

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3011

**COMO FAZER O RASTREAMENTO DE
AGENDAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS?
TEORIA, METODOLOGIA E TÉCNICAS DE
PESQUISA PARA PROSPECTAR EVENTOS
FUTUROS E ANTECIPAR SEU IMPACTO
NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

ANTONIO LASSANCE



COMO FAZER O RASTREAMENTO DE AGENDAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS? TEORIA, METODOLOGIA E TÉCNICAS DE PESQUISA PARA PROSPECTAR EVENTOS FUTUROS E ANTECIPAR SEU IMPACTO NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

ANTONIO LASSANCE²

1. Este texto para discussão é a versão preliminar de capítulo de livro (no prelo) Brasil 2024: que agenda tem o Estado para o país. Agradeço a Fábio de Sá e Silva, professor associado de estudos internacionais e professor wick cary de estudos brasileiros na Universidade de Oklahoma (Estados Unidos), pelas críticas e sugestões à versão original. Todas as informações, análises e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e pesquisador sênior do Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Development – IPCid). *E-mail*: antonio.lassance@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Lassance, Antonio

Como fazer o rastreamento de agendas político-institucionais? Teoria, metodologia e técnicas de pesquisa para prospectar eventos futuros e antecipar seu impacto na agenda de políticas públicas / Antonio Lassance. – Brasília, DF: Ipea, 2024. 52 p. – (Texto para Discussão ; n. 3011).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Formação de Agenda. 2. Mapeamento de Atores. 3. Análise de Políticas Públicas. 4. Web Mining. 5. Information Scanning. 6. 2024. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 320

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

LASSANCE, Antonio. **Como fazer o rastreamento de agendas político-institucionais?** Teoria, metodologia e técnicas de pesquisa para prospectar eventos futuros e antecipar seu impacto na agenda de políticas públicas. Brasília, DF : Ipea, ago. 2024. 52 p. (Texto para Discussão, n. 3011). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3011-port>

JEL: H11; Z18; D72; H83.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3011-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO	6
2 REFERENCIAL DE ANÁLISE	11
2.1 Como fazer o rastreamento (<i>crawling</i>) de agendas político-institucionais?.....	11
2.2 Até onde é possível prever uma agenda?	13
2.3 Exemplos de surpresas antecipáveis	15
2.4 Até que ponto era possível antecipar a ocorrência das Jornadas de Junho de 2013?.....	17
2.5 O curto prazo é sempre mais previsível	19
3 METODOLOGIA: COMO ORGANIZAR VARREDURAS?	21
3.1 Delimite o escopo da varredura	21
3.2 Primeira varredura: monte a sintaxe nos domínios web com agentes públicos formadores de agenda	23
3.3 Segunda varredura.....	24
3.4 Peculiaridades da agenda do Judiciário	27
3.5 Construção de sintaxes de pesquisa em linguagem natural e testes de consistência.....	28
3.6 O que este estudo não se propõe a fazer	33
REFERÊNCIAS	35
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	38
APÊNDICE A	44
APÊNDICE B.....	45
APÊNDICE C.....	47

SINOPSE

Ao contrário da célebre frase segundo a qual “no Brasil, até o passado é incerto”, podemos demonstrar que o futuro, ao menos no curto prazo, é bastante previsível. O objetivo deste trabalho é apresentar o referencial de antecipação da formação de agenda, por meio de metodologias de mapeamento de atores e de rastreamento de agendas, além da técnica de varredura de informações (*web mining* e *information scanning*). A intenção é fundamentar uma série de estudos que buscam antecipar a agenda e os eventos do calendário político-institucional do Estado brasileiro para 2024. Espera-se com isso que mais pessoas tenham a chance de estarem alertas para o que está por vir e se organizarem para travar o debate e influírem nas decisões. Elas podem igualmente perceber com mais nitidez o quanto determinadas questões cruciais de agenda se encontram paralisadas e absolutamente esquecidas enquanto objeto de deliberação do Estado, o que inviabiliza a chance de uma solução institucionalizar-se enquanto política pública.

Palavras-chave: formação de agenda; mapeamento de atores; análise de políticas públicas; *web mining*; *information scanning*; 2024.

ABSTRACT

Contrary to the famous saying, “In Brazil, even the past is uncertain”, we can demonstrate that the future, at least in the short term, is quite predictable. This Discussion Paper presents the framework for agenda-setting anticipation through methodologies of actor mapping and agenda tracking, as well as web mining, and information scanning techniques. The paper aims to lay the foundation for a series of studies designed to anticipate the agenda and events on the political-institutional calendar of the Brazilian state in 2024. We hope more people have the opportunity to be alert to what is forthcoming and to organize themselves to engage in debate and influence decisions. They can also more clearly perceive how certain crucial agenda issues remain stalled and completely forgotten of any state deliberation, thereby obstructing the possibility of their institutionalization as public policy.

Keywords: agenda-setting; actor mapping; policy analysis; web mining; information scanning; 2024.

1 INTRODUÇÃO

Temos que repensar o que chamamos de inesperado. Na verdade, era esperado.

Jorge Furtado¹

O objetivo deste trabalho é antecipar a agenda e os eventos do calendário político-institucional do Estado brasileiro para 2024. Ao contrário da célebre frase segundo a qual, “no Brasil, até o passado é incerto” – cuja autoria, essa sim, é incerta² –, podemos demonstrar que o futuro, ao menos no curto prazo, é bastante previsível.

A importância de se anteciparem agendas e eventos prospectivamente é reforçar ou prevenir-se quanto à sua ocorrência. Em vez de serem espectadoras do acaso, dirigentes de organizações públicas ou da sociedade civil podem desenvolver atuação mais proativa quanto a situações que estão longe de serem obras do acaso.

Há classes sociais, grupos, organizações e pessoas com interesses e visões de mundo por trás de cada agenda. Ao antecipar-se uma ocorrência e presumir desdobramentos possíveis, com base em evidências e também se levando em conta casos análogos do passado que simulam a lógica de uma situação-problema, é possível perceber que determinadas surpresas nada têm de tão surpreendentes.

Com isso, um número maior de pessoas tem a chance de ser alertado para o que está por vir e organizar-se para travar o debate e influir nas decisões. Elas podem igualmente perceber com mais nitidez o quanto determinadas questões cruciais de agenda se encontram paralisadas e absolutamente esquecidas enquanto objeto de deliberação do Estado, o que inviabiliza a chance de uma solução institucionalizar-se enquanto política pública.

As agendas e seus eventos do calendário são mais previsíveis que seus resultados. Esses resultados serão tão mais incertos quanto mais isonômico for o jogo democrático e quanto mais equilibradas forem as chances dos grupos contendores ao disputarem uma questão. Por sua vez, quanto mais assimétrica for uma correlação de forças, mais previsível será descobrir quem ganha o que e em detrimento de quem.

1. A frase em epígrafe é de entrevista do cineasta Jorge Furtado à *Deutsche Welle* (Carneiro, 2024).

2. Essa frase é comumente atribuída ao ex-ministro da Fazenda e técnico de planejamento e pesquisa do Ipea (aposentado), Pedro Malan, mas há também quem a tenha ouvido proferida antes pelo ex-presidente do Banco Central do Brasil (BCB), Gustavo Loyola.

TEXTO para DISCUSSÃO

O Estado brasileiro compreende as organizações no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos diferentes níveis da Federação (federal, estadual, municipal e do Distrito Federal – DF).

As iniciativas estatais começam como uma *agenda* – ou seja, proposta de solução de um problema público considerado relevante pelo sistema político ou judicial.

As *questões de agenda* são os dilemas que se apresentam e constituem o objeto de uma ou mais decisões que modificam os princípios, as diretrizes e os rumos da administração pública e da regulação sobre o setor privado (Kingdon, 2013; Howlett, Ramesh e Perl, 1995).

Essas decisões tomadas por dirigentes das organizações de Estado em torno das questões de agenda institucionalizam o que chamamos de *política pública* (Lassance, 2021).

Este estudo se atém à agenda do Estado em âmbito federal. Ainda assim, até mesmo na esfera federal, o Estado é constituído por inúmeras organizações, das mais diversas, cada qual perseguindo ou implementando uma agenda com algum grau de autonomia. O escopo desta pesquisa está concentrado nas questões que serão objeto de deliberação pela Presidência da República (PR) e por seus ministérios, pelo Congresso Nacional – ou cada uma de suas Casas – e pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O trabalho de prospecção é feito por meio da metodologia de rastreamento (*crawling*) de agendas e da técnica de varredura de informações (*information scanning*). Este trabalho permite detectar agendas patrocinadas por agentes que, à frente de organizações do Estado, são responsáveis por encaminhar e deliberar sobre questões cruciais de uma pauta de problemas relevantes de política pública.

A cada vez que uma agenda se prenuncia e, depois, se materializa na forma de iniciativa pública, temos o que chamaremos de *evento*. Um evento pode ser uma votação no Congresso, a entrada em vigor de uma norma, o anúncio de uma política, o lançamento de um programa, uma reunião de cúpula, uma operação de segurança pública, a visita de um(a) chefe de Estado, uma efeméride.

Cada evento costuma ser um passo ou a conclusão de uma longa caminhada que sinaliza um rumo da agenda de uma política pública. Essa caminhada é movida por intenções, prioridades, negociações e compromissos (pactos) de atores centrais ao sistema político e judicial brasileiro. São esses agentes públicos em cargos decisórios, dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, que tomam decisões de Estado e conformam uma agenda que pode se institucionalizar enquanto política pública.

A estrutura do Estado, os procedimentos da administração pública e a intermediação de demandas pelos partidos políticos funcionam como canais de seleção das questões de agenda (Skocpol, 1985, p. 25).

Isso não quer dizer que representantes políticos do Estado tomem decisões isoladas. Ao contrário, em geral, dirigentes públicos são a ponta de um gigantesco *iceberg* de classes sociais e grupos de interesse que não apenas sustentam, como também, em muitos casos, orientam sua atuação. Dirigentes mais relevantes na formação de agendas são, justamente, representantes políticos. Não chegaram a seus postos na estrutura do Estado por conta própria, sem apoio e alianças. Não tomam decisões sem acionar consultas amplas ou mais restritas a diversos atores sociais, ou até mesmo interagindo com organizações internacionais ou chefes de Estado e de governo de outros países.

Grande parte dos direitos fundamentais garantidos em todo o mundo foi resultado de revoluções políticas que derrubaram o Antigo Regime e levaram à criação de Estados de novo tipo (Therborn, 1977). No Brasil, agendas que institucionalizaram políticas públicas e direitos fundamentais nasceram e ganharam corpo a partir de movimentos da sociedade civil que enfrentaram a franca oposição e resistência ou, na melhor das hipóteses, a baixa adesão de dirigentes das organizações do Estado.

Foi o caso, para citar alguns exemplos mais emblemáticos, do abolicionismo e da defesa da liberdade religiosa, no século XIX. No início do século XX, foi a vez da luta pela igualdade de gênero, no direito civil, e do direito político ao sufrágio universal, incluindo mulheres e pessoas analfabetas, assim como a defesa da liberdade e da autonomia sindical.

Na década de 1950, o movimento das ligas camponesas deu impulso à reivindicação por reforma agrária, encampada apenas muito posteriormente, com a proposta de reformas de base do governo João Goulart, frustrada pelo golpe de 1964. Na década de 1980, a agenda ambiental consagrou-se paulatinamente a partir de ambientalistas de diversas origens (os seringueiros e indígenas da Amazônia, especialistas em estudos do meio ambiente – ecologistas – e associações de preservação de biomas e de defesa de animais ameaçados de extinção). Esses processos atravessaram décadas e foram marcados por avanços, revezes e até mesmo retrocessos, antes de voltarem à tona, inscreverem-se na institucionalidade e provocarem mudança de trajetória.

Como lembra Tilly (1978, p. 151-162), quanto melhor for a representação democrática do Estado e mais abertos os espaços de diálogo e negociação pública de interesses, menos estímulo há para lançar-se mão do que ele chama de “repertório de confronto”. Quanto mais porosa é a política ao acolhimento do conflito e à sua solução pela regra

TEXTO para DISCUSSÃO

democrática, mais se pode confiar que o Estado continue sendo capaz de gerar eventos previsíveis, publicamente anunciados e, portanto, passíveis de serem rastreados com alguma antecedência.

É preciso haver uma sequência de eventos para que se condense uma mudança de trajetória. Depois de ser objeto de uma decisão e ser implementada, o que era apenas uma agenda transforma-se de fato em uma política. Ainda que muitas dessas decisões ocorram no curto prazo, são mudanças paulatinas e um esforço de resiliência que conformam uma trajetória coerente e consistente de médio e longo prazo de uma política (Béland *et al.*, 2020; Hartley e Howlett, 2021).

