

PRIORIDADES PRESIDENCIAIS: UM ESTUDO SOBRE A AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS DISCURSOS DE POSSE DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995 e 1999)

Juliana De Foggi Clemente¹; Lillian Tassim Salatino²; Letícia Helena Pereira Cenciareli³; Cauã Rodrigues Bretas⁴; Ana Cláudia Niedhardt Capella (Orientadora)⁵

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho insere-se no campo das políticas públicas, área que tem ganhado destaque no Brasil, especialmente desde a redemocratização e a Constituição de 1988 (Brasil, 2017). Sua consolidação ocorreu de forma gradual e com forte caráter multidisciplinar, envolvendo principalmente a Ciência Política, Administração Pública e Sociologia, além de outras áreas como o Direito e a Psicologia Social (Marques; Faria, 2013). Essa diversidade enriqueceu o campo com múltiplas abordagens — como o ciclo de políticas públicas, a teoria dos sistemas, o modelo da lata de lixo e o neoinstitucionalismo —, mas também gerou desafios para a construção de referenciais teóricos comuns (Sudano; Soares; Vergili, 2015).

Apesar da significativa ampliação dos estudos sobre políticas públicas no Brasil nas últimas duas décadas, ainda se observa uma lacuna quanto à produção de reflexões teóricas mais aprofundadas sobre a fase de formulação da agenda no ciclo das políticas públicas (Brasil, 2017). Este estudo busca contribuir para esse debate ao investigar, de forma preliminar, quais políticas públicas receberam maior atenção e prioridade nos primeiros discursos de posse presidencial proferidos por Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995 e 1999, no início de seus dois mandatos como presidente da República.

¹ Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), juliana.clemente@unesp.br

² Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (PPGP/UFSCar). Bacharela em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), lillian.tassim@gmail.com;

³ Graduanda em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), e-mail: leticia.p.cenciareli@unesp.br;

⁴ Graduando em Administração Pública pela Universidade estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), caua.bretas@unesp.br

⁵ Orientadora, Professora Doutora do Departamento de Administração Pública na Universidade estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), ana.capella@unesp.br

A relevância desta investigação reside no fato de que a análise da agenda governamental a partir da atuação presidencial é fundamental, uma vez que os presidentes ocupam posição central e exercem forte influência sobre esse processo. Ademais, a atenção é um recurso escasso e limitado (Brasil, 2017), condicionado por restrições financeiras, humanas e estruturais, o que torna impossível dedicar atenção adequada a todos os problemas públicos simultaneamente. Assim, torna-se essencial compreender como e por que determinados temas conquistam a atenção do Poder Executivo em detrimento de outros.

Entre os instrumentos disponíveis para aferir a atenção presidencial às políticas públicas, destacam-se os discursos oficiais, os projetos legislativos, os vetos, os decretos e a alocação orçamentária. Nesta primeira fase da pesquisa, optou-se por analisar os discursos de posse como forma de mapear e examinar a frequência com que diferentes temas são mencionados no início de cada mandato. A partir dessa análise inicial, busca-se lançar as bases para investigações futuras mais amplas e comparativas.

2 OBJETIVOS

Este estudo tem como objetivo principal analisar as prioridades da agenda governamental no início dos mandatos de FHC (1995 e 1999), com base nos primeiros discursos de posse, buscando compreender quais áreas foram apresentadas como foco da atuação presidencial. Os objetivos específicos são: (1) Levantar e classificar os principais temas mencionados nos discursos de posse de 1995 e 1999, observando a ênfase atribuída a cada área; (2) Compreender como esses temas expressam as prioridades do governo no início de cada gestão; (3) Explorar como a análise de discursos pode contribuir para entender os critérios de priorização de políticas públicas.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa tem como ponto de partida a análise de dois pronunciamentos presidenciais de FHC, proferidos no início de seus dois mandatos (1995 e 1999), obtidos na Biblioteca da Presidência da República. Esses discursos foram selecionados por representarem momentos-chave de definição das diretrizes governamentais e das prioridades

políticas de cada mandato. Após a coleta, os documentos passaram por um processo sistemático de análise de conteúdo, que envolveu a identificação de unidades de sentido, a codificação com base em categorias temáticas previamente definidas e a organização em um banco de dados estruturado. Em um segundo momento, serão aplicadas técnicas de padronização e cálculo de frequência relativa dos temas identificados, a fim de compreender quais áreas substantivas receberam maior atenção nos discursos inaugurais. A codificação segue o codebook brasileiro desenvolvido pelo Brazilian Policy Agendas Project (BPAP), composto por 21 macrocódigos e 211 subcódigos, o que permite uma análise comparável internacionalmente (Capella; Brasil, 2019). O estudo está vinculado ao Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental, sediado na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Araraquara, e na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), sob coordenação da Professora Doutora Ana Cláudia Niedhardt Capella e do Professor Doutor Felipe Gonçalves Brasil, e integra a rede internacional Comparative Agendas Project (CAP), voltada ao estudo da dinâmica das políticas públicas a partir da perspectiva do agenda-setting.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Abaixo, pode ser verificada a distribuição de atenção nos discursos presidenciais de posse, realizados nos dois mandatos de FHC. No quadro, se destacam as maiores taxas de atenção em cada pronunciamento.

Quadro 1: Atenção distribuída pelos códigos mais citados nos discursos de posse de FHC (1995 e 1999).

DISCURSOS DE POSSE		
	FHC 1	FHC 2
	1995	1999
1- Macroeconomia	16%	22%
2- Direitos civis	22%	15%
17- Tecnologia	11%	1%
20- Governo e adm. pública	10%	18%

Fonte: elaboração própria

Os discursos de posse são realizados logo após as eleições e tem a finalidade de fazer a população acreditar no sucesso do governo nos próximos quatro anos. Sendo assim, o presidente eleito destaca nestes pronunciamentos os temas mais pertinentes ao povo. O discurso também tem o objetivo de reafirmar os objetivos da campanha eleitoral, de forma que os temas enunciados durante a fala tendem a corroborar com aqueles priorizados no plano de governo, proposto ainda em período eleitoral.

Constata-se pela tabela que a maior prioridade em seu primeiro mandato era a questão dos direitos civis (22%), reflexo da insegurança da população quanto ao futuro do Brasil e do povo brasileiro, que vivia uma recente democracia e um momento econômico incerto, em razão da implementação do Plano Real. Observa-se também a preocupação quanto à economia (16%) no país, por conta da crise inflacionária que o Brasil sofria até a então criação do real brasileiro, resultado do Plano Real de Itamar Franco. Ademais, nota-se uma preocupação com o desenvolvimento tecnológico, uma vez que o tema é citado algumas vezes, com 11% das menções. A inclusão deste assunto na agenda governamental reflete a visão de que o desenvolvimento tecnológico poderia ser uma das soluções para favorecer o desenvolvimento econômico do país.

De modo geral, é possível observar no quadro algumas mudanças de prioridade para o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Neste segundo momento, Fernando concentrou sua atenção em macroeconomia (22%), tema que até então beirava 16%. Isso se deu por conta da implementação do Plano Real, mais especificamente no ano de 1994. Seguindo esta linha, sua atenção também se concentrou em governo e administração pública (18%), tema que cresceu significativamente em comparação ao primeiro discurso onde beirava 10%. No seu discurso, Fernando enfatizou seu compromisso em atender às expectativas da Nação brasileira, tendo mais experiência desta vez. Ele também reiterou sua confiança na democracia e fez o convite para a população participar mais diretamente da execução e do controle das políticas. Fernando destacou também sua atenção em direitos civis (15%). Embora o percentual de atenção tenha diminuído em comparação ao primeiro mandato (22%), isso não significa uma queda na prioridade, mas sim que o tema obteve êxito no seu primeiro governo. Nesse contexto, Fernando Henrique Cardoso destacou a trajetória do país e o avanço nos direitos civis, ressaltando, contudo, a necessidade de fazer ainda mais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme observado pelo levantamento realizado, observa-se que no primeiro discurso de posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, as políticas prioritárias em foco eram Direitos Civis (22%), Macroeconomia (16%), Tecnologia (11%) e Governo e Administração Pública (10%). Já no discurso realizado durante a posse para o segundo mandato em 1999, os temas em evidência eram Macroeconomia (22%), Governo e Administração Pública (18%) e Direitos Civis (15%), já Tecnologia perdeu espaço e teve apenas 1% das menções.

Por sua vez, esses dados evidenciam que ocorreu uma mudança nas prioridades de agenda do presidente Fernando Henrique Cardoso do seu discurso de posse do primeiro mandato (1995) para a segunda eleição (1999). Isso é reflexo tanto de mudanças no contexto político e econômico, interno e externo, quanto da experiência adquirida durante o primeiro governo.

É importante destacar que esta é uma etapa inicial da pesquisa. A proposta é, futuramente, abranger todos os discursos presidenciais dos dois mandatos, com o objetivo de traçar uma linha de continuidade ou mudança nas prioridades governamentais ao longo do tempo. A pesquisa também pretende comparar a agenda discursiva com as ações efetivamente implementadas, contribuindo para a compreensão do grau de alinhamento entre a retórica presidencial e a prática governamental.

REFERÊNCIAS

BRASIL, F. G. A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/9539>>. [Acesso em: 6 abr. 2025].

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F.. Brazilian Codebook. The Brazilian Policy Agendas Project. 2019. Disponível em: <<https://www.comparativeagendas.net/brazil>>. [Acesso em: 6 abr. 2025].

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. A política pública como campo multidisciplinar: Introdução. In: _____. (Orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013, p.7-9.

SUDANO, A. C. G. P.; SOARES, A. G.; VERGILI, G. E. O debate sobre a pesquisa em políticas públicas no Brasil a partir da análise dos trabalhos apresentados na ANPOCS: evolução e desafios. Anais, 39º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 2015, Caxambú.