrária.
Subcódigo 402 – Subsídio à agricultura e seguros:	Subsídios via governo; PRONAF; Subsídios via mercado; Endividamento agrário.
Subcódigo 499 – Outros	Relacionamento entre o executivo e instituições, governo estadual, municipal e ministros; Relacionamento (“e tensões”) entre o executivo e movimentos sociais, organizações representativas e sociedade civil; Legislação e regulação fundiária; Saúde no campo; Educação de assentados e agricultores familiares; Justiça; Repressão a grilagem; violência no campo; Impostos; Recuperação histórica da Reforma Agrária no Brasil e no mundo; Recuperação da trajetória pessoal do presidente; Descentralização da Reforma Agrária; Política Social, ações afirmativas (gênero, raça e etnia), previdência do trabalhador rural.

Fonte: Elaborado pela autora

Mortensen, et al, (2001) apontam que as decisões sobre o conteúdo dos discursos do executivo são um componente importante para traçar a priorização de uma questão ao longo do tempo. Para os autores, uma vez que o tempo disponível do legislativo é escasso, o executivo especifica o que irá priorizar ao longo do mandato e as questões que serão discutidas com o parlamento nas mensagens ao congresso ou mensagens e discursos temas e problemas que considera urgente.

Analisamos 12 anos de mensagens ao congresso¹², totalizando 3.187 páginas de discursos. Nesses discursos separamos as sentenças que abordaram as indicações, intenções ou sistematização da reforma agrária. Foram 457 sentenças distribuídas em:

Quadro 07 – Mensagens ao Congresso Nacional: Número de sentenças por mandato.	
Presidente/Mandato	Número de sentenças
FHC I	76
FHC II	149
LULA I	231
TOTAL	456

Fonte: Elaborado pela autora

¹¹ Aplicamos o entendimento de Fiorin (2003) que uma sentença é a soma de itens lexicais da língua portuguesa. Ou seja, fazemos a análise do grupo de frases dentro do discurso do Presidente que trata de políticas públicas específicas.

¹² As mensagens ao congresso estão disponíveis no site da biblioteca da presidência, área de ex-presidentes e podem ser consultadas em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acessado em: 05/06/2016.

Das Mensagens ao Congresso, enviadas de 1995 a 1998, no primeiro mandato FHC, as com maiores incidências foram: 38¹³, que codificamos no subcódigo 400 (Geral), pois tratavam de impactos das reduções orçamentais na agricultura/reforma agrária, políticas gerais de proteção a agricultura e pecuária, desenvolvimento rural, agrícola e florestal¹⁴; parcelário agrário (identificação de propriedade). Pode-se ainda incluir a intenção ou promessa de se fazer reforma agrária no governo, o que se fez pela reforma agrária no governo, iniciativas e políticas para o desenvolvimento rural ou impactos do orçamento na agricultura e reforma agrária.

As sentenças alocadas no subcódigo 402 (Subsídios para Reforma Agrária) foram 27 que tratavam de programas de apoio aos preços dos produtos agrícolas; sistema de crédito a agricultura, pecuária e a estrutura de assentamentos de reforma agrária; seguros agrícolas; programas de ajuda aos agricultores; incentivos à floresta; assistência técnica, além de subsídios via governo, PRONAF, subsídios via mercado ou endividamento agrário.

De 1999 a 2002, período do segundo mandato de FHC, além de 51 sentenças que classificadas no subcódigo 400 e de 48 do subcódigo 402, outras questões passam a aparecer nas Mensagens ao Congresso, como 30 sentenças que norteiam o tema da pesquisa e desenvolvimento agrícola, envolvendo os seguintes temas: Agricultura biológica; nutrição; engenharia genética agrícola, aquicultura; transgênicos e que foram classificadas no subcódigo 409 (outros), e 10 sentenças que se voltaram para a questão ambiental, classificadas no subcódigo 407 (Ambiente e agricultura), que engloba fertilizantes (tipo, características e contaminação ambiental), tratamento de excremento, regulação ambiental, legislação ambiental.

