

A agenda e as agendas no Brasil

Lincoln Moraes de Souza – UFRN

RESUMO

Observando-se como a questão da agenda tem sido discutida, ficou claro que ela deixou de ser um tema exclusivo de especialistas em políticas públicas e adquirido, de certa forma, um lugar recorrente e importante no conjunto dos debates atuais. Ao mesmo tempo, porém, a expressão adquiriu os mais distintos significados. Neste sentido, considerou-se necessário, no artigo, fazer um pequeno resgate da literatura internacional de política pública sobre o conceito e os tipos de agenda. Como uma das decorrências imediatas, traçou-se um perfil da agenda dos estudos no Brasil, envolvendo seu histórico, as variadas aplicações, sua utilização em diferentes períodos e as respectivas adequações para o contexto do país. Com isto, procedeu-se a uma investigação dos principais textos escritos, visando traçar um perfil geral das agendas no Brasil, acompanhada, por sua vez, de comentários críticos sobre o assunto.

Palavras-chave: Agenda. Agendas no Brasil. Política pública.

ABSTRACT

By the observation of how the agenda question has been discussed, we realized that this is no more an exclusive matter for public policy specialists, but acquired, somehow, an important place in the recent set of discussions. At the same time, however, this expression acquired a lot of different meanings. Following these thoughts, we considered necessary, in this article, to make a little rescue of public policy international literature about the concept and the kinds of agenda. One of the immediate actions was to trace a profile of the agenda of studies in Brazil, that involves its history, its various applications, its uses in different moments, and its adaptations to this country context. After this, we proceeded an investigation of the main written texts aiming to trace a general

profile of the agendas in Brazil, followed by critical comments about this subject.

Keywords: Agenda. Agendas in Brazil. Public policy.

Embora não existam, propriamente, etapas nas políticas públicas, mas processos e simultaneidade, como nos lembram Meny e Thoenig (1992) e Dye (2005), a partir da análise de Ch. O. Jones, em 1970, ficou mais ou menos convencionalizado que haveriam, analiticamente, cinco fases. E que poderiam, no geral, ser sintetizadas da seguinte maneira: identificação do problema (onde estaria incluída a agenda), a formulação de soluções, a tomada de decisão, a implementação ou execução e avaliação¹.

A análise da agenda, à qual nos propomos, será decomposta em duas partes centrais. A primeira sintetiza e comenta o conceito e aspectos complementares ou correlatos, especialmente através de alguns trabalhos da literatura internacional. A segunda remete para textos ou autores(as) brasileiros(as) que escreveram explicitamente sobre o tema no país, ou que trabalharam especialmente com a literatura de políticas públicas.

CONCEITO E TIPOS DE AGENDA

Partindo-se das principais referências da literatura internacional sobre agenda em políticas públicas, especialmente aquelas sintetizadas por Viana

¹ O trabalho de Ch. O. Jones foi intitulado *An introduction to the study of public policy*. A este respeito e sobre os respectivos comentários, ver Meny e Thoenig (1992).

(1996)², podemos iniciar com o texto de Cobb e Elder (1971), onde os autores lembram que o termo agenda tem sido usado no sentido de aludir a um conjunto geral de controvérsias políticas, de conteúdo legítimo e merecedora de atenção. E lançam algumas interrogações: como uma questão ou uma demanda torna-se foco de interesse na política? O que determina a agenda para controvérsia política na comunidade? Como a agenda é construída e quem participa da sua construção? E, já que a balança de forças sociais influenciaria ou controlaria o conteúdo da agenda política com vantagens para uma parte, como esta correlação poderia ser mudada e quais as conseqüências?

Se a agenda constitui os assuntos que chamam a atenção, quais são os seus tipos? Os autores citados apontam dois, isto é, a *agenda sistêmica* e a *institucional ou formal*. Sobre a *agenda sistêmica*, ela é mais geral e mais abstrata no escopo e domínio do que a outra e não necessariamente haveria uma correspondência entre as prioridades da *agenda sistêmica* e da *institucional*, podendo ocorrer, inclusive, discrepância entre ambas. Como ressaltam Meny e Thoenig (1992) a *agenda sistêmica* ou, como chamam também, *agenda conjuntural*, não remeteria para a competência atribuída à autoridade pública como o direito de dar à vida.