A concatenação de um calendário de eventos prospectados permite uma visão de conjunto das agendas que não está normalmente disponível ao público e nem mesmo a dirigentes da política e burocratas da gestão pública. Ao contrário, a maneira pulverizada e pontual como as agendas pululam na conjuntura costuma ser a forma mais comum de leitura de que se dispõe, o que dificulta percepção mais abrangente.

Em seguida, com base em abordagem orientada pela noção de totalidade, uma análise do calendário mapeia os pontos de contato – sejam convergentes ou divergentes – que fazem com que algumas dessas agendas sobressaiam por apresentarem-se mais condensadas que outras. Daí, é possível ter um ganho antecipatório para vislumbrar possíveis desdobramentos de cada agenda.

No referencial de análise, a seguir, são apresentadas as teorias, os pressupostos e os fundamentos que justificam determinadas opções de varredura conforme um propósito de rastreamento das agendas. Varreduras são processos sistemáticos de procura por meio da mineração de informações sobre conteúdo da *web* (*web mining*), sobre um *corpus textual* que esteja em domínios da *web* selecionados. O rastreamento é a identificação de informação que atende a determinados critérios de análise, assim como acontece quando a varredura de um radar identifica um objeto tido como significativo de ser observado.

A partir desse referencial, a metodologia operacionaliza a construção de sintaxe de pesquisa capaz de identificar agentes públicos(as) ou organizações do Estado responsáveis por iniciar ou processar uma agenda, as questões relevantes de política pública por trás de cada agenda e as iniciativas programadas ao longo do ano escolhido para a pesquisa.

A palavra *sintaxe* é uma analogia da construção linguística que busca identificar justamente o sujeito e o predicado de uma oração. A varredura parte da identificação de sujeitos da agenda, que podem ser agentes públicos(as) (atores políticos com

poder de decisão ou burocratas responsáveis pela implementação) ou organizações do Estado com peso na formação da agenda de políticas públicas (*agenda setting*). Dirigentes estabelecem agendas quando lançam questões e programam um calendário de discussões, articulações e negociações (barganhas) a serem objeto de deliberação, a partir de um calendário. Quanto mais os fluxos decisórios forem institucionalizados, mais previsível a chance de identificar agendas prospectivamente.

A metodologia expõe ainda os critérios de relevância, criticidade, intensidade e magnitude dos eventos rastreados. Esse passo serve a dois propósitos: primeiro, para o teste de consistência que verifica se o evento tem importância suficiente, diante de algum desses critérios, para permanecer como um evento do calendário. Os eventos concatenados no calendário atendem a pelo menos um desses critérios.

Em segundo lugar, serve para que os eventos que condensam vários desses critérios sejam levados para a análise – que será objeto de futura publicação – que extrai e expõe as agendas mais importantes encampadas pelo Estado brasileiro em 2024. A suposição teórica é que eventos que são, ao mesmo tempo, de maior relevância, criticidade, intensidade e magnitude representam grandes questões de política pública para este ano, com forças motrizes agrupadas em coalizões que se digladiam, animam e buscam prevalecer no debate público, de forma bastante ostensiva e, às vezes, agressiva. Pelo menos uma coalizão de defesa impulsiona essas agendas, enquanto ao menos alguma outra cria obstáculos (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993, p. 222).

Em seguida à metodologia, os eventos futuros são dispostos em um calendário – que também será objeto de futura publicação –, mês a mês, e a maioria com a especificação das datas exatas previstas. Como cada agenda depende de uma série de fatores e contingências, as datas estimadas de ocorrência desses eventos podem e normalmente sofrem alterações a partir da decisão de agentes públicos(as) que ocupam posições centrais. Por isso, é possível que datas aqui registradas preliminarmente tenham sido sujeitas a alterações, logo após a publicação deste trabalho. Contudo, mais importante que a data exata no calendário é a agenda.

O calendário, portanto, é uma referência do momento de ocorrência (*timing*) dessas agendas. O essencial está não na linha, mas na entrelinha do calendário. Assim se pode perceber antecipadamente que as ocorrências se condensam a ponto de precipitar uma mudança de rumo ou, ao contrário, promover um verdadeiro bloqueio para manter o *status quo* de uma política, que é quando agendas transformadoras são barradas.

Por exemplo, a Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 (Brasil, 2023a), que cria um novo sistema de tributação sobre o consumo no país, tem prevista uma sequência de outras decisões a serem tomadas para que essa mudança seja de fato institucionalizada.

Tal sequência deve se dar ainda no curto prazo, na forma de leis complementares (LCs) a serem enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional, no prazo de noventa dias (portanto, com a data limite de 19 de março de 2024) e 180 dias (17 de junho de 2024).

São essas leis que darão cara e corpo à reforma, detalhando a maneira como alguns impostos incidem sobre cada produto e a forma como a receita arrecadada será partilhada pela Federação. A necessidade de complementar a reforma gera um calendário. A tramitação e aprovação ou a rejeição dessas propostas, no curto prazo, vão ditar o impacto da reforma no longo prazo.

Esse referencial fundamenta a posterior análise de quais são as grandes agendas do Estado brasileiro em 2024. A análise proporcionará uma visão mais organizada para entender quais são as prioridades do Estado brasileiro, em seu conjunto, além de indicar quais questões de política pública estão por trás de eventos que, embora comuns e até mesmo repetitivos no calendário institucional do Estado brasileiro – por exemplo, eleições a cada quatro anos –, trazem questões de agenda que, sem a análise, estariam ocultas.

2 REFERENCIAL DE ANÁLISE

2.1 Como fazer o rastreamento (*crawling*) de agendas político-institucionais?

A literatura sobre a formação de agenda de políticas públicas que tem por base a abordagem de fluxos múltiplos (*multiple streams*) (Capano, 2020; Sabatier e Weible, 2014; Kingdon, 2013; Zahariadis, 2003; Howlett, Ramesh e Perl, 1995) considera que é necessário, para que se forme uma agenda, a conjunção de: i) um problema considerado relevante; ii) alternativas de solução disponíveis; e iii) o processamento político dessas questões em um debate com chance de deliberação. Tal abordagem chama atenção para o nível de complexidade e imprevisibilidade da condensação desses fluxos em um nível suficiente para que a agenda se transforme em política – o que Kingdon (2013) qualifica como *coupling*.

Ao mesmo tempo, a literatura consolidada por essa abordagem destaca que a formação de uma agenda se dá após seu efetivo processamento político. Entretanto, rastrear agendas de políticas mais prováveis significa afunilar a filtragem de agendas prioritárias em uma miríade de questões e alternativas rivais, as quais disputam espaço na pauta decisória e na tentativa de serem institucionalizadas. Daí surgem o que Kingdon (2013) considera janelas previsíveis de políticas públicas.

Às vezes, as janelas abrem-se com grande previsibilidade. Ciclos regulares de vários tipos abrem e fecham janelas de acordo com uma programação. Esse calendário varia em sua exatidão e, portanto, na sua previsibilidade, mas a natureza cíclica de muitas janelas é, no entanto, evidente (Kingdon, 2013, p. 186).

Por tal razão, a metodologia utilizada neste trabalho foca esse momento crucial e derradeiro de fixação de um evento do calendário decisório que pode significar o desenlace da institucionalização de novos rumos da política. Entenda-se como *evento* qualquer acontecimento previsto que envolva discussões, consultas, decisões ou entregas (conclusões da realização de políticas, programas ou ações). Uma conferência nacional de políticas públicas, um julgamento no STF, a participação do presidente da República em um fórum internacional, uma votação em plenário, a publicação de uma norma, o prazo de cadastramento para a solicitação de benefícios, a criação de um serviço – todos esses acontecimentos programados em um calendário são eventos futuros.

O calendário de eventos futuros, quando envolve uma decisão final, demarca o instante quando uma alternativa de solução de um problema deixa de ser uma ideia e passa a ser uma regra. Observar se há eventos do calendário futuro em que esteja criado esse momento é passo crucial para verificar se há condições para que uma questão seja processada a tempo pelo sistema político.

Muitas vezes, há questões que são propostas, mas que não se firmam em um calendário. Significa dizer que essas questões de política pública, por mais relevantes que possam ser, ainda não constituem uma agenda. Não estão minimamente programadas para serem processadas.

Mesmo que a conjuntura política seja bastante movediça e comumente abalada por crises, as reviravoltas na agenda costumam ser menos comuns que sua permanência. O sistema político e judicial normalmente é cioso de manter o controle da pauta e sustentar suas agendas prioritárias. O que pode ocorrer é de uma agenda prioritária ser ocasionalmente adaptada para abraçar soluções incrementais que sinalizem, aos auros dessas situações críticas que pressionam por mudanças, que há não necessariamente uma reviravolta em busca de uma solução, mas no máximo maior atenção e tentativa de aproximação ao problema. Ou seja, uma agenda rival é normalmente incorporada por uma agenda dominante.

Outro fenômeno que tem se tornado mais comum é o da disputa de agendas por diferentes órgãos de Estado: a Presidência da República; a Câmara dos Deputados; o Senado Federal; e o STF. Muitas das agendas precisam ser pactuadas ou podem ser assumidas unilateralmente por um desses órgãos, não raro dando origem a conflitos em que se tenta vetar e reverter uma decisão considerada indevida não apenas no

mérito, mas também por supostamente exorbitar do poder que caberia àquele órgão. Embora isso seja parte da regra do jogo institucional da separação de poderes, há agendas que levam a que a própria regra decisória seja posta em questão. Questões como o orçamento secreto, o cronograma de execução de emendas parlamentares, o alcance de decisões monocráticas de ministros do Supremo, entre outras, ensejam disputas não somente sobre o teor das decisões, como também sobre a própria regra do jogo. Essas são questões de agenda que merecem tratamento especial pelo potencial disruptivo que carregam.

2.2 Até onde é possível prever uma agenda?

O amplo controle do poder de agenda e a resiliência do sistema político e judicial de abraçar agendas muito além de suas agendas prioritárias tornam a agenda institucional mais previsível do que muitas vezes parece possível. Consequentemente, diminui-se a chance de agendamento prioritário de questões que não estejam previamente acolhidas e programadas. Assim, a antecipação de eventos torna-se bastante plausível. No horizonte temporal de curto prazo, é ainda mais importante e relativamente mais fácil de se anteciparem tais eventos, pois eles são meticulosamente programados pelos agentes públicos(as).

As instituições políticas tornam as mudanças no *status quo* sujeitas a uma série de ritos lentos e previamente anunciados. Por isso essas agendas tornam-se mais expostas publicamente e, assim sendo, mais previsíveis.

A arquitetura institucional de um sistema representativo republicano e federalista, com separação de poderes e divisão da governança sobre as políticas públicas, é toda inspirada no princípio da previsibilidade e da checagem múltipla por diversas organizações do Estado. Os poderes de veto, de controle legislativo ou judicial e de controle social podem tornar uma decisão sujeita a um longo processo de tramitação e decisão (Hamilton, Madison e Jay, 1961; Figueiredo e Limongi, 1995). É uma condição mais sujeita a idas e vindas que a viradas de mesa; mais adepta a voltas (*loops*) que a reviravoltas.

Em suma, se a formação de agenda é o vetor de uma confluência de fluxos, há inúmeras variáveis envolvidas e bastante complexas de serem especificadas, mapeadas e antecipadas. A dinâmica dos problemas, o consenso ou dissenso das alternativas, e a possibilidade e o *timing* do processamento político (Cohen, March e Olsen, 1979, p. 27; Kingdon, 2013, p. 182) são algumas dessas variáveis básicas. Prever o comportamento futuro dessas variáveis e o desenlace final desses processos é exercício bastante difícil, para não dizer impossível. Mas antecipar agendas é algo mais factível.

O primeiro desafio para tornar o rastreamento possível é, portanto, fechar e não abrir o leque de alternativas de agenda em disputa. Ao contrário, a providência básica é concentrar o foco na seara aberta pelos órgãos do Estado e agentes públicos(as) com poder de iniciativa, poder de agendamento e mais diretamente responsáveis pelo processamento político. Dessa maneira, podem-se mapear os atores e rastrear a agenda da coalizão dominante e suas contradições – pois os atores têm interesses e expectativas diferentes e muitas vezes divergentes. Em um sistema representativo, são esses órgãos e agentes os responsáveis pela interlocução com classes sociais e grupos de interesse. Serão esses agentes, em acordo ou em disputa, que ditarão o espaço na agenda e o ritmo de sua institucionalização e implementação.

Assim, a conformação de uma agenda pode tornar-se um pouco mais previsível. Como diz Weiss (1980), há um processo de acomodação, um padrão de comportamento e uma sequência de desdobramentos que, em alguma medida, são possíveis de se antecipar. A agenda que prevalece, salvo raras exceções, é mais formal e visível do que se pode imaginar (Cabatoff, 1996, p. 38).