Nesses quatro anos, o que podemos observar é um deslocamento de atenção do executivo, pois, se no mandato anterior, a grande questão estava em torno dos assentamentos rurais e da forma em se assentar, nesse mandato, a atenção se volta com as formas de financiamento de terra e de subsídios via mercado, tanto na forma de assentar (subcódigo 400), quanto no financiamento de subsídios (subcódigo 402).

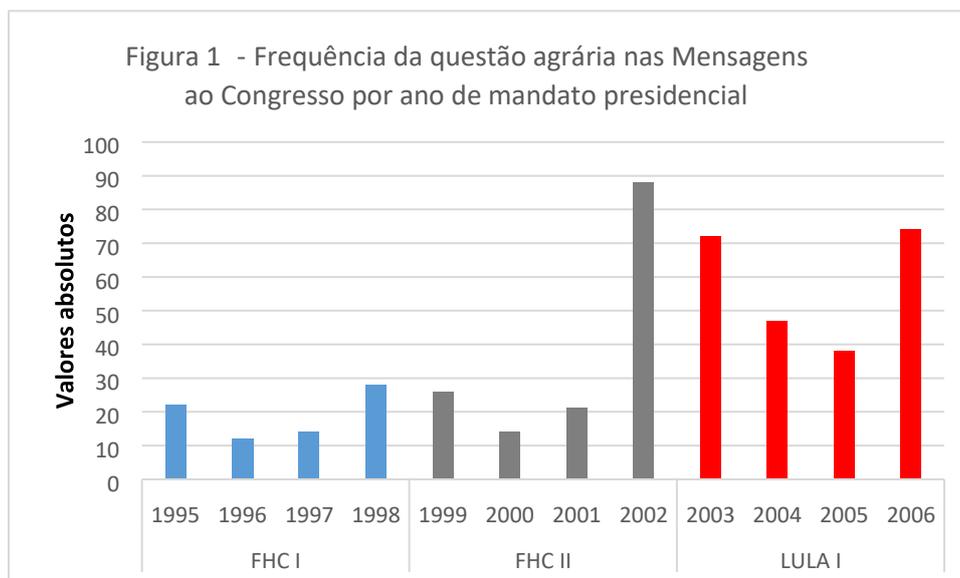
Também observamos duas questões que compuseram a atenção do chefe do executivo nas mensagens ao congresso, sendo a primeira a regulação dos assentamentos rurais, principalmente os da região amazônica, que se volta para as questões ambientais e, sem segundo, o incentivo pesquisa e desenvolvimento agrícola, com foco nos transgênicos.

Observando os quatro anos finais de nossa análise, que se refere ao primeiro mandato do governo Lula, percebemos que foi dado maior destaque às políticas codificadas no subcódigo 402 (Subsídio à agricultura e seguros), dentre elas o PRONAF foi o programa que obteve a maior atenção sendo contemplado em 109 sentenças. Nesse período, também identificamos um número considerável de sentenças que tinham como foco o desenvolvimento rural e promessa de assentar, com afirmações e ações de incentivo, a serem realizadas, segundo as mensagens, nos anos seguintes e que foram codificadas no subcódigo 400 (Geral).

¹³ As demais sentenças analisadas tiveram seus assuntos distribuídos nos códigos: 401 (comércio agrícola e pecuário); 403 (segurança e controle alimentar); 405 (controle de doenças e pragas); 498 (Pesca e Caça) e 499 (outros).

¹⁴ Para este artigo, entende-se que a reforma agrária está diretamente relacionada ao desenvolvimento rural, dessa forma, assentamentos rurais e políticas de desenvolvimento rural estão codificadas sob esse código.

Outros temas como incentivo à comercialização, segurança alimentar, saúde e educação no campo também são foco de atenção¹⁵. O grande pico de incidências sobre o tema no governo FHC foi em 2002, último ano de seu mandato, no qual o presidente além de indicar o que poderia ser feito no exercício de 2002, faz um balanço do que foi feito nos anos anteriores, no governo Lula, o pico de atenção é no primeiro ano, nos três anos que se seguem, observamos uma queda na atenção, que se eleva em 2006, ano de eleição e também de balanço de governo.



Fonte: Carvalho (2017).

4. Discursos presidências

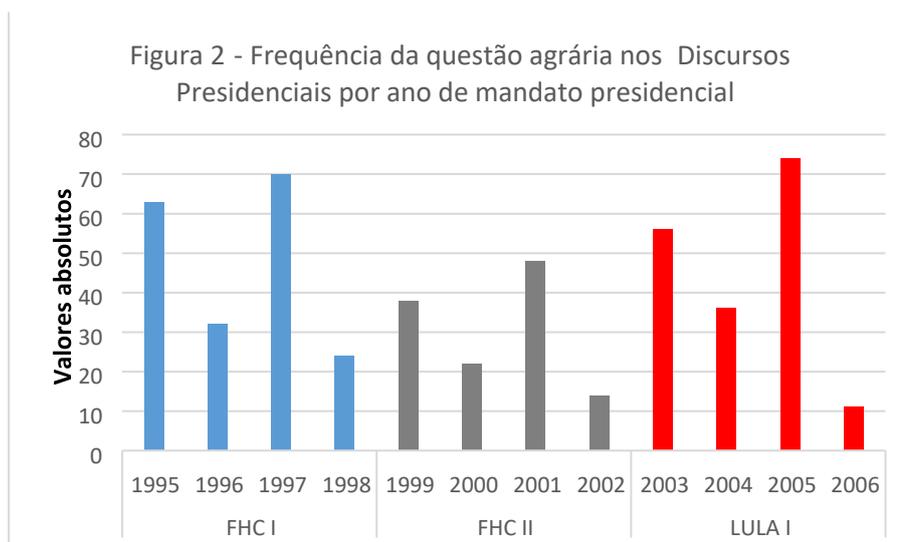
Assim como as Mensagens ao Congresso, analisamos também os discursos proferidos pelo presidente, com o intuito de captar a atenção dada à questão agrária ao longo desses 12 anos. Ao contrário das Mensagens ao Congresso, os discursos do presidente apontam para quais questões o Executivo tem interesse de levar para o público, haja vista que, normalmente, eles são relacionados a um tema específico e voltado para um público previamente conhecido e determinado. Devido ao volume de discursos e suas características, Capella, et al. (2015), apontam, como alternativa metodológica, a identificação do tema de estudo no conteúdo abordado no discurso, considerando que esse tema, como questão, é o que recebe atenção.

Com a finalidade de descobrirmos a atenção recebida pela reforma agrária, analisamos 1830 discursos presidenciais¹⁶, 8% desses abordavam a questão agrária. As sistematizações desses discursos geraram 488 sentenças a serem codificadas, desse total 38,7% foram proferidos no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, 25% no seu segundo mandato e 36,3% no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

¹⁵ Subcódigos 401, 403 e 499 respectivamente.

¹⁶ Discursos presidências também disponíveis na biblioteca virtual da presidência.

Coincidentemente, nos 12 anos analisados, no terceiro ano de cada mandato houve uma maior atenção à questão, com maior número de discursos que discorreram sobre reforma agrária: no mandato de FHC I (1997, com 37%), período pós Eldorado de Carajás e Marcha pela Reforma Agrária, evidente momento em que a questão estava em pauta nacional e internacionalmente, no segundo mandato de FHC (2001; com 39,3%), os discursos se voltam para a descentralização da reforma agrária e para as relações entre instituições e, por fim no mandato de Lula I (2005; com 41,8%) no qual o maior destaque cabe à relação entre o executivo e os movimentos sociais e a sociedade civil e o PRONAF.



Fonte: Carvalho (2017).

5. Decretos

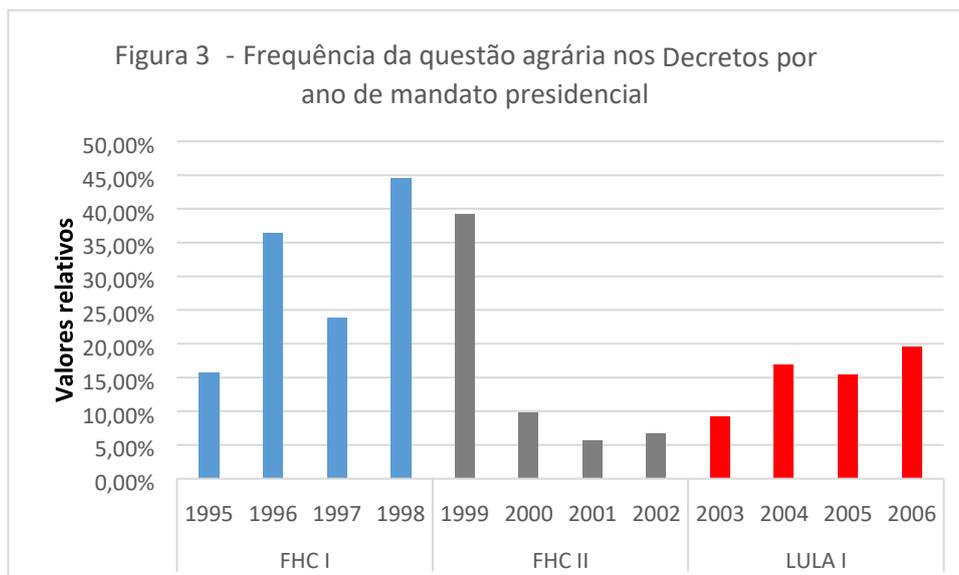
Segundo a Constituição Federal, é competência do presidente, expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis¹⁷, é através a expedição de decretos, projetos de lei, medidas provisórias ou leis delegadas que o executivo participa da função legislativa. Essas competências formam os atos normativos do executivo (DI PIETRO, 2014). Ao emitir decretos e regulamentos como atos administrativos materializam a função política do presidente da república.

Segundo Carvalho Filho (2016), os decretos são frutos da vontade privada dos chefes do Executivo. O autor vai acrescentar ainda que a redação dos decretos pelo presidente torna-os de competência administrativa específica.

Os decretos podem ser classificados como sendo gerais e individuais, que são de caráter normativo e traçam regras gerais. São exemplos de decretos gerais, os decretos que regulamentam leis e os decretos individuais, como a nomeação de servidor público.

Analisamos 12.993 decretos, deles 26,5% trataram sobre reforma agrária, distribuídos em 35% de 1995 a 1998 (FHC I), 19,3% de 1999 a 2002 (FHC II) e 15,5% de 2003 a 2006 (LULA I).

¹⁷ Conforme Art. 84, VI. Também compete ao presidente redigir leis e projetos de leis na finalidade de regular as funções do estado conforme Art. 84, IV. Analisamos as leis de origem do executivo no recorte estudado, essas leis se dividiram da seguinte forma: Governo FHC II, 3 leis em 2001 e 2 leis em 2002; Governo Lula 4 leis em 2003 e 2 leis em 2004. Nenhuma delas se debruçava especificamente sobre a reforma agrária ou sobre o INCRA.



Fonte: Carvalho (2017).

A maior frequência registrada nos 12 anos analisados foi a “declaração de interesse social para fins de reforma agrária¹⁸”, com 34,2% incidência, de 1995 a 1998 (FHC I), 18,8% de 1999 a 2002 (FHC II) e 13,4% de 2003 a 2006 (LULA I).

Observamos que o grande ápice da atenção para a desapropriação por interesse social no governo Fernando Henrique Cardoso acontece entre 1996 e 1999⁶⁹, pois, dos 6.634 decretos redigidos, 31,2% discorrem sobre o tema, já no seu segundo mandato, dos 3.556 decretos redigidos, 18,8% deles tratam do tema, sendo que 14,4% deles foram redigidos no ano de 1999, nos três anos seguintes o percentual de atenção diminui a menos de 10%¹⁹.

Quanto ao primeiro mandato do governo Lula, foram redigidos 2.803 decretos, dos quais 376 tratavam da desapropriação por interesse social. No primeiro ano de seu mandato, em 2003, a questão teve pouca atenção 6,9%, porém, em 2004 e 2005 a questão chegou a 14,2% e 14,3%, respectivamente e, em 2006, apresenta uma elevação, chegando a 17,7%.

6. Medidas provisórias

As medidas provisórias⁷¹ foram introduzidas na Constituição inspiradas no art. 77 da Constituição italiana de 1947, como uma espécie normativa, pela qual o presidente da república elabora atos normativos primários⁷², que assumem essa natureza pela sua capacidade de reverter-se em projeto de lei ou proposição legislativa de iniciativa do executivo⁷³. Mendes e Branco (2012) conceituam medidas provisórias como:

¹⁸ Essa política foi codificada sob o subcódigo 400 (Geral), nesse subcódigo também foram codificados decretos que tratavam de impactos das reduções orçamentais na agricultura/reforma agrária; políticas gerais de proteção a agricultura e pecuária, desenvolvimento rural, agrícola e florestal (para esse artigo entende-se que a Reforma agrária está diretamente relacionado ao desenvolvimento rural, dessa forma, assentamentos rurais e políticas de desenvolvimento rural estão codificadas sob esse código); parcelário agrário (identificação de propriedade); ⁶⁹ No primeiro ano do governo FHC dos 1.344 decretos redigidos apenas 3,1% vai tratar do tema de desapropriação por interesse social.

¹⁹ Ou seja, 9,3% em 2000, 5,3% em 2001 e 6,4% em 2002.

(...) atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las. Ostentam nítida feição cautelar. Embora produzam o efeito de concitar o Congresso a deliberar sobre a necessidade de converter em norma certo trecho da realidade social, não se confundem com meros projetos de lei, uma vez que desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante (MENDES E BRANCO, 2012, p. 1221).

Na Constituição de 1988, as medidas provisórias se materializam com índole normativa emergencial. O artigo 62 vai expressa esse caráter e regular a vigência da medida provisória. “A medida provisória produz, ao ser editada, dois efeitos básicos: inova a ordem jurídica imediatamente, e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto” (MENDES e BRANCO, 2012 p. 1220). Além disso conforme apontado por Vicente Palermo (2000), as medidas provisórias constituem parte do mecanismo de negociação usado pelo executivo para promover e manter suas iniciativas.

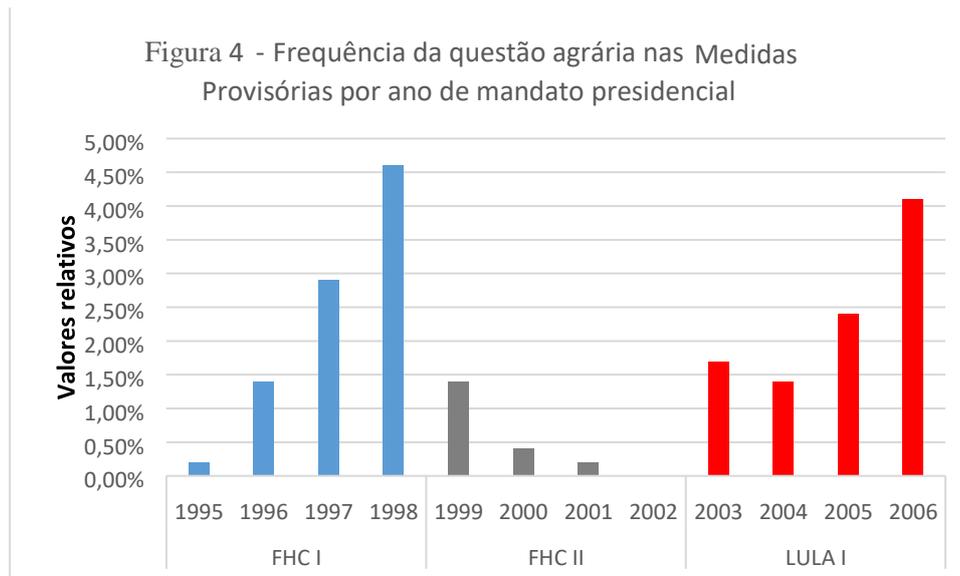
Nos doze anos analisados para este artigo, 1,7% das medidas provisórias trataram do objeto dessa pesquisa. Em números absolutos o executivo redigiu 5.670 medidas provisórias e 97 delas se debruçaram sob a questão agrária. Entre elas, quatro temas se sobressaíram, que foram, no primeiro mandato de FHC, a regulamentação e critérios para desapropriação de terras com fins de reforma agrária²⁰, com 20 incidências nos anos de 1997 e 1998, nos mesmos anos também encontramos autorização para o INSS rever valores do Tesouro para conversão na reforma agrária²¹, com 16 incidências e, por fim, critérios para exploração de áreas de floresta²² que aparecem nos 2 últimos anos do primeiro mandato e nos 2 primeiros anos do segundo mandato, com 38 incidências.

Com relação a medida provisória, ainda merece destaque a alocação de crédito extraordinário, no primeiro mandato de Cardoso, dada medidas com essa finalidade com destinação ao INCRA, sendo uma em 1995 e oito em 1996. No segundo mandato, apenas uma incidência que de onde se depreende que foram destinados recursos para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Por fim, no período que compreende o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, as medidas provisórias que destinavam recursos extraordinários, foram uma, em 2005, e duas, em 2006, sendo elas com destinação para o MDA.

²⁰ Codificado no subcódigo 400 (Geral).

²¹ Codificado no subcódigo 400 (Geral).

²² Codificado no subcódigo 499 (Outros).



Fonte: Carvalho (2017).

Considerações finais

Diante da amplitude do termo questão agrária e tudo que ele representa, é inegável que a reforma agrária ocupa, dentro da questão agrária, papel de destaque, uma vez que ela tem no histórico processo de desenvolvimento nacional, a começar pela forma como se desenrolou política, social e economicamente a colonização nacional. Assim, a aplicação do modelo no esforço de demonstrar a movimentação das políticas a partir de uma análise longitudinal, compreendendo 12 anos de governos tão distintos e que lidaram de forma tão diferenciada tanto com as políticas como com os atores envolvidos, vem para dar novas possibilidades de análise e contribuição relevante para novos estudos sobre a temática.

Ao analisar os indicadores, podemos observar que no governo Fernando Henrique Cardoso, adotou como alternativa governamental a redistribuição de terra via desapropriação por interesse social, com destaque para os 3 últimos anos do primeiro mandato e primeiro do segundo. Posteriormente, o Executivo, aliado aos esforços do Ministro extraordinário de Política Fundiária, Raul Jungmann, implantou as políticas de reforma agrária via mercado, por meio de empréstimos tanto para aquisição de terra como para subsidiar a infraestrutura dos assentamentos rurais.

No segundo mandato de FHC, além dessas vias de financiamento, outras formas que a questão agrária apareceu na agenda foi por meio do cadastramento de reforma agrária, por meio dos serviços dos Correios, iniciativa, diga-se de passagem frustrada. Por fim, o governo termina com algumas intenções positivas para o desenvolvimento da dinâmica da política, como as denominadas “ações afirmativas”, que tinha como objetivo ações voltadas para gênero, raça e etnia, além da implantação do PRONAF, que foram percebidas, a partir da maior frequência em que apareceram nos indicadores selecionados.

O pico de atenção à questão agrária se concentrou entre 1995 e 1999, período em que o governo FHC foi fortemente pressionado para que houvesse alterações na estrutura fundiária nacional. Porém, pós 1999, isso se reduz significativamente, mantendo-se em baixa em todo o segundo mandato desse presidente. Os indicadores nos revelam que, nesse período de baixa na frequência da questão agrária na agenda, o que se teve foi a

predominância dos Discursos e Mensagens ao Congresso, entretanto, com um conteúdo dirigido no sentido de demonstrar a eficiência do INCRA e em criticar os movimentos sociais, em especial à atuação do MST.

No primeiro mandato de Lula, esperávamos, como apontado por Mortensen, et al, (2001), que o primeiro ano de governo teria grandes alterações estruturais e legais com impactos na questão agrária, especialmente para a expansão da reforma agrária. Todavia, o que assistimos foi que o PRONAF ganhou força, com o aumento dos recursos financeiros disponíveis, destinados ao desenvolvimento rural. Outras iniciativas foram: a política de titulação de área no nome da mulher, políticas de segurança alimentar e outras destinadas aos quilombolas e indígenas entre outras ações voltadas para o desenvolvimento rural.

De maneira mais específica, no primeiro ano do governo Lula, há uma atenção maior à questão agrária, uma estabilidade nos dois anos seguintes, e uma alta em 2006, último ano de seu primeiro governo. Esse ano marca o final do primeiro mandato e também foi ano eleitoral. A alta foi registrada nas mensagens ao congresso e nos decretos.

Os indicadores analisados demonstraram que nos três mandatos, a política mais frágil foi a de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), ambos os presidentes prometeram avanços dessa política em seus discursos, porém, os decretos e medidas provisórias não a contemplaram. Nossa pesquisa também mostrou que, ao longo desses anos, houve uma evidente pontuação de alteração na dinâmica da questão agrária no Brasil, impulsionada pelo massacre do Eldorado de Carajás e que possibilitou mudanças nas políticas por quatro anos, nos oito anos seguintes as alterações ocorreram de forma incremental buscando o equilíbrio nos últimos três anos de análise. As conclusões aqui representadas comprovam um novo horizonte para novas pesquisas acerca da questão agrária e o posicionamento governamental frente o contexto do período e a trajetória das políticas públicas no país.

Referências

BARCELOS, M. Políticas Públicas como processos sociais, imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009. In: *36º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu/MG, 2012.

_____. O papel das ideias no processo de construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiristas. In: *1º Seminário Internacional de Ciência Política*. UFRGS. Porto Alegre, 2015.

BAUGARTNER, F. R.; et al. Effects of the core functions of government on the diversity of executive agendas. IN: *Comparative Political Studies*, Vol 44, Issue

8, pp. 1001–1030, 2011. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414011405165>> Acessado em 03/02/2017.

BAUMGARTNER, F. R.; GREEN-PEDERSEN, C. e JONES, B. D. “Comparative Studies of Policy Agendas”. *Journal of European Public Policy*,13:7, 2006 (pp. 959-974).

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. e MACLEOD, M. C. “Lessons From the Trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source”. *The Political Methodologist*. Vol. 8, no. 2, spring, 1998 (pp. 01-10).

BAUMGARTNER, F. R.; Jones. B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

_____. *Policy Dynamics*. Chicago and London. The University of Chicago Press, 2002.

BEVAN, Shaun. *Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook*. 2014. Disponível em: https://dl.dropboxusercontent.com/u/552280/CAPMasterCodebook/ShawnBevan_ECPR_GoneFishing_140804.pdf. Acessado em: 20/03/2017.