Sobre a *agenda institucional*, Cobb e Elder (1971) ressaltam que, devido à inércia em qualquer sistema, ela ficaria atrás da *agenda sistêmica*. E a extensão entre as duas seria intensificada em períodos de sérias discontinuidades do sistema, como depressão, guerra etc. Apesar da composição da *agenda institucional* variar periodicamente, existiriam tendências identificáveis e constantes que limitariam e dominariam as questões, como velhos itens anteriores na agenda e não resolvidos ou a serem alterados em alguns períodos, como saúde, legislação da seguridade social etc. e, desta forma, haveriam poucos itens novos. E dife-

rente da *agenda sistêmica*, como lembram novamente Meny e Thoenig (1992), a *agenda institucional* estaria vinculada aos problemas que dependeriam funcionalmente do consenso ou da competência da autoridade pública, como seria o caso da constituição de um Estado ou os estatutos de uma entidade local.

Ainda sobre a *agenda institucional*, Cobb e Elder (1971) referem-se ao Congresso e ao Presidente como partes ativas na construção e assuntos deste tipo de agenda, pois teriam visibilidade na mídia para promover as questões. Os líderes políticos controlariam diretamente os itens da agenda e escolheriam os respectivos itens para a sua atuação. Já os partidos políticos, jogariam importante papel em transportar questões ligadas aos itens da agenda. E a mídia, por sua vez, elevaria as questões e faria crescer a chance de receber consideração na *agenda institucional*. Finalmente, para que uma questão tivesse o *status de agenda* seria necessário levar em conta a mobilização de tendências e influências e passar pelos decisores-chave ou os *últimos guardiões da agenda*.

Para Cobb e Elder (1971), como um assunto seria incorporado na agenda e quem participaria de sua construção? Para Meny e Thoenig (1992), dever-se-ia distinguir os atores propriamente ditos (que se mobilizariam via participação e organização, como partidos políticos, associações, movimentos sociais etc.), onde os mais ativos seriam os grupos de identificação e os menos ativos os grupos de atenção. Igualmente precisariam ser incluídos os públicos, no caso os espectadores e os mais implicados e informados constituiriam os públicos interessados e distantes e o público em geral.

Um dos pontos centrais, é que para Cobb e Elder (1971) as visões que centram sua atenção na estabilidade e não no processo, terminariam vendo os conflitos e movimentos sociais como aberrações e excluem a participação da massa. E ressaltam que diferentes grupos estariam em posições desiguais na agenda, ou seja, nem todos, como assegura o pensamento dominante, teriam as mesmas oportunidades para colocar suas demandas na agenda. Assim, aceitam para a importância de uma participação popu-

2 A autora analisa os textos *The politics of agenda building: an alternative perspective for modern democratic theory* de Roger Cobb e Charles Elder publicado em 1971; *The study of public policy* de Richard Hofferbert de 1974; *Agendas, alternatives and public policies* de John Kingdon, publicado originalmente em 1984.

lar que extrapole as eleições e se vincule também à agenda.

Relacionando-se os mesmos autores com a problemática da dominação, quando dizem que o consenso de elites determinaria a agenda de controvérsia, diríamos que os grupos dominantes poderiam manipular as tendências e prevalência de valores e impedir ou reinterpretar uma questão e impossibilitar que ela ganhe o *status de agenda*. Quanto aos subordinados, para os autores (referem-se aos protestos dos negros americanos etc.), eles poderiam mudar a lista de questões da agenda de controvérsias através da violência e, não obstante os constrangimentos, como os culturais, seria possível participar mais ativamente na agenda. E por que isto? Diríamos que, pelo fato de Cobb e Elder (1971) acentuarem a agenda fora do governo, isto abre a possibilidade de ampliar o arco dos participantes e, direta ou indiretamente, abrem a possibilidade dos setores populares e dos movimentos sociais terem um papel ativo na construção e definição da agenda fora das eleições.

Passando-se para Hofferbert, vejamos a síntese de Viana (1996). O ponto inicial seria por que alguns assuntos ou itens estariam escolhidos para deliberação governamental e outros não? E isto passaria a ser respondido de acordo com as teorias elitista ou pluralista, uma vez que as agendas governamentais e as decisões estariam vinculadas ao meio social e político. Algumas políticas estariam mais determinadas pelas preferências e expectativas dos que fazem a política do que, propriamente e de forma exclusiva, pelos processos. Quanto à influência sobre as políticas, para umas estariam mais presentes os meios e para outras as rotinas e padrões nas instituições.