As agendas são anunciadas, oficializadas e organizadas institucionalmente. É patente e previsível que determinados problemas tenham lugar, e sabe-se até mesmo quando isso ocorrerá. Não resta dúvida de que os temas serão tratados e alguma decisão poderá ser tomada. A imprevisibilidade relaciona-se mais ao resultado que sairá dessas decisões.

Por exemplo, sabe-se que um desdobramento obrigatório da EC da reforma tributária aprovada em 2023 é a necessidade de regulamentação de inúmeros de seus detalhes, o que ocorrerá por meio de LCs. O governo já anunciou a intenção de enviar essas proposições para que tramitem ainda no primeiro semestre de 2024, mais exatamente até o início de abril (Um bom..., 2024). A dúvida, portanto, não é se a questão será objeto de proposição, discussão e deliberação, mas sim que tipo de definição pode decorrer desse processo.

Os resultados de uma agenda, o que aqui chamamos de desenlace, são uma combinação de alternativas complementares ou até mesmo rivais que convergem ou se confrontam. Aqui, sim, os fluxos interferem e as reviravoltas podem tornar-se mais decisivas. Há grupos em conflito que disputam resultados opostos de uma agenda dominante e não se veem contemplados plenamente em suas expectativas. Nesse caso, as preferências digladiam-se.

Antecipar com exatidão o que pode sair dessas decisões depende de muitos fatores, alguns exógenos e imponderáveis – a citada ocorrência da pandemia foi um fator decisivo para conter e desacelerar a agenda de teto de gastos que se instalou desde 2016. Essa

agenda permaneceu incólume até meados de 2022, sendo revertida de forma abrupta apenas às vésperas do pleito eleitoral de outubro daquele ano; dessa vez não mais por conta da pandemia, mas por uma tentativa de que uma injeção de dinheiro na economia, em larga escala, pudesse reverter-se em votos ao presidente que concorria à reeleição.

Os fluxos institucionais controlados por atores centrais do sistema político, por serem precedidos pelo anúncio de preferências, intenções e iniciativas formais (ritos institucionais), prenunciam a formação de agendas que precisam ser submetidas aos pesos e contrapesos de outros poderes.

As intenções e as iniciativas prioritárias, ao preencherem um calendário político, estreitam as possibilidades de que outras questões ocupem o mesmo lugar. Assim como se diz que não há vácuo no poder, não há cadeira vazia nas agendas. Alguma agenda precisa ser desalojada para que outra tome seu espaço.

A maneira como as preferências diversas de cada ator e órgão estatal se combinam e rivalizam em uma decisão final, isso sim é algo mais nebuloso e difícil de prever-se. Quando há preferências contraditórias entre a Presidência da República, a maioria congressual e o Supremo, certamente, uma zona de sombra passa a povoar a previsibilidade dos resultados da agenda político-institucional.

2.3 Exemplos de surpresas antecipáveis

A previsibilidade do processamento político por ritos de tramitação preconcebidos e relativamente longos dá origem a um calendário anual minimamente definido e em geral congestionado. Um exemplo é a decisão anunciada ainda em janeiro pelo ministro Fernando Haddad, do Ministério da Fazenda (MF), de postergar para 2025 a reforma tributária sobre o Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Tanto a necessidade de aprovar as emendas complementares da reforma tributária sobre o consumo, promulgada em 2023, quanto o calendário das eleições municipais de 2023 – além do esforço extra para tentar reverter a proposta aprovada de desoneração de setores econômicos (Lei nº 14.784/2023; Brasil, 2023b), que eleva a perda de receita federal – congestionam a pauta prioritária para 2024 (Soares, 2024).

Qualquer agenda alternativa à que já esteja em processamento tem sempre dificuldades para “furar a fila” e entrar em cena. Reordenar o fluxo de tramitação de propostas prioritárias e justificar inversões envolve um processo de negociações que tem custos políticos, orçamentários e de pactuação com grupos de interesse.

O contrário também é verdadeiro: abdicar dessa negociação também se reverte em uma pauta que será estruturada à revelia da Presidência da República e dos ministérios, tendo

como centro de gravidade a coalizão majoritária no Congresso, dominada pelo Centrão. Os grupos de interesse são naturalmente atraídos para um ou outro (governo ou Congresso), conforme percebem onde e com quem se dá o processo de desenlace das agendas.

Até mesmo o que ficou conhecido como *emendas jabuti*, que parecem ser assuntos surpreendentes, se tornou rotina (Santos, 2015). Esse tipo de emenda é mais um termômetro que demonstra qual a capacidade de uma coalizão congressional majoritária em fazer prevalecer sua agenda prioritária, evitando essas reviravoltas e surpresas.

No exemplo da Lei nº 14.784/2023 (Brasil, 2023b), que prorroga benefícios de desoneração tributária para dezessete setores da economia, o *jabuti* foi a inclusão de municípios com população de até 142.632 – ou seja, quase 96% deles –, que passam a ter sua alíquota de contribuição previdenciária reduzida de 20% para 8%. Embora aparentemente surpreendente, o dispositivo é parte da agenda consolidada no Congresso de reduzir o poder alocativo do Executivo sobre as verbas públicas e tornar essa alocação discricionária mais concentrada nas mãos dos congressistas – com as emendas parlamentares ditas impositivas – e de prefeituras que, em sua maior parte, sobretudo em municípios menores, são controladas pelos partidos do bloco do Centrão.

As agendas decorrentes de surpresas, afetadas por variáveis exógenas, imponderáveis e de grande magnitude, certamente são importantes. As chances de que elas ocasionem reviravoltas na agenda prioritária existem, mas são exceção que confirmam a regra.

Poucos poderiam imaginar e antecipar que, em 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declararia o *status* de pandemia da covid-19 pela contaminação do coronavírus – Sars-Cov-2 (Organização..., 2020) –, em 11 de março de 2020. Esse foi um caso típico de uma agenda forçada por uma variável exógena e que obrigou o Estado a redirecionar completamente não apenas sua agenda, como também o funcionamento de seu sistema político e judicial, que se adaptou à rotina do isolamento social inclusive em seus processos decisórios.

A agenda institucional do governo, naquele ano, foi atropelada pela adoção de medidas emergenciais para conter a pandemia – atropelada no sentido de que muitas das ações foram adotadas a contragosto: a compra de vacinas; o reforço do orçamento da pasta da saúde; e o auxílio emergencial em patamares mais elevados do que o governo de então pretendia.

Desde 2019, houve a formação de uma agenda prioritária minimalista, que tinha como cerne a primarização da economia, em primeiro lugar, e a desregulamentação e o esvaziamento da política social – a ideia básica era que questões sociais amplas

deveriam ser cada vez mais tratadas como questões do âmbito privado e da decisão familiar, inclusive baseada em convenções religiosas.

O espaço aberto não apenas por esse vácuo, mas também pelo alinhamento estreito entre a presidência anterior (2019-2024) e uma coalizão majoritária mais à direita do espectro político, no Legislativo, foi a elevação do poder de agenda do Congresso. Assim, um dos subprodutos de um fator exógeno e absolutamente imprevisível como a pandemia foi o avanço do poder alocativo do Congresso sobre o orçamento federal. Até mesmo a emergência sanitária global teve como consequência direta um aumento da execução orçamentária da área da saúde associada a emendas parlamentares dos mais variados tipos, desde as individuais e de bancada até as emendas do relator – estas que se tornaram conhecidas como *orçamento secreto* (Nobre, 2023; Funcia, 2022).

Embora esse processo tenha ocorrido em detrimento do poder alocativo do Executivo, tal agenda foi implementada com o apoio da Presidência da República à época. O fato demonstra que a chefia do Executivo estava menos preocupada em direcionar a alocação orçamentária e mais interessada em favorecer uma agenda.

Nesse processo, o orçamento secreto surgiu como o preço a pagar como contrapartida à retaguarda congressual para a agenda de primarização da economia e redução do escopo da atuação do Estado, com cortes de gastos seletivos direcionados à proteção social e ambiental e à desregulação do trabalho. Até mesmo os gastos com proteção social, que cresceram durante a pandemia, tiveram uma agenda orientada a restringi-la por curto período.

2.4 Até que ponto era possível antecipar a ocorrência das Jornadas de Junho de 2013?

O Ipea desenvolve estudos sobre a agenda de políticas públicas, com base em prospecções do calendário de eventos futuros e rastreamento de agendas de políticas públicas, há mais de uma década (Lassance, 2011). Essa experiência e a interface com órgãos de variadas áreas permitiram um aprendizado metodológico para aperfeiçoar o processo de mapeamento de atores e rastreamento de agendas.³

3. De 2011 a 2015, essa interação se deu no então Fórum de Assessoramento Federativo do Governo Federal, que reunia assessores parlamentares de todos os órgãos da administração direta (ministérios) e indireta (autarquias e estatais). O fórum era coordenado pela Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República. A atuação do Ipea está formalizada nos termos de um acordo de cooperação técnica.

Em março de 2013, por exemplo, antes das grandes manifestações de rua que sacudiram o país naquele ano (as chamadas Jornadas de Junho), um levantamento sobre temas relevantes da agenda federativa, que em fevereiro já antecipava questões de agenda de março, apontava para o problema estrutural do financiamento aos transportes públicos coletivos, especialmente em capitais e regiões metropolitanas (RMs). Mas havia um agravante conjuntural: essas cidades estavam prestes a promover reajustes das tarifas de ônibus urbanos significativos. O relatório prenunciava um potencial crítico elevado desse problema, uma “crise latente” (Lassance, 2013).

Em junho de 2013, mobilizações de rua de grande escala tomaram conta do país, em primeiro lugar, em uma tentativa de barrar o reajuste das passagens de ônibus e metrô. Em paralelo, a dimensão alcançada pelos protestos fez emergir o debate sobre a viabilidade ou não da gratuidade do transporte coletivo (tarifa zero), o chamado passe livre.

Todavia, em pouco tempo, as manifestações foram capturadas por reivindicações de escopo muito mais amplo e difuso, expondo uma insatisfação com governos e com todo o sistema político representativo. As pautas que se sobrepuseram às dos movimentos de defesa do passe livre eram bastante nebulosas em seu início – em favor de melhorias na educação e na saúde e por reforma política, principalmente. Algumas capitais reverteram o reajuste das passagens, o que pouco aplacou a ira das manifestações.

O que o governo federal e o Congresso fizeram foi principalmente adotar medidas incrementais – como a redução de impostos sobre o diesel – e aproveitar a janela de oportunidades para acelerar a tramitação de agendas que estavam sendo processadas mais lentamente. Câmara dos Deputados e Senado Federal deram prioridade à aprovação de projetos que já estavam razoavelmente adiantados em comissões e diziam respeito às áreas de saúde e educação, mesmo que vagamente.

A única medida de maior alcance daquela agenda que de fato se efetivou foi a contratação de médicas e médicos estrangeiros para localidades com maior carência desses profissionais. Naquela conjuntura, saiu do papel uma resposta à demanda surgida nas discussões da Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Nascia ali o Programa Mais Médicos (PMM).⁴ A gratuidade do transporte público e a proposta de plebiscito sobre o sistema político, incluída pela presidenta Dilma Rousseff como a reforma mais essencial de todas, não foram adiante.

O episódio demonstra que questões que galgam patamares mais agudos não necessariamente explodem em crises de grande dimensão, a não ser que sejam aproveitadas

4. Conforme a Medida Provisória (MP) nº 621, de 8 de julho de 2013 (Brasil, 2013).

politicamente como catalisadoras de insatisfações mais amplas que galvanizam a opinião pública. De todo modo, o fato de que essas questões tenham esse prenúncio já é razão suficiente para que se acenda um sinal de alerta.

O segundo aspecto a ressaltar é o da resiliência do sistema político em absorver de fato uma agenda muito diferente daquela que já está em suas mãos. Até mesmo a grande reviravolta política que as manifestações de 2013 patrocinaram gerou, de forma paradoxal, um reforço aos partidos e às bancadas mais tradicionais do sistema político (o chamado Centrão), repaginado por um discurso de extrema-direita e *pró-status quo*. Sendo assim, as crises são absorvidas pelo sistema político como maneira de impulsionar suas agendas prioritárias. Fica patente também o peso que as organizações centrais do Estado têm no processo de agendamento (*agenda setting*), o que concorre com a relativa previsibilidade de grande parte das agendas.

2.5 O curto prazo é sempre mais previsível

Uma prospecção debruçada sobre o curto prazo (um ano) ganha mais importância pelo maior grau de previsibilidade que dá à política e às decisões sobre políticas públicas. Dadas as injunções a que o sistema político e o judicial estão submetidas, as agendas de políticas públicas a serem tratadas são mais certas de se saber, mesmo que os resultados dessas agendas sejam bastante incertos.