CAPELLA, A. C.N. A política de acesso à agenda governamental. 8º. *Encontro da ABCP*. Gramado/RS. 2012.

_____. “O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)”. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. (234 p.). 2004.

_____. “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS (pp. 25-52). 2006

CAPELLA, A. C. N e BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. In: *Revista do Serviço Público*, n. 66. Brasília. 2015.

_____. Análise de Políticas Públicas: Uma revisão da Literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*. No. 101. São Paulo. 2015.

CAPELLA, A. C. N., BRASIL, F. G e SUDANO, A. C.G. P. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: *39º. Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu. 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito Administrativo*. 30º. Edição. Ed. Atlas, São Paulo. 2016.

CARVALHO, F. S. A questão agrária na agenda governamental de FHC e Lula: uma análise á luz dos estudos de formação de agenda. Dissertação de mestrado. UFSCar. São Carlos, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/8859>> acessado em 27/05/2018.

DI PIERO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 27ª. Ed. Atlas. São Paulo. 2014.

FIORIN, J. L. (Org) *Introdução à Linguística II. Princípios de análise*. São Paulo: Contexto,2003.

JOHN, P. The Policy Agendas Project: a Review. IN: *Journal of European Public Policy*. Vol. 13. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501760600923870>>. Acessado em: 02/02/2017.

_____. “Is There Life After Policy Streams, Advocacy, Coalition, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? *Policy Studies Journal*. Vol. 31, No. 04. 2003.

JOHN. P. *Analysis Public Policy*. Cassell. London. 1998.

JONES, B. D. e BAUMGARTNER, F. R. The politics of attention how government prioritizes problems. Universidade de Chicago. 2005.

<<http://www.unc.edu/~fbaum/books/attention/Attention Complete. Oct 6 2004. pdf>>. Acessado em 10/08/2016.

_____. *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago, University of Chicago Press, 2005.

_____. “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and 35 changes in American policymaking”. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Westview Press, Oxford. 2007.

_____. From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, V. 40, N° 01, pp. 01-19, 2012.

JONES, B. D. *Reconceiving Decision-making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2a. PEARSON, 2014.

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

_____. Como Chega a Hora de uma ideia? In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. *Coletânea Políticas Públicas*. ENAP. Brasília. 2006.

_____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. *Coletânea Políticas Públicas*. ENAP. Brasília. 2006.

LIMONGE, F. O poder executivo na constituição de 1988. IN: *A constituição de 1988 na vida brasileira*. OLIVEN, R. G., RIDENTI, M e BRANDÃO, G. M. (orgs.). EDITORA HUCITEC. 2008.

MENDES, G. F. e BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª. Ed. revisada e atualizada. Ed. Saraiva. São Paulo. 2012.

MENDONÇA, S. R. A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. STÉDILE. J. P. (org). 2ª. Ed. Expressão Popular. São Paulo. 2010.

MORTENSEN, P.B. et al. Comparing Government Agendas: Executive Speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark. IN: *Comparative Political Studies*. Vol.44. Issue 8, pp. 973-100. 2011. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010414011405162>>. Acessado em: 10/05/2016.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. IN: *Dados* vol. 43 no. 3. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>>. Acessado em 09/02/2017.

SABATIER, P. A. e JENKINS-SMITH, H. C. *Policý Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press. Oxford. 1993.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. IN: *Dados*, vol 40, No. 03. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007>>. Acessado em: 13/02/2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. *Sociologias* (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, Nº 16, p. 20-45, 2005.

TRUE, J. L. JONES, B.D. e BAUMGARTNER. Punctuated-equilibrium theory explaining stability and change in public policymaking. IN: SABATIER, P. *Theories of the policy process*, 2a. Ed. 2006.