Voltando-se para o autor considerado mais importante sobre a agenda, no caso Kingdon (1995), dada a amplitude da sua análise (agenda e alternativas), influência, atualização e constantes referências sobre seu livro³ nos demoraremos mais. O autor

visa mostrar como algo torna-se uma questão e o crescimento e declínio de itens na agenda, e procura saber porque alguns deles e algumas alternativas seriam notórias e outras negligenciadas. Analisa, também, sob que condições cada um dos participantes da agenda seria importante. Vejamos algumas interrogações relevantes: como é feita a agenda? Como os assuntos passam a merecer a atenção dos funcionários públicos? Como a agenda governamental é moldada? Por que alguns temas terminam como proeminentes sobre a agenda política e outros não?

Sobre os usos do termo agenda, lembra que em alguns momentos ela é encarada como um assunto anunciado para encontro ou reunião e em outros como uma espécie de plano e organização dos participantes. Ou, às vezes, usada como um conjunto coerente de propostas, mas relacionadas às outras e formando uma série de ordenamento que se poderia preferir, tal como uma agenda para os anos 2000, ou algo do gênero. Conceitua, então, a agenda, como o espaço de constituição de assuntos e problemas que chamariam a atenção do governo e dos cidadãos e que não se deveria confundir a agenda com as alternativas, já que haveria os seguintes tipos de processo político: definição da agenda, especificação de alternativas, decisão da autoridade e implementação. E a agenda e as alternativas estariam governadas por processos diferentes, incluindo o peso diferente de pessoas em ambas.

E como a agenda seria construída? Isto estaria vinculado aos participantes e aos processos. Começando pelos participantes, existiriam os de dentro e aqueles fora do governo e os participantes visíveis e os não visíveis. Iniciando pelos participantes internos ao governo, inclui a *administração* (Presidente do país, o *staff* presidencial e os nomeados políticos), os *servidores civis* (funcionários de carreira) e o *Congresso*.

Sobre a *administração*, destaca a figura do próprio *Presidente* e é lembrado que ele tem lugar proeminente na definição da agenda, especialmente em função das suas condições: recursos institucionais como o veto; recursos organizacionais por ter suas decisões mais unitárias que o Congresso; co-

3 Publicado inicialmente em 1984. Usamos a edição de 1995, atualizada e ampliada em aspectos importantes como o detalhamento dos procedimentos metodológicos referentes às áreas escolhidas para estudo etc.

mando da atenção pública e, assim, pressionando para que sua agenda seja adotada; prerrogativa para nomear pessoas responsáveis por sua concepção de agenda; colocação de sua agenda para os subordinados e definindo quais os assuntos que deveriam merecer a atenção. Quanto ao segundo elemento da *administração*, no caso o *staff presidencial* (alguns seriam membros e conselheiros pessoais do presidente e outros pertenceriam às agências do escritório do Executivo como orçamento e outras), teria menos importância na definição da agenda do que nas alternativas. Já o terceiro componente da *administração*, constituído pelos *nomeados políticos pelo presidente ou ocupantes de cargos de confiança no gabinete dos altos cargos e birôs das agências*, também teriam menos importância que os outros na definição da agenda, pois seriam capturados por suas agências ou pelos funcionários civis, embora pudessem, mesmo sem criar a agenda, inserir idéias sobre outras agendas.

Passando-se para o segundo componente interno ao governo, ou *servidores civis*, os funcionários de carreira, por se concentrarem mais na administração dos programas e dependerem do Presidente e do pessoal nomeado ou membros do Congresso para influenciar, terminam tendo um peso maior na especificação e implementação das alternativas e reduzida influência na definição da agenda.