No médio e longo prazo, diminui-se o grau de previsibilidade – ou seja, quanto mais distante no tempo, mais a paisagem torna-se turva, enevoada. A propósito, a frase atribuída ao ex-governador de Minas Gerais, José de Magalhães Pinto, de que “política é como nuvem; você olha e ela está de um jeito; olha de novo e ela já mudou”, pode criar um bom paralelo para se pensar até que ponto há eventos previsíveis e com que grau de precisão se pode arriscar prognósticos.

A atmosfera em que as nuvens gravitam é um dos ambientes mais bem mapeados e rastreados que existem. Satélites, estações de observação espalhadas por todo o globo, e balões – sem contar navios e aviões, que também podem produzir e compartilhar informações bem específicas de variações do tempo, temperatura, vento e umidade – fornecem uma gigantesca quantidade de dados muito precisos, em tempo real, mas todas elas informações de curto prazo. O manancial de *big data* atualizado a todo instante é a base dos prognósticos (*forecasting*) sobre o tempo. Ainda assim, a precisão desses prognósticos é muito restrita a lugares específicos (cidades ou áreas, no máximo) e a períodos não muito superiores a uma semana.

O problema não é apenas a grande quantidade de variáveis que podem alterar o tempo, mas também o fato de que a atmosfera é um sistema, além de complexo, caótico (Troccoli, 2010). Alterações no tempo, em determinada zona, podem gerar desdobramentos que não seguem padrões repetitivos, e sim comportamentos caóticos. Com a política não é muito diferente.

Não há modelos preditivos muito rígidos e capazes de prospectar o longo prazo com tanta precisão, a não ser de forma mais genérica. Por exemplo, no clima, sabe-se que a tendência de aquecimento global tem alcançado níveis críticos e que isso tem como consequências amplas a elevação de temperatura, o derretimento das calotas polares, o aquecimento dos oceanos e a ocorrência mais regular de desastres climáticos em larga escala e grande intensidade. Todavia, onde, quando e como ocorrerão desastres é difícil de prever-se com grande exatidão, a não ser no curto prazo. Saber onde ocorrerão chuvas torrenciais, ondas de calor intenso e furacões de maior poder de devastação são informações muito relevantes, mas cuja resposta é principalmente emergencial e de mitigação de danos. O que importa no longo prazo é tomar consciência da tendência e dos riscos envolvidos. Não é possível saber a ocorrência exata de fenômenos muito específicos. Entender a tendência e os riscos a ela associados é o fator determinante para a construção de uma agenda de reversão das mudanças climáticas.

Ao contrário do que apregoam Bali, Capano e Ramesh (2019, p. 5), a ideia de um “sistema antecipatório” com base em modelos preditivos não só é ilusória, como também desnecessária. A tripulação de um navio não precisa da previsão do tempo para sair com coletes e botes salva vidas. A motorista de um veículo não precisa prever se cairá em um buraco ou se passará sobre um prego para antecipar-se a essa possibilidade. O que ela faz é garantir que seu carro tenha um *step*, um macaco e uma chave de roda disponíveis.

Da mesma forma, um presidente da República não precisa prever quantos votos terá para aprovar sua proposta orçamentária, de acordo com suas preferências, para saber que necessita montar uma coalizão majoritária no Congresso. Ao contrário, a antecipação precede a previsão. O que trará previsibilidade às votações é negociar e efetivar a formação de um bloco governista capaz de enfrentar votações em situação de maioria.

3 METODOLOGIA: COMO ORGANIZAR VARREDURAS?

3.1 Delimite o escopo da varredura

A prospecção de agendas de políticas públicas é feita com o uso de uma técnica de varredura de informações (*information scanning*) para o rastreamento do calendário político-institucional futuro. O primeiro passo metodológico é a delimitação do escopo da varredura. É preciso definir as principais organizações do Estado e seus respectivos agentes centrais. Principais em dois sentidos: identificando quem inicia o processo decisório, por ter poder de iniciativa – eventualmente, também de veto – e quem organiza e prioriza a pauta de decisões, o chamado poder de agendamento. Tais agentes estatais são responsáveis por controlar a pauta e instalar o processamento político de decisões – isto é, ditar a ordem e as regras de apreciação e deliberação que sacramentam a sorte de uma agenda: se ela será ou processada e institucionalizada como regra ou se será interditada (tirada de pauta) ou rejeitada e descartada.

Os órgãos de Estado são responsáveis por oficializar o processamento político, criando um calendário minimamente previsível, sujeito a ajustes conforme negociações e pactos com o Legislativo e o Judiciário. Os órgãos do Poder Executivo são também incumbidos da implementação das decisões – em alguns casos, de modo discricionário; ou seja, por decreto, portarias e outros normativos. Esses atos normativos comumente estabelecem um calendário com prazos de início, fases de desdobramento e datas de encerramento dos processos de implementação.

São, portanto, essenciais de serem prospectadas as agendas anunciadas ou iniciadas pela Presidência da República e pelos ministérios, no âmbito do Executivo; pelas presidências e comissões da Câmara e do Senado, no Legislativo; e pelo STF, no Judiciário. O sistema de controle externo, representado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), também deve ser incluído nessa lista, tendo em vista o peso que a atuação desse órgão alcançou, principalmente após a promulgação da atual Constituição, em 1988. Isso também vale para a Procuradoria-Geral da República (PGR).

O recorte deste estudo deixa de fora, entretanto, ampla agenda que é definida pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, em que governadores, prefeitos e desembargadores são os principais agentes públicos(as) do sistema político e judicial. Não faz parte deste estudo prospectar tais agendas, que estão fora do escopo aqui priorizado.

Também foge ao escopo deste trabalho analisar a conjuntura internacional e possíveis agendas globais ou transnacionais, impulsionadas por outros países ou organismos

internacionais. No máximo, serão citados alguns destaques que podem gerar repercussões internas, as quais podem decorrer da importância de alguns países nas relações exteriores do Brasil; em especial, o de nossa vizinhança territorial. Com isso, não se quer dizer que demais agendas não sejam importantes ou que não escalem em nível federal.

Outra definição de escopo é o horizonte temporal da varredura. Uma forma preliminar de varredura a ser realizada consiste simplesmente na busca por eventos associados a uma data futura, no ano de referência escolhido. Nesse caso, o termo de busca a ser utilizado é, tão somente, 2024. Essa primeira varredura já garante um inventário bastante amplo de eventos programados, mas os resultados tendem a ser pouco depurados, o que exige um trabalho que pode ser otimizado com os passos seguintes de refinamento da busca que serão expostos nesta metodologia.

É importante que o levantamento seja feito antecipadamente sobre um ano que ainda está para começar; portanto, antes do início do primeiro mês (janeiro). O objetivo desse procedimento é evitar que os resultados da busca venham poluídos pelos *corpus* textuais meramente com as datas de publicação da informação.

A partir do momento em que o ano se inicia, as páginas trazem, na data de seus cabeçalhos, a mesma palavra-chave da sintaxe (“2024”), mas não como informação substantiva sobre um calendário futuro, e sim, tão somente, como registro da data corrente em que a informação foi publicada. Isso, entretanto, polui a pesquisa com resultados que não têm qualquer relevância específica para a prospecção de calendário de eventos futuros.

Essa pesquisa se iniciou ainda em dezembro de 2023, antecipando-se portanto a 2024. O trabalho de varredura, rastreamento e análise, dada sua complexidade, estendeu-se pelos meses seguintes, já no decorrer de 2024. Isso exigiu, no trabalho de revisão, a checagem e até mesmo a atualização de informações, para verificar se as datas dos eventos programados permanecem inalteradas. As questões que foram prospectadas em 2023 e estavam já lançadas tiveram eventuais alterações no calendário, *a posteriori*.

Questões que não haviam sido detectadas ainda em 2023 e eclodiram tão somente em 2024, extrapolando o rastreamento realizado até dezembro, estão assinaladas em itálico no calendário. É o caso dos eventos decorrentes das enchentes de maio no Rio Grande do Sul. Essa sinalização demonstra o quanto a maior parte das questões do calendário político-institucional podia ser antecipada, tendo apenas eventuais alterações de data. Tais informações previstas, mas atualizadas apenas em suas datas, não estão sinalizadas em itálico.

3.2 Primeira varredura: monte a sintaxe nos domínios web com agentes públicos formadores de agenda

A sintaxe de pesquisa começa, como já dito, pela escolha dos domínios web de órgãos do Estado que sejam fonte de informações oficiais. Em cada domínio, deve-se localizar os motores de busca e os recursos de pesquisa avançada que permitam refinar os resultados. Além disso, há páginas ou portais que muitas vezes trazem informações do calendário anual de discussões e decisões (apêndice B).

Como se viu, até mesmo a sintaxe de pesquisa com a simples indicação do ano que está para iniciar-se, nos domínios web especificados, permite rastrear a discussão de temas e questões associados a um calendário. Porém, como este levantamento prioriza rastrear informações provenientes de agentes públicos(as) formadores de agenda, o que se busca identificar são decisões ou pelo menos declarações de presidentes, ministros(as) e parlamentares e outros(as) agentes em posição central na organização do Estado – na esfera política ou judicial.

Para acrescentar esse critério à varredura de informações, a melhor maneira é que a sintaxe, além da data, traga também o cargo da autoridade ou o nome da autoridade – por exemplo, “presidente da República”; “Luiz Inácio Lula da Silva”; “ministra do planejamento e orçamento”; “Simone Tebet”; e assim por diante, sempre entre aspas. A lista de autoridades e órgãos utilizados nessa prospecção compõe o apêndice A.

Os resultados da primeira varredura trarão uma lista bastante significativa e relativamente refinada de informações relevantes reunindo agentes públicos, questões de política pública e datas de eventos futuros. O procedimento a ser seguido é o de simplesmente organizar essas informações em um calendário, em uma sequência mês a mês e um detalhamento dos dias, quando possível. Mais adiante, vai-se mostrar como essa lista preliminar de eventos deve ser submetida a testes de consistência para verificar sua aderência a outros critérios, para além da relevância.

Muitas das informações surgem com data muito precisa (indicação do dia exato do evento). Outras aparecem com previsão um pouco mais genérica e nebulosa sobre o mês ou o semestre em que se cogita a ocorrência desse evento. Quanto mais institucionalizados são os processos administrativos, legislativos e judiciários, mais datas previsíveis podem recheiar o calendário. Por exemplo, todo o ciclo orçamentário é regrado de forma estrita pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser preparada e encaminhada pelo presidente da República ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano. O Congresso deve apreciar, votar e devolver o projeto para a sanção ou veto presidencial até 17 de julho

do mesmo ano. A proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, deve ser enviada ao Congresso até 31 de agosto de cada ano.

Quanto mais cabíveis de serem tomadas por atos unilaterais (decretos presidenciais, portarias, decretos legislativos e decisões do STF), mais datas de um calendário futuro podem ser extraídas desses normativos. Quanto mais sujeitas a decisões de agentes públicos que dependem de articulações prévias, negociações e pactuações, menos preciso torna-se o calendário.

3.3 Segunda varredura

A segunda varredura dá-se com a construção de sintaxes de pesquisa com palavras-chave e expressões aptas a rastrear um calendário de temas ou questões de agenda. Cabe aqui uma explicação sobre a diferença entre tema e questão de agenda: um tema é um assunto. Em cada tema, as questões de agenda são as propostas de solução de um problema de política pública que, se estiverem pautadas para serem objeto de uma decisão, constituem uma agenda. *A reforma tributária dos impostos sobre consumo é um tema. As alíquotas a serem cobradas por cada imposto são questões de agenda. O novo ensino médio é um tema. A discussão e a futura decisão sobre as disciplinas e a carga horária obrigatórias e, também, quanto ao itinerário formativo, a parte flexível que poderá ser escolhida por estudantes, conforme seu interesse e sua disponibilidade de oferta das escolas, são questões de agenda.* Novamente, o procedimento é registrar essas informações e concatená-las no calendário.

Em seguida, o calendário é revisto por um teste de consistência que analisa as informações ali contidas, tendo em vista a relevância, a criticidade, a intensidade e a magnitude de cada evento. A relevância é maior quanto mais a agenda é conduzida ou enfatizada por agentes públicos(as) centrais, como os presidentes da República, da Câmara e do Senado – que também é o presidente do Congresso – e os ministros do STF. Embora o Supremo tenha um presidente, a natureza colegiada do órgão o torna mais horizontal que os demais poderes, isso significa que o poder de agendamento de cada um de seus membros é praticamente o mesmo do seu presidente. Um ministro que tenha pedido vistas a um processo é quem irá decidir o reagendamento de questão pendente de decisão do colegiado do Supremo. Pela sintaxe da primeira varredura, as informações do calendário já são filtradas pelo critério de relevância. É na segunda varredura, cuja sintaxe é ampliada para temas e questões de agenda, que podem surgir informações não tão relevantes e que devem ser descartadas do calendário.

A criticidade, por sua vez, é tanto maior quanto mais a questão seja objeto de polêmicas, urgências ou riscos elevados. Correspondem a esse critério questões que envolvem

TEXTO para DISCUSSÃO

risco à vida (caso da dengue, por exemplo), problemas de reputação (seja do país, seja de autoridades), crenças arraigadas e tabus morais e religiosos – *deep-core beliefs*, como define a abordagem de coalizões de defesa (Capelari, Araújo e Calmon, 2015; Sabatier e Weible, 2014).

A intensidade de uma agenda refere-se à quantidade de eventos relacionados entre si que ocorrem e se retroalimentam. Por exemplo, a agenda do G20, além de contar com a relevância de um fórum que reúne chefes de Estado e governo, produz um calendário intenso de eventos relacionados ao grupo. Todo mês, realiza-se pelo menos um evento de nível ministerial ou com chefes de Estado.

A magnitude, por fim, diz respeito à dimensão da agenda, em termos econômicos, sociais ou políticos. O G20 também atende ao critério da magnitude por tratar-se dos países – incluindo-se os da União Europeia (UE) e União Africana – de maior produto interno bruto (PIB) e maior peso no comércio mundial. Da mesma forma, agendas que envolvem recursos da ordem de bilhões de dólares ou de reais, possibilidade de deslocamentos de pessoas em massa, ou o acesso a direitos e benefícios a serem garantidos a milhões de famílias, também pontuam no critério de magnitude.

Os quatro critérios (relevância, criticidade, intensidade e magnitude) constituem, assim, um filtro de análise que permite compreender como algumas agendas se destacam em relação a outras. Eles fornecem tanto uma espécie de pente fino para retirar do calendário eventos de menor destaque, quanto, em sentido contrário, ressaltar na análise os eventos de agenda com a carga mais elevada nos quatro critérios.

Mais que descrever o que está para acontecer, a análise orienta o olhar para essas agendas de maior peso. Faz parte do trabalho de análise também chamar atenção para eventos que, se vistos de forma isolada e descontextualizada, passam despercebidos quanto à chance de sua condensação (ou acoplamento – *coupling*) em nível suficiente para precipitar mudanças em grande dimensão, em termos de política pública.

Em razão disso, uma sintaxe não só de datas do calendário e de autoridades, mas também de temas e questões de agenda deve ser objeto dessa segunda varredura. Por exemplo, se “reforma tributária”, G20 e “novo ensino médio” se destacam na análise preliminar, a segunda varredura, feita nos mesmos motores de busca listados, usando justamente essas expressões (“reforma tributária”, G20 e “novo ensino médio”) como carros-chefe de uma nova busca, permite dois ganhos de prospecção. Primeiro, a nova varredura amplia os resultados, pois devolve um conjunto de informações novas de agendas que talvez estejam sendo conduzidas por agentes públicos(as) com uma delegação dada pelas autoridades centrais. Segundo, essa varredura expandida agrega elementos a serem lidos visando à melhor contextualização da agenda, de sua dinâmica

e das questões específicas a serem decididas – e alguns *pomos da discórdia* que podem impedir acordo –, bem como definindo quem são os agentes mais diretamente envolvidos em sua condução ou orientação.

A segunda varredura é um trabalho de refinamento da análise, dando maior profundidade à leitura da agenda. Combinada ao teste de consistência com base nos critérios de maior relevância, criticidade, intensidade e magnitude, essa varredura proporciona uma visão dos alvos prioritários da análise e do quanto estão criadas condições sobre algumas agendas condensadas.

Por fim, algumas questões são agregadas quando não aparecem como resultado das varreduras. Questões estratégicas, sejam elas estruturais ou megatendências, quando não aparecem, podem significar uma desatenção de agentes públicos(as) em relação a elas, o que significa uma falha grave do ponto de vista da condução do Estado. Por exemplo, temas como crise climática, aquecimento global, uso intensivo da inteligência artificial – incluindo-se o papel dos algoritmos em plataformas de comunicação, no sistema educacional e no processo produtivo –, o racismo e o machismo, a violência contra setores marginalizados e estigmatizados, se não aparecerem diretamente nas varreduras, podem significar ausência de agendas a esse respeito, o que deve merecer um alerta.

Pode ocorrer também de as questões de agenda aparecerem segundo expressões ou até mesmo apelidos distintos daqueles que uma sintaxe pouco atenta seja capaz de listar. Por exemplo, tendência mundial de grande relevância, criticidade, intensidade e magnitude é o avanço do extremismo político e religioso em países democráticos, o que representa um risco institucional importante de ser identificado e monitorado. No entanto, a palavra *extremismo*, embora apareça frequentemente em discursos, é muitas vezes substituída por sinônimos, *intolerância*, *populismo*, *polarização*, *autoritarismo*, entre tantas outros termos. Um detalhe ainda mais decisivo para a análise: dificilmente, essas palavras aparecem em termos de uma agenda institucional de políticas públicas. O que está em discussão no que concerne aos riscos do extremismo são as agendas sobre *fake news* – ou *disseminação de notícias falsas* –, *tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023*, *regulamentação das redes sociais*, *discursos de ódio*, para citar algumas expressões. Portanto, as agendas de políticas públicas movem-se com base em questões diretamente associadas que compõem um ecossistema de problemas e iniciativas. A análise também deve elucidar e interligar esses pontos de cada grande agenda.

A identificação de uma agenda é dada justamente na confluência: i) de uma questão de política pública; ii) escolhida por ator central para o debate de alternativas; iii) com processamento previsto conforme um calendário; e iv) com desenlace dependente

de seu processamento por um ou mais órgãos do Estado. Esses são os ingredientes essenciais para que se demonstre uma confluência de fluxos em determinado *timing*; no caso, ao longo de um ano. A ocorrência de muitos eventos de determinada questão, pela iniciativa de atores centrais nas organizações decisórias do Estado, demonstra o peso de cada agenda.

Em suma, se a prospecção do calendário fornece a base empírica para identificar a ocorrência das agendas, a análise é essencial para a amarração interpretativa de sua evolução e consolidação.

3.4 Peculiaridades da agenda do Judiciário

A agenda do Judiciário é, de todas, a menos previsível, salvo no curto prazo (ao final de um mês, com varreduras sobre o próximo mês). No médio prazo (ao longo de um ano), as chances de uma questão de agenda entrar em pauta no colegiado, nas turmas do Supremo e, ainda mais, em decisões liminares, oscilam muito em função das variáveis a seguir.

- 1) Os julgamentos dependerem de o STF ser provocado a agir, por alguma ação de agentes com poder de iniciativa para propor ações diretas de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade – conforme a CF/1988, art. 103. Essa restrição ao poder de iniciativa na proposição de ações ao Supremo reforça o critério de relevância. Além da imposição constitucional que limita esse poder a poucos, há também variação do critério de relevância pelo apelo político diferenciado que os presidentes dos demais poderes exercem quando negociam a antecipação ou postergação de algumas pautas, o que pesa diferenciadamente na decisão de cada ministro da Suprema Corte.
- 2) Recair sobre a ação algum agravante de urgência que motive uma decisão imediata – por exemplo, exija medida cautelar que em seguida precise ir ao colegiado. Esses casos atendem ao critério de criticidade. Em sentido contrário, pode haver a necessidade de diligências, auscultas (audiências públicas) e consultas mais amplas ou restritas em questões que precisam ser analisadas quanto a seus diversos impactos. Essas situações servem ao critério de magnitude.
- 3) Conforme os casos sejam controle difuso (análise da constitucionalidade aplicada ao caso concreto) ou concentrado (análise abstrata dos princípios constitucionais a serem aplicados a todos os casos; portanto, de maior magnitude); e também quando há repercussão geral, eventualmente com a necessidade de

edição de súmula com efeito vinculante. Isso eleva a complexidade e a possibilidade de se resolverem inúmeros casos em uma mesma decisão (critério de magnitude e, também, de intensidade, quando questões de repercussão geral ou que motivem edição de súmula vinculante sirvam também para desafogar julgamentos que assoberbam outras instâncias).

Essas incertezas diminuem a chance de um calendário que possa ser totalmente detalhado. Parte significativa da pauta do STF é definida a cada mês e consiste em retomar pautas que não foram vencidas anteriormente. Outra parte da pauta traz à discussão questões que ganharam maior relevância ou criticidade diante de situações conjunturais e a pedido de outros poderes. Dessa maneira, a própria dinâmica do trabalho do Supremo faz com que sua agenda possa ser melhor antecipada na análise que no calendário.

3.5 Construção de sintaxes de pesquisa em linguagem natural e testes de consistência

A expressão *sintaxe* denota uma construção a partir de palavras-chave ou expressões que transmitem um significado a partir de estrutura básica desses termos (um sujeito e um predicado). No caso da mineração de informações sobre conteúdo da *web* (*web mining*), a procura de um sujeito responsável por uma agenda do Estado começa pela identificação do domínio *web* dos órgãos oficiais de Estado ou dos portais nos quais os agentes anunciam ou institucionalizam oficialmente suas intenções, decisões, realizações futuras ou regras de implementação de políticas, programas e ações.

Normalmente, nesses domínios estão os anúncios ou a institucionalização das regras criadas por uma agenda de políticas públicas ou pelo início da implementação de políticas e programas. Tais anúncios ou oficializações regulamentares são acompanhadas de um calendário com uma programação pelo menos do início ou até mesmo do ciclo de implementação (o início, o meio e o fim do sequenciamento de ações que marcam a divulgação; o prazo para a manifestação de interesse dos potenciais beneficiários ou partícipes; o cadastramento de iniciativas ou de pessoas aptas a serem contempladas pelas ações; a divulgação pública de contemplados; a fase de contestação de resultados; o cronograma de desembolso dos recursos do programa ou projeto; e, finalmente, o início e fim das operações). Todo esse ciclo compreende o prazo previsto de implementação para o começo de uma iniciativa ou a entrega dos produtos de um programa.

Em seguida à escolha dos domínios, a sintaxe dá-se com a seleção de palavras-chave e a montagem de expressões para a varredura, por meio da mineração de informações

TEXTO para **DISCUSSÃO**

sobre conteúdo da *web* (*web mining*). A construção busca novamente associar sujeitos (agentes públicos de maior posição hierárquica nas organizações do Estado) a questões de agenda de política pública, em período delimitado de tempo. A questão de agenda e a data são os principais predicados da frase.

Com vistas à prospecção de um calendário para a extração das agendas, essa construção se vale de termos transpostos para a linguagem natural. A linguagem natural associa termos ou expressões de maneira apropriada para que o rastreamento (*crawling*), feito em motores de busca dos domínios *web* selecionados, prospecte resultados mais refinados em uma gigantesca base de informações – se possível com uso das opções avançadas.

As palavras-chave ou expressões funcionam como comandos que acionam a varredura de modo apropriado para que os motores de busca processem e devolvam os resultados mais aderentes aos termos de busca e os mais relevantes em termos de uma hierarquia de informações.

Para que se efetive a montagem de uma sintaxe de pesquisa, a busca pode valer-se da associação de termos significativos (temas ou questões de agenda) com expressões booleanas: “AND” (“e”), “OR” (“ou”) e “NOT” (“não”), também possíveis de serem substituídos, a depender do motor utilizado, por (+) (-).

Expressões compostas (“reforma tributária”, “novo ensino médio”, “transição energética” etc.), quando representam expressão dominante no vocabulário institucional, devem ser empregadas entre aspas. Isso significa que se pretende uma busca pela expressão exata, nessa ordem dos termos, e completa, para que as duas palavras apareçam sempre juntas.

O cuidado básico é que há formas alternativas a serem levadas em conta e que podem ser igualmente importantes de serem buscadas. Por exemplo, a expressão “reforma tributária” tem sido alternativamente referida como “reforma do sistema de tributação do consumo”, “reforma dos impostos sobre a renda”, “reforma do sistema de cobrança de impostos”, entre outras. Há quem se refira à proposta de “novo ensino médio” como “reforma do ensino médio”. A política industrial lançada pelo atual governo tem sido chamada de “Nova Política Industrial”, enquanto oficialmente sua denominação é política de desenvolvimento industrial Nova Indústria Brasil (Brasil, 2024). Tais variações fazem muita diferença para o rastreamento feito a partir das varreduras. Essa variação, embora pareça trivial, é decisiva para que as varreduras busquem todas as informações sobre o tema, da maneira mais completa possível. Do contrário, haverá zonas de sombra sobre os temas e na prospecção do calendário.

O uso do asterisco (*) é eventualmente útil para a procura de expressões que podem ocorrer no *corpus textual* na forma singular ou plural, ou no masculino ou feminino (*reuni** para buscar *reunião* ou *reuniões*; *prefeit** para se referir a *prefeitos* ou *prefeitas*).

Essas sintaxes são então aplicadas a domínios oficiais em que se publicam, oficializam e atualizam essas informações periodicamente (o portal *Gov.br*, os portais de ministérios e autarquias, da Câmara, do Senado, do STF, do TCU, da PGR e do BCB, entre outros).

Vários dos motores de busca utilizados foram escolhidos especificamente para minerar declarações e anúncios de datas futuras do calendário. Tais declarações e anúncios costumam ser uma espécie de pedra fundamental – ou *big bang* – de futuras realizações com data marcada. Mesmo quando agentes públicos(as) lançam e depois frustram suas próprias declarações e anúncios, essas datas indicadas serão objeto de cobranças – da imprensa, de parlamentares da oposição, de organizações civis, de governadoras(es), prefeitas(os) e vereadoras(es). São episódios que envolvem risco à reputação e também merecem ser rastreados para compor o calendário. Tal atenção aos anúncios justifica, além dos domínios que trazem resoluções ou deliberações em diários e boletins oficiais, que sejam feitas buscas especiais com os seletores de notícias (apêndice B). Um complemento a essa lista de portais oficiais é a consulta a três portais especializados, respectivamente, em Judiciário, Legislativo e em políticas públicas; quais sejam, o *Jota*, o *Congresso em Foco* e o *Nexo Políticas Públicas*.⁵

Embora essas varreduras possam ser automatizadas, há algumas razões que tornam o processo de automatização pouco eficiente. Por exemplo, embora se possa criar um robô com *scripts* em linguagem Python, com linha de comando que possa atualizar recorrentemente as informações, esse tipo de varredura encontra restrições dos sítios oficiais, salvo para informações que estejam disponíveis nas chamadas interfaces de programação de aplicativos (*application programming interfaces* – APIs).

O tipo de informações aqui buscadas não está disponível em APIs. Estas, quando aplicadas aos domínios públicos, estão organizadas principalmente para a atualização de bases de dados. As informações de agenda não são exatamente estruturadas, mas sim desestruturadas. Elas não necessariamente existem em forma de dados – sejam numéricos ou categóricos –, mas em formato texto e com expressões bastante variadas. Mais importante: as informações sobre temas sujeitos ao processamento

5. Disponíveis em: <https://www.jota.info/pro>; <https://congressoemfoco.uol.com.br/?s=>; e <https://pp-nexojournal.com.br/>.

TEXTO para DISCUSSÃO

decisório em determinadas datas dependem de análises em que conta muito não só o texto, mas também o contexto.

Em ambiente Linux, é possível utilizar as ferramentas das bibliotecas cURL e Grep para escrever linhas de comando capazes de simular APIs onde elas de fato não existem. Contudo, a montagem de um *script* capaz de abarcar as inúmeras variações de contexto de uma informação torna a automatização bastante custosa e pouco precisa, correndo-se o risco de perda significativa de informações nas varreduras.

É possível que, no futuro, o avanço de ferramentas de inteligência artificial torne esse processo possível, desde que os *corpora textual* dessas ferramentas estejam atualizados em tempo real, o que hoje não acontece. Ainda assim, haveria a necessidade de testes de consistência, com processos alternativos, para identificar em que medida os problemas recorrentes que hoje são perceptíveis no uso da inteligência artificial não contaminam os resultados da busca.

Por isso, as principais fontes devem ser as oficiais ou, no futuro, as ferramentas de inteligência artificial certificadas pelo Estado. Hoje, o principal mecanismo de varredura são as ferramentas de busca das páginas oficiais do governo federal, da Câmara, do Senado, do STF, do TCU e da PGR.

Por razões diferentes que as das ferramentas de inteligência artificial como ChatGPT, é pouco recomendável utilizar o motor de busca Google como a ferramenta principal de varredura, até mesmo com o uso de mecanismos de busca avançada. Buscas pelo Google costumam devolver resultados bastante poluídos (pouco seletivos), redundantes e muitas vezes incorretos quando provêm de fontes duvidosas.

O Google, no entanto, tem a vantagem de ter sua busca atualizada em tempo real sobre um *corpus textual* de páginas e portais da *web*, o que o torna útil para realizar testes de consistência sobre informações das páginas oficiais. Depois da varredura nos mecanismos de busca dos portais oficiais, é feita uma varredura com o Google para verificar se alguma informação, caso não prospectada a partir de buscas nos domínios oficiais, aparece de alguma maneira nesse motor de busca tradicional. Há casos em que uma informação ou até mesmo determinados anúncios aparecem antes ou apenas em algum veículo de imprensa, por conta de alguma entrevista exclusiva concedida por um(a) agente público(a).

O teste de consistência com o motor de busca Google pode também ser útil para verificar justamente se alguma expressão alternativa, não utilizada na busca inicial nos motores oficiais, é a expressão prevalente na discussão daquela agenda pública, diferentemente da expressão cunhada no jargão normativo. Tais expressões podem ser

a que agentes públicos(as) empregam em suas entrevistas e seus anúncios, mesmo que não nos documentos oficiais. Esse teste de consistência ajuda a detectar pontos cegos da varredura principal e que precisam ser incorporados. A busca estruturada com palavras-chave e conectores booleanos mostra-se por enquanto mais efetiva que o uso da ferramenta de inteligência artificial Gemini, da própria empresa Google. O Gemini devolve ao *prompt* (comando operacional de acionamento da ferramenta) de busca estruturada, juntando palavras-chave e domínios (URLs), a resposta de que “não fui programado para este tipo de operação”.

Tão importantes quanto as varreduras de informação são a consulta à literatura especializada e a entrevista com especialistas e interlocutores do tema que acompanham ou até decidem sobre as questões de política pública analisadas. Especialistas podem ser úteis tanto para indicar questões e eventos que estejam fora do radar das varreduras, quanto para sugerir a literatura mais aderente ao propósito de entender não os assuntos em si, mas as agendas e seus processos decisórios. Cada campo de políticas públicas tem questões, atores, coalizões e regras decisórias muito diferentes umas das outras.

Agentes públicos(as), especialmente dirigentes, se acessíveis, também são essenciais de serem consultados pontualmente sobre o levantamento de questões, bem como a checagem sobre trâmites, consensos e dissensos. Embora dominem as questões substantivas que são impossíveis de serem do conhecimento pleno de apenas um analista, dirigentes são úteis principalmente por sua capacidade de antecipar a evolução conjuntural de um assunto. Dirigentes são uma opção não preferencial de consulta e a quem se deve recorrer tão somente para informações muito pontuais que fogem ao alcance do especialista e não estejam já disponíveis por outros meios.

Quando se trata de dirigentes com poder de decisão sobre as questões de agenda, as consultas valem-se do pacto de confidencialidade (*off*). O procedimento é necessário não só para garantir liberdade para a fonte fornecer informações de contexto que são úteis para a calibragem da análise, mas também porque informações de bastidor, sobre ações no calendário, não são convenientes e nem úteis de serem expostas publicamente. Uma informação de bastidor indica apenas o que pode acontecer, mas não representa declaração ou anúncio que possa ser atestado por uma fonte. Até mesmo a condição de anonimato, quando a pessoa interlocutora, extraoficialmente, autoriza a divulgação, desde que não seja citada como fonte, é de pouca utilidade, se a intenção for antecipar eventos como o lançamento de um novo programa governamental. Quando esse anúncio não é feito antes publicamente, a mistura ou, inclusive, a confusão entre informações oficiais e extraoficiais confunde, mais que esclarece. Da mesma forma, essa confusão pode contaminar a leitura da análise, pois já não se

sabe se ela representa a percepção do analista ou se são informações de bastidores sobre a questão de política pública e seus possíveis desdobramentos.

Portanto, a essência das consultas é ampliar a análise de contexto com a ajuda de pessoas que poupam o(a) analista de ser um especialista em uma infinidade de assuntos e direcionar seu olhar para perceber o quanto cada agenda atende a requisitos de relevância, criticidade, intensidade e magnitude. Por sua vez, quem faz a varredura de informações deve saber fazer as perguntas certas, pontuais e específicas sobre a agenda, sua tramitação e seu possível desenlace ou obstrução, e não enveredar no mérito das questões.

3.6 O que este estudo não se propõe a fazer

Não é objetivo deste estudo levantar agendas futuras – ou seja, propor agendas que supostamente seriam as mais desejáveis. O trabalho debruça-se na agenda prevista, e não em agendas pretendidas.

Este estudo também não pretende apresentar previsões, mas sim registros do calendário futuro, conforme anúncios institucionais estabelecidos, e sobre eles fazer análise a respeito de desdobramentos que sejam plausíveis – e não necessariamente os mais prováveis.

O objetivo básico é antecipar-se, e não prever. É olhar adiante não para adivinhar, mas para precaver-se. Antecipar é antever um possível evento e seus desdobramentos, assim como supor hipoteticamente qual o comportamento de atores e organizações-chave diante dessa ocorrência. Não significa fazer futurologia e lançar prognóstico, mas vislumbrar possibilidades, sejam elas oportunidades ou riscos.

De todo modo, o propósito de antecipar-se é útil a quem queira contribuir para que aconteça algo julgado como positivo, se for um evento futuro desejável. Um evento e seus desdobramentos tornam-se mais prováveis justamente na medida em que atores – em especial, agentes públicos(as) – se articulam e trabalham a seu favor.

Ademais, este trabalho emite alertas a quem queira evitar que eventos indesejáveis ocorram ou, pelo menos, queira mitigar suas consequências, quando essas sejam consideradas não apenas negativas, como também difíceis de se evitarem. Em suma, os usos podem ser múltiplos, mas o propósito do estudo é antecipar eventos e conjecturar sobre possíveis efeitos que, no futuro, podem ser confirmados ou descartados.

A antecipação é diferente não só de predição, como também de cenarização. Antecipação é o levantamento de uma ou algumas possibilidades de ocorrência de um

evento, e não a estimação da probabilidade de sua ocorrência, e menos ainda algo que se torna ainda mais complexo, que é a combinação de um conjunto de eventos em múltiplos cenários. A cenarização pretende oferecer famílias de cenários com diferentes possibilidades de ocorrência, supondo desdobramentos do fenômeno e o comportamento dos atores em direção a uma ou outra opção (Marcial, 2015; Godet, Durance e Gerber, 2008; Marcial e Grumbach, 2002; Godet, 1990). Também não é esse o propósito deste estudo.

O trabalho de prospecção de eventos é essencial para a construção de cenários. O propósito da antecipação também é comum. O sentido de ambos é o mesmo: raciocinar de modo antecipatório é preparar-se para situações que podem impactar o contexto e o trabalho de uma organização. Por isso, Godet (1990, p. 731) enfatiza que antecipar-se é um requisito para a pré-atividade (preparar-se para uma possível mudança) e proatividade (influir na mudança).

Contudo, se toda cenarização depende de prospecção e antecipação, nem toda prospecção e antecipação se valem dos métodos de cenarização. Sobretudo para o médio e longo prazo, a cenarização é a única maneira possível de simular variações de possibilidades que são, na verdade, pouquíssimo previsíveis (Godet *et al.*, 2008, p. 8) e, por isso mesmo, precisarão de cenários tão díspares um do outro – para que qualquer possibilidade, inclusive remota (um cisne negro), seja cogitada como possível. Em suma, este trabalho pode ser útil a quem se dedica a desenvolver a cenarização do futuro, mas não é um estudo que pretenda apresentar tais cenários.

A importância de se anteciparem agendas e eventos está em formular alternativas hipotéticas a partir de um leque de possibilidades minimamente previsíveis, cujos desdobramentos possam ser cogitados como plausíveis e cujas consequências possam ser reforçadas ou, ao contrário, evitadas, contornadas ou mitigadas.

A diferença desse tipo de postura marca um entendimento sobre como até mesmo as metodologias de cenarização caminharam, dos anos 1960 até hoje, de uma ênfase na predição para um exercício em que se lida sobretudo com a incerteza (Wollenberg, Edmunds e Buck, 2000) e a surpresa (Schwartz, 2004).

A análise, por sua vez, deve evitar julgamentos sobre quem está certo ou errado em determinada questão de agenda. O que importa é antecipar a agenda e seus desdobramentos, conforme a movimentação de agentes e a estratégia de cada coalizão naquela determinada questão.

O objetivo de construir-se uma visão antecipatória é contribuir para que agentes públicos(as) se preparem, tanto para o que se quer quanto para o que se pretende evitar.