O terceiro e último componente dos participantes dentro do governo, seria o *Congresso*. Mesmo produzindo um grande e variado número de agendas individuais e, desta forma, ser incapaz de coordenação, bem como ficar a mercê dos grupos de interesse e dos eleitores e sofrer pressão do Executivo e sem agenda própria, seus membros seriam diferentes e geralmente teriam a habilidade para combinar aspectos da agenda com algum controle sobre as alternativas. Quanto aos seus recursos, poderiam ser citados a autoridade legal, mudanças na legislação, a grande publicidade (especialmente os senadores e futuros candidatos a presidente), a mistura de informação geral e não de especialistas e, em particular, a longevidade. No que se refere aos incentivos e o engajamento na definição da agenda,

dever-se-ia apontar a satisfação aos eleitores. Visaria ainda aumentar a reputação em Washington ao afetar a agenda política e ser levado a sério. Um outro objetivo diria respeito à denominada concepção de boa política pública, que afetaria a agenda. Finalmente, ter-se-ia que apontar o *staff* congressional e o impacto na *agenda do Congresso*.

Ainda pensando-se nos participantes e a construção e definição da agenda, voltaremos a atenção para os componentes fora do governo: os *grupos de interesse*, os *acadêmicos*, os *pesquisadores*, os *consultores*, a *mídia* e os *participantes de campanhas eleitorais (incluindo os partidos políticos) e a opinião pública*. Algumas ressalvas de Kingdon (1995): estes participantes não teriam posição formal dentro do governo; as linhas de atuação seriam bastante tênues, enquanto as comunicações estariam extremamente abertas com os grupos de interesse e membros do Congresso e existiriam valores e orientações comuns formando uma ponte dentro e fora do governo.

Iniciando pelos chamados *grupos de interesse*, haveria uma variedade muito grande, desde aqueles ligados à saúde, transportes, indústria e trabalho organizado até aos classificados como grupos de interesse público como os de consumidores, ambientalistas e outros. Alguns afetariam mais a agenda e outros as alternativas, porém, o mais comum seria a obstrução da agenda governamental (ao se visar a preservação de prerrogativas e benefícios, por exemplo) e menos a promoção de novos itens sobre a mesma, isto é, os grupos de interesse não teriam grande importância enquanto agentes da agenda. Ao se pensar, contudo, em termos de impacto sobre a agenda governamental na promoção de novos itens referentes a ela, isto ocorreria através de cartas, delegações, estímulo a aliados do governo etc. E uma das atividades centrais constituiria em juntar as próprias alternativas às já existentes e proeminentes, propondo emendas ou tentando substituir objetivos na agenda governamental. Quanto aos recursos destes grupos, deveriam ser apontados a capacidade de mobilizar seus membros, a influência nos resultados eleitorais, a coesão interna, a capacidade de conven-

cimento sobre os funcionários governamentais, a de alianças através de grupos e a de chamar a atenção para afetar a agenda governamental.

Um segundo componente fora do governo seriam os *acadêmicos* e derivariam sua presença também pelo fato de sua literatura ser regularmente discutida no Congresso e entre os burocratas. Estariam mais ligados ao longo prazo e mais importantes quando estivessem no governo e via contatos com a chamada comunidade política dos funcionários em Washington, embora afetassem muito mais as alternativas do que a agenda. Os *pesquisadores*, representariam um outro componente também pouco relevante na agenda e seriam chamados pelas agências administrativas para encontros e outros eventos. E, como os *acadêmicos*, teriam um papel mais importante no longo prazo e quando estivessem no governo. No tocante aos *consultores*, embora nem todos estivessem ligados à pesquisa seriam valiosos por sua sagacidade política e esperteza (como advogados nos serviços prestados ao governo etc.). E mesmo que seu peso fosse também maior nas alternativas a longo prazo e não na agenda, os funcionários governamentais os escutariam e seriam chamados para representar interesses.

Quanto à *mídia*, ainda enquanto elemento fora do governo, Kingdon (1995) considera que, embora o fato de ser poderosa na definição da agenda ao afetar as agendas de opinião pública e a governamental, seu peso não seria tão grande assim como aparenta, pois estaria mais presente na cobertura sensacionalista. Algumas das razões para que os efeitos antecipados da *mídia* fossem menores sobre a agenda política, decorreriam da sua tendência para cobrir pequenos períodos e, desta forma, diluir o impacto. Outra razão, é que tenderia a centrar sua atenção no fim do processo de elaboração política e não no seu início.