Raciocinar de forma antecipatória é estar alerta e preparado para diminuir o nível de surpresa diante de situações que poderiam ter sido minimamente cogitadas. Afinal, a surpresa é a sombra da indecisão. É o principal ingrediente da paralisia decisória, pois é a dificuldade básica que leva dirigentes a não saberem o que fazer perante um problema, ou a tomar decisões de afogadilho por não terem se preparado antecipadamente para enfrentá-lo.

REFERÊNCIAS

BALI, A. S.; CAPANO, G.; RAMESH, M. Anticipating and designing for policy effectiveness. **Policy and Society**, v. 38, n. 1, p. 1-13, 2019.

BÉLAND, D. *et al.* Designing policy resilience: lessons from the Affordable Care Act. **Policy Sciences**, v. 53, p. 269-289, jan. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2023. Institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 9 jul. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv621.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, 21 dez. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm.

BRASIL. Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023. Prorroga até 31 de dezembro de 2027 os prazos de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e o *caput* do § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 28, 28 dez. 2023b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14784-27-dezembro-2023-795169-publicacaooriginal-170647-pl.html>.

BRASIL. Resolução CNDI/MDIC nº 4, de 22 de janeiro de 2024. Aprova o plano de ação da política de desenvolvimento industrial Nova Indústria Brasil para o período 2024 a 2026. **Diário Oficial da União**, n. 36, p. 27, 22 fev. 2024. Seção 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cndi/mdic-n-4-de-22-de-janeiro-de-2024-544270043>.

CABATOFF, K. A. Getting on and off the policy agenda: a dualistic theory of program evaluation utilization. **Canadian Journal of Program Evaluation**, v. 11, n. 2, p. 35-60, 1996.

CAPANO, G. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *In*: GEVA-MAY, I.; PETERS, B. G.; MUHLEISEN, J. (Ed.). **Theory and methods in comparative policy analysis studies**. Londres: Routledge, 2020. p. 129-153.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G. de A.; CALMON, P. C. du P. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, abr.-jun. 2015.

CARNEIRO, J. D. Enchentes vão deixar “cicatriz eterna”, diz Jorge Furtado. **Deutsche Welle**, 16 maio 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/enchentes-vão-deixar-cicatriz-eterna-diz-jorge-furtado/a-69095413>.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. People, problems, solutions and the ambiguity of relevance. In: MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (Ed.). **Ambiguity and choice in organizations**. Bergen: Universitetsforlaget, 1979. p. 24-37.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

FUNCIA, F. Orçamento federal x direito à saúde. **Pesquisa e Debate**, v. 34, n. 1, p. 123-136, 2022.

GODET, M. Integration of scenarios and strategic management: using relevant, consistent and likely scenarios. **Futures**, v. 22, n. 7, p. 730-739, set. 1990. Disponível em: [https://sci-hub.yncjkj.com/10.1016/0016-3287\(90\)90029-h](https://sci-hub.yncjkj.com/10.1016/0016-3287(90)90029-h).

GODET, M.; DURANCE, P.; GERBER, A. **Strategic foresight la prospective**. Paris: Lipsor, 2008. (Cahiers du Lipsor, v. 143). Disponível em: http://innovbfa.viabloga.com/files/LIPSOR___Strategic_Foresight.pdf.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. H. G. (Ed.). **The federalist**. Harvard: Harvard University Press, 1961.

HARTLEY, K.; HOWLETT, M. Policy assemblages and policy resilience: lessons for non-design from evolutionary governance theory. **Politics and Governance**, v. 9, n. 2, p. 451-459, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.4170>.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.

KINGDON, J. W. (Ed.). **Agendas, alternatives, and public policies**. Essex: Pearson, 2013.

LASSANCE, A. **Temas relevantes da agenda federativa**. Brasília: Ipea, dez. 2011. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/temasrelevantes/111219_agendafederativa_dezembro.pdf.

LASSANCE, A. **Temas relevantes da agenda federativa**. Brasília: Ipea, mar. 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/temasrelevantes/130315_agendafederativa_marco_saf_ipea.pdf.

LASSANCE, A. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, p. 59-67, mar. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art7>.

MARCIAL, E. C. (Org.). **Megatendências mundiais 2030**: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo – contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151013_megatendencias_mundiais_2030.pdf.

MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. J. dos S. (Org.). **Cenários prospectivos**: como construir um futuro melhor. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

NOBRE, V. Monitoramento do orçamento da saúde: emendas parlamentares. **Boletim IEPS**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-8, jan. 2023. Disponível em: <https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2023/01/boletim-2-monitoramento-orcamento-saude-ieps.pdf>.

ORGANIZAÇÃO Mundial de Saúde declara pandemia do novo coronavírus. **UNA-SUS (notícias)**, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: assessment, revisions and implications for scholars and practitioners. *In*: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (Ed.). **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2014.

SANTOS, L. A. dos. MPs, jabutis e gambiarras: uma análise do processo legislativo e o papel das instituições. **Congresso em Foco**, Brasília, 22 maio 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/mps-jabutis-e-gambiarras-uma-analise-do-processo-legislativo-e-o-papel-das-instituicoes/>.

SCHWARTZ, P. (Ed.). **Inevitable surprises**: thinking ahead in a time of turbulence. Londres: Penguin, 2004.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 1-37.

SOARES, G. Com eleição, congressistas veem regulamentação da tributária ficar para 2025. **Congresso em Foco**, Brasília, 9 mar. 2024. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/com-eleicao-congressistas-veem-regulamentacao-da-tributaria-ficar-para-2025/>.

THERBORN, G. The rule of capital and the rise of democracy. **New Left Review**, n. 103, p. 3-41, maio-jun. 1977.

TILLY, C. **From mobilization to revolution**. Boston: Wesley Publishing Company, 1978.

TROCCOLI, A. Seasonal climate forecasting. **Meteorological Applications**, v. 17, n. 3, p. 251-268, set. 2010.

UM BOM modelo tributário é aquele que distorce o mínimo possível a atividade econômica, afirma Bernard Appy. **Gov.br (notícia)**, 1º mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/um-bom-modelo-tributario-e-aquele-que-distorce-o-minimo-possivel-a-atividade-economica-afirma-bernard-appy>.

WEISS, C. H. Knowledge creep and decision accretion. **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization**, v. 1, n. 3, p. 381-404, mar. 1980.

WOLLENBERG, E.; EDMUNDS, D.; BUCK, L. Using scenarios to make decisions about the future: anticipatory learning for the adaptive co-management of community forests. **Landscape and Urban Planning**, v. 47, n. 1-2, p. 65-77, fev. 2000.

ZAHARIADIS, N. (Ed.). **Ambiguity and choice in public policy**: political decision making in modern democracies. Washington: Georgetown University Press, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRAMOVAY, R. (Org.). **Amazônia**: por uma economia do conhecimento da natureza. [s.l.]: Editora Elefante, 2020.

ALSTADSÆTER, A. *et al.* **Global Tax Evasion Report 2024**. Paris: European Union Tax Observatory, 2023. Disponível em: https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2023/10/global_tax_evasion_report_24.pdf.

BERRY, J. M.; SOBIERAJ, S. (Ed.). **The outrage industry**: political opinion media and the new incivility. Londres: Oxford University Press, 2013.

BERRY, W. D.; FORDING, R. C.; HANSON, R. L. Reassessing the “race to the bottom” in State welfare policy. **The Journal of Politics**, v. 65, n. 2, p. 327-349, maio 2003.

BONFANTI, C.; BRANCO, M. (Org.). **Grandes casos tributários no STF e STJ**. São Paulo: Jota, 2024. Disponível em: https://conteudo.jota.info/marketing-lp-ebook-relatorio_tributos_pelafrente2024.

BRAGA, J. de M.; ARAUJO, M. M. y; AMITRANO, C. R. Visão geral da conjuntura. **Carta de Conjuntura**, n. 60, nota 33, p. 1-45, jul.-set. 2023a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/09/231003_cc_60_nota_33_visao_geral.pdf.

BRAGA, J. de M.; ARAUJO, M. M. y; AMITRANO, C. R. Visão geral da conjuntura. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 61, nota 27, out.-dez. 2023b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/12/231220_cc_61_nota_27_visao_geral.pdf.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca**: PAN – Brasil. Brasília: MMA, 2004. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/278_1.pdf.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 35, p. 1, 17 fev. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13415-16-fevereiro-2017-784336-publicacaooriginal-152003-pl.html>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão sobre o inquérito nº 4.781/2019**. Brasília: STF, 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Decisa771oTelegramAssinada1.pdf>.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estratégia brasileira de inteligência artificial**. Brasília: MCTI, 2021.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **População em situação de rua**: plano de ação e monitoramento para efetivação da política nacional para a população em situação de rua. Brasília: MDH, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Projeto de lei de diretrizes orçamentárias**: anexo de metas fiscais. Brasília: MF, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/Anexo/LEI14791-Anexos.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova Indústria Brasil: forte, transformadora e sustentável – plano de ação para a neointustrialização (2024-2026)**. Brasília: MDIC, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 132/2024**. Brasília: TCU, 2024b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=851865>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde (2024-2027)**. Brasília: MS, 2024c. Disponível em: <https://digisusgmp.saude.gov.br/storage/conteudo/W2jOMcL-Wqx1wLMZMqx7Y6MMVFCjxGgR1WzGlcOqC.pdf>.

BURGESS, S. How to stay a leader without followers: Brazil's foreign policy under Lula III. **Cebri-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, v. 3, n. 9, p. 38-57, jan.-mar. 2024.

CALMON, P. **Evaluation of subsidies in Brazil: an overview**. Washington: World Bank, 2004. (Working paper).

CANÊDO-PINHEIRO, M. Bolsa-Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Foz do Iguaçu: Anpec, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eco/a/cB8wTgGp6sm3ttyWfxxFZC/?lang=pt>.

CODES, A. *et al.* **Uma leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento**. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2285). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7706/1/td_2285.pdf.

COSTA, M. A. Pensar a metrópole: trajetórias, transições e controvérsias. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. v. 6, p. 9-24. (Série Rede Ipea – Projeto Governança Metropolitana no Brasil). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13179/1/50_Anos_de_regioes_BOOK.PDF.

COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. Governança orçamentária no Brasil: mudança institucional, atores e estratégias. *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 19-32.

DA EMPOLI, G. (Org.). **Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições**. São Paulo: Vestígio, 2019.

DE GREGORIO, G. The rise of digital constitutionalism in the European Union. **International Journal of Constitutional Law**, v. 19, n. 1, p. 41-70, jan. 2021.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FERREIRA, I. Segundo prognóstico prevê redução de 3,2% na safra de 2024 frente a 2023. **Agência IBGE Notícias**, 7 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38569-segundo-prognostico-preve-reducao-de-3-2-na-safra-de-2024-frente-a-2023>.

FRANCO, L. *et al.* **Redes de atores e o seu papel no desenvolvimento de corredores: diagnóstico e proposta de governança para o Corredor Rodoviário Bioceânico Mato Grosso do Sul-portos do Norte do Chile**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2023. (Texto para Discussão, n. 2901). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12246/1/TD_2901_web.pdf.

GALLEGO, E. S. (Ed.). **O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

GODET, M.; DURANCE, P.; GERBER, A. **Strategic foresight la prospective: use and misuse of scenario building**. Paris: Lipsor, 2008. (Research Working Paper, n. 10). Disponível em: http://innovbfa.viabloga.com/files/LIPSOR__Strategic_Foresight.pdf.

GOMIDE, A. de Á.; SILVA, M. M. de S. e.; LEOPOLDI, M. A. (Org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas 2016-2022**. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11939/1/Desmonte_e_Reconfiguracao.pdf.

GRANT, G. **The changing of the guard: biblical principles for political action**. Fort Worth: Dominion Press, 1987.

GRAZIANE, É. Processo legislativo orçamentário sob histórico e recorrente risco de arbitrariedade. *In*: MOREIRA, B. M.; BERNARDES JÚNIOR, J. A. (Coord.). **A elaboração legislativa em perspectiva crítica**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2020. p. 267-322.

HECKSHER, M. Os setores que mais (des)empregam no Brasil. **Radar**, n. 73, p. 13-18, ago. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12343/1/Radar_73_Book.pdf.

JOHNSON, J. The self-radicalization of white men: *fake news* and the affective networking of paranoia. **Communication Culture & Critique**, v. 11, n. 1, p. 100-115, mar. 2018.

KUBOTA, L. C. The role of the executive branch in the regulation of AI: the experience of Japan, UK, USA, and lessons for Brazil. **Radar**, n. 73, p. 7-12, ago. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12343/5/Radar_73_Art1_The_role_executive_branch.pdf.

KUBOTA, L. C.; ROSA, M. B. Inteligência artificial no Brasil: adoção, produção científica e regulamentação. In: KUBOTA, L. C. (Org.). **Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. p. 9-32. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350660>.

LASSANCE, A. **Análise ex ante de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2817>.

LASSANCE, A. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2023. (Texto para Discussão, n. 2858). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2858>.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (Ed.). **How democracies die**. New York: Crown, 2019.

LOPES, D. B. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. **Cebri-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, v. 3, n. 9, p. 80-102, jan.-mar. 2024. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/issue/view/11/3>.

LOVEJOY, T. E.; NOBRE, C. Amazon tipping point. **Science Advances**, v. 4, n. 2, 2018.

MARQUES, R. M. *et al.* Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 29, n. 1, p. 114-132, mar. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/jcXrSDw6cycqrhrG7Wb6csQ/?lang=pt>.

MIRANDA, S. *et al.* I love to hate! The racist hate speech in social media. In: EUROPEAN CONFERENCE ON SOCIAL MEDIA, 9., 2022, Cracóvia. **Anais...** Cracóvia: ACI, 2022.

PEREIRA, E. Teologia do domínio: uma chave de interpretação da relação evangélico-política do bolsonarismo. **Projeto História**, São Paulo, v. 76, p. 147-173, jan.-abr. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/2176-2767.2023v76p147-173>.

PETERSON, H. L.; JONES, M. D. Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (Ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 106-131.

PETERSON, P. E.; ROM, M. C. (Ed.). **Welfare magnets: a new case for a national standard**. Washington: Brookings, 1990.

PIERSON, P.; SCHICKLER, E. Madison's constitution under stress: a developmental analysis of political polarization. **Annual Review of Political Science**, v. 23, p. 37-58, maio 2020.

RENNÓ, L. Bolsonarismo e as eleições de 2022. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 36, p. 106, p. 147-163, 2022.

SHANAHAN, E. A. *et al.* The narrative policy framework. *In*: SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. (Ed.). **Theories of the policy process**. 3rd. ed. Chicago: Westview Press. p. 225-266.

SILVA, M. R. da; KRAWCZYK, N. R.; CALÇADA, G. E. C. Juventudes, novo ensino médio e itinerários formativos: o que propõem os currículos das redes estaduais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, p. 1-18, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349271803por>.

SILVERWOOD-COPE, K.; LING, M. Fugindo do jogo para ganhar: o peso dos gastos tributários. *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 381-410.

SINGER, A. (Org.). **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WORLD BANK. **International Debt Report 2023**. Washington: World Bank, 2023. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/40670>.

APÊNDICE A

CARGOS DOS ATORES CENTRAIS PESQUISADOS

- Presidente da República
- Ministro(a) (de Estado)
- Presidente da Câmara dos Deputados
- Presidente do Senado Federal
- Presidente do Congresso Nacional⁶
- Ministro(a) do Supremo Tribunal Federal (STF)
- Ministro(a) do Tribunal de Contas da União (TCU)
- Presidente de comissão (da Câmara, do Senado ou mista; de comissão permanente ou temporária)
- Procurador-Geral da República

6. Embora o presidente do Congresso seja também o presidente do Senado Federal, a distinção entre os cargos é importante para a montagem das sintaxes.

APÊNDICE B

MOTORES DE BUSCA OFICIAIS EM MÓDULO DE PESQUISA AVANÇADA

Portal *Gov.Br*: Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/search?SearchableText=> (habilitando o filtro com a opção “notícias”, ordenadas pelas mais recentes e restringindo o período a 2023).

Portal *EBC*. Disponível em: <https://busca.ebc.com.br/sites/agenciabrasil/nodes> (habilitando apenas a opção “texto” e restringindo o período a 2023).

Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/@@busca?SearchableText=> (habilitando apenas a opção “matéria” e restringindo o período a 2023).

Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-geral?termo=%22de+2024%22#gsc.tab=0&gsc.q=%22de%202024%22%20site%3Ahttps%3A%2F%2Fwww.camara.leg.br%2Fnoticias&gsc.sort=date> (no caso da Câmara, essa é a maneira de habilitar apenas a opção de varreduras de “notícias”. Após abrir a busca com esses requisitos, é necessário incluir os demais termos da sintaxe de pesquisa e habilitar o critério de ordenamento a partir dos mais recentes).

Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/pauta/pesquisar-Calendario.asp>. Esse é o mecanismo de busca mais específica, com antecipação da pauta de julgamentos, mas com horizonte temporal de apenas um mês. Por sua vez, o <https://portal.stf.jus.br/listagem/listarNoticias.asp> (habilitando apenas a aba “notícias” e filtrando as matérias do último ano) permite rastreamento expandido. Em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/pesquisarProcesso.asp>, é possível levantar os processos já definidos pelo Supremo como de repercussão geral. Isso significa que em algum momento é possível que os processos entrem em pauta, dado que os processos desse tipo demandam decisões do STF para harmonizar o entendimento divergente firmado pelas justiças estaduais e também não pacificado no Superior Tribunal de Justiça (STJ), quando invocam questões de constitucionalidade que só podem ser finalmente dirimidas pelo Supremo.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/>.

Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/btcu> (boletim do TCU; apenas deliberações dos colegiados do TCU e dos relatores, filtrando as matérias do último ano).

Procuradoria-Geral da República (PGR). Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr> (habilitando apenas a opção “matéria” e restringindo o período ao 2023).

Um complemento a essa lista de portais oficiais é feito com a consulta a três portais especializados, respectivamente, em Judiciário, Legislativo e políticas públicas; quais sejam, o *Jota*, o *Congresso em Foco* e o *Nexo Políticas Públicas*.

Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/pro>.

Congresso em Foco. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/?s=>.

Nexo Políticas Públicas. Disponível em: <https://portal.nexo.beta.uds.com.br/>.

APÊNDICE C

MEDIDAS PROVISÓRIAS EM ANÁLISE NO CONGRESSO NACIONAL

Medidas provisórias (MPs) na Coordenação de Comissões Mistas (dezenove MPs)⁷

1) MP nº 1.206/2024 – Aumento da faixa de isenção do Imposto de Renda

Ementa: altera os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007.

Dia de tramitação: 38º dia.

Prazo de sessenta dias: 5 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

2) MP nº 1.207/2024 – Aprimoramento do regime jurídico da Embratur

Ementa: altera a Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, e a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para atualizar e aprimorar o regime jurídico a que se submete a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur).

Dia de tramitação: 16º dia.

Prazo de sessenta dias: 27 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

3) MP nº 1.208/2024 – Revogação parcial da reoneração da folha de pagamentos de dezessete setores da economia.

Ementa: revoga dispositivos da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023.

Dia de tramitação: 16º dia.

Prazo de sessenta dias: 27 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

7. Informação atualizada em 14 de março de 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/congresso/materias/medidas-provisorias>.

4) MP nº 1.209/2024 – Atendimento às comunidades no território indígena Yanomami

Ementa: abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública; do Meio Ambiente e Mudança do Clima; do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; da Defesa; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; da Pesca e Aquicultura; dos Direitos Humanos e da Cidadania; e dos Povos Indígenas, no valor de R\$ 1.062.231.956,00, para os fins que especifica.

Dia de tramitação: 2º dia.

Prazo de sessenta dias: 11 maio 2024.

Prazo de emendas: 19 mar. 2024.

5) MP nº 1.191/2023 – Crédito extraordinário: municípios afetados por desastres climáticos

Ementa: abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 259.000.000,00, para o fim que especifica.

Dia de tramitação: 100º dia.

Prazo de sessenta dias: 3 fev. 2024.

Prazo de 120 dias: 3 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

6) MP nº 1.192/2023 – Auxílio extraordinário (Pesca)

Ementa: institui o auxílio extraordinário destinado a pescadores e pescadoras profissionais artesanais beneficiários do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (seguro-defeso), cadastrados em municípios da região Norte.

Dia de tramitação: 94º dia.

Prazo de sessenta dias: 9 fev. 2024.

Prazo de 120 dias: 9 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

TEXTO para DISCUSSÃO

- 7) MP nº 1.193/2023 – Crédito extraordinário: construção de moradia para pessoas de baixa renda atingidas pelo ciclone extratropical no estado do RS

Ementa: abre crédito extraordinário em favor do Ministério das Cidades, no valor de R\$ 195.000.000,00, para os fins que especifica.

Dia de tramitação: 85º dia.

Prazo de sessenta dias: 18 fev. 2024.

Prazo de 120 dias: 18 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

- 8) MP nº 1.194/2023 – Crédito extraordinário: segurança alimentar e nutricional das populações atingidas pela seca na região Norte.

Ementa: abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, no valor de R\$ 100.000.000,00, para o fim que especifica.

Dia de tramitação: 81º dia.

Prazo de sessenta dias: 22 fev. 2024.

Prazo de 120 dias: 22 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

- 9) MP nº 1.195/2023 – Crédito extraordinário: seguro defeso a pescadores profissionais atingidos pela seca na região Norte.

Ementa: abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Previdência Social, no valor de R\$ 300.000.000,00, para o fim que especifica.

Dia de tramitação: 81º dia.

Prazo de sessenta dias: 22 fev. 2024.

Prazo de 120 dias: 22 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

10) MP nº 1.196/2023 – Crédito extraordinário: resgate de brasileiros no Oriente Médio

Ementa: abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 50.000.000,00, para os fins que especifica.

Dia de tramitação: 75º dia.

Prazo de sessenta dias: 28 fev. 2024.

Prazo de 120 dias: 28 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

11) MP nº 1.197/2023 – Crédito extraordinário: compensação financeira aos estados e ao DF, devido à queda de arrecadação do ICMS

Ementa: abre crédito extraordinário, em favor de transferências a estados, Distrito Federal e municípios, no valor de R\$ 879.245.007,00, para o fim que especifica.

Dia de tramitação: 73º dia.

Prazo de sessenta dias: 1º mar. 2024.

Prazo de 120 dias: 30 abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

12) MP nº 1.198/2023 – Bolsa permanência no ensino médio para estudantes de baixa renda

Ementa: institui poupança de incentivo à permanência e à conclusão escolar para estudantes do ensino médio.

Dia de tramitação: 67º dia.

Prazo de sessenta dias: 7 mar. 2024.

Prazo de 120 dias: 6 maio 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

13) MP nº 1.199/2023 – Prorrogação do Desenrola Brasil: faixa 1

Ementa: altera a Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, para prorrogar a duração do Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil – Faixa 1.

TEXTO para DISCUSSÃO

Dia de tramitação: 53º dia.

Prazo de sessenta dias: 21 mar. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

14) MP nº 1.200/2023 – Crédito extraordinário: quitação de precatórios

Ementa: abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Previdência Social, da Saúde e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e de encargos financeiros da União, no valor de R\$ 93.143.160.563,00, para os fins que especifica.

Dia de tramitação: 45º dia.

Prazo de sessenta dias: 29 mar. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

15) MP nº 1.201/2023 – Remissão de créditos tributários nas importações de produtos automotivos do Paraguai ao amparo do Regime de Origem do Mercosul

Ementa: concede remissão total dos créditos tributários relativos às importações de produtos automotivos da República do Paraguai ao amparo do Regime de Origem do Mercosul, nas condições que especifica.

Dia de tramitação: 43º dia.

Prazo de sessenta dias: 31 mar. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

16) MP nº 1.202/2023 – Reoneração da folha de pagamento e revogação de outros benefícios fiscais.

Ementa: revoga os benefícios fiscais de que tratam o art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, e os art. 7º a art 10 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011; desonera parcialmente a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento; revoga a alíquota reduzida da contribuição previdenciária aplicável a determinados municípios; e limita a compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado.

Dia de tramitação: 42º dia.

Prazo de sessenta dias: 1º abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

17) MP nº 1.203/2023 – Reestruturação nos planos de cargos e carreiras especializadas

Ementa: dispõe sobre a criação das carreiras de especialista em indigenismo, de técnico em indigenismo e de tecnologia da informação; define o órgão supervisor e altera a remuneração do cargo de analista técnico de políticas sociais, de que trata a Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, e altera a remuneração das carreiras e do plano especial de cargos da Agência Nacional de Mineração, de que trata a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004.

Dia de tramitação: 42º dia.

Prazo de sessenta dias: 1º abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

18) MP nº 1.204/2023 – Crédito extraordinário: recuperação de infraestrutura destruída pelo fenômeno El Niño

Ementa: abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, no valor de R\$ 314.000.000,00, para os fins que especifica.

Dia de tramitação: 42º dia.

Prazo de sessenta dias: 1º abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

19) MP nº 1.205/2023 – Programa Mobilidade Verde e Inovação – Mover

Ementa: institui o Programa Mobilidade Verde e Inovação – Programa Mover.

Dia de tramitação: 42º dia.

Prazo de sessenta dias: 1º abr. 2024.

Prazo de emendas: encerrado.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.