O autor considera, porém, que a mídia especializada, comunicando-se com a comunidade política, teria mais impacto nas agendas e nas alternativas do que a mídia de massa. De qualquer forma, a *mídia* afetaria a agenda política governamental de diferen-

tes modos, tais como: atuando como um comunicador na comunidade política, já que alguns assuntos iriam para a Casa Branca somente após a publicação nos jornais; acelerando os movimentos e o impacto de algumas idéias e expandindo um conflito, o que seria um fator central na definição da agenda; produzindo efeitos diretos e indiretos, pois os membros do Congresso e outros segmentos observariam como ela afetaria as agendas da opinião pública (importância das notícias saírem nos jornais etc.); variando de um participante a outro, já que alguns precisariam mais dela para ganhar a atenção dos funcionários governamentais.

Voltando-se para um penúltimo componente, no caso os *participantes das eleições* (incluindo a campanha e os partidos políticos), inicialmente é lembrado que as eleições podem afetar a agenda política através de um efeito indireto poderoso devido à nova administração governamental que assume e que prefere determinados programas. Também os novos legisladores no Congresso poderiam modificar a agenda. No caso das campanhas eleitorais, as promessas feitas nestas ocasiões, ao priorizar alguns temas como saúde ou outros, podem afetar a agenda política governamental e a nova administração. Já sobre os partidos políticos, eles poderiam influenciar muito mais a agenda através do conteúdo de suas plataformas, de suas lideranças no Congresso e de outras formas do que ter efeito sobre o detalhamento das alternativas.

Voltando-se para o último componente da agenda fora do governo, a *opinião pública*, ela poderia influenciar as agendas dos funcionários públicos, mesmo levando-se em conta que ela não teria acesso a muitas esferas. A *opinião pública* afetaria muito mais a agenda no geral do que as alternativas consideradas no governo, e poderia colocar alguns itens na agenda governamental em função do grande número de pessoas. Entretanto, e o que é mais comum, poderia ter um efeito negativo no sentido de contrariar a ação governamental, apesar de que essa agenda da *opinião pública* seria muito mais atingida pela agenda governamental do que o contrário.

Ainda quanto aos participantes, Kingdon (1995) os divide em visíveis e não-visíveis. Em relação aos visíveis e que receberiam uma pressão maior da opinião pública, destaca o Presidente, os nomeados de alto nível, os membros proeminentes do Congresso, a *mídia*, os participantes relacionados com as eleições (partidos e outros). Quanto aos não-visíveis, são citados os especialistas acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, *staff* congressual e analistas que trabalham para os grupos de interesse.

Sobre os processos na construção e definição da agenda, caberia ressaltar as características dos órgãos, aparelhos e instituições ligadas à produção de políticas públicas e seleção dos problemas. Já a aceitação na agenda, dependeria da factibilidade técnica, aceitação dos especialistas e do público e em função do consenso e força que gerariam. Porém, nem todo assunto entraria na agenda, ocorrendo, anteriormente, a formação de idéias, o confronto de várias delas e a seleção pela denominada comunidade científica.

E como os itens entrariam na agenda governamental federal e como ela mudaria, uma vez que é o foco sobre o qual o autor prioriza sua análise? Destaca, então, inicialmente a transformação de indicadores como preços, taxas de mortalidade infantil e outros, pois isto apontaria a magnitude e transformações das condições. Lembrando que os problemas não são evidentes por si mesmos, ressalta que as crises, desastres ou outros eventos podem, igualmente, mover um item na agenda. Outras vezes, um item passa a ser proeminente devido às experiências pessoais dos elaboradores de políticas. E uma proposta ou assunto poderia crescer muito na agenda, se tivesse a companhia de um problema importante ou tiver a combinação de eventos semelhantes (desastres, por exemplo). Mas, lembra que o reconhecimento do problema não seria suficiente, necessitando-se, dentre outras coisas, que se pensasse em mudar, comparando-se com outras situações, substituindo-se a categorização. Afirma que a mudança na agenda pressupõe igualmente que haja uma alternativa que responda, de alguma maneira, a uma

nova situação política. Aponta, ao mesmo tempo, para a existência do que chama de *empreendedores políticos*, isto é, aqueles que investem tempo, energia, reputação e algum dinheiro pensando futuramente no sentido da política, segurança no emprego, promoção na carreira etc.

Mas Kingdon (1995) ainda diz que o orçamento pode atuar como promotor de coisas ou como constrangedor em termos da agenda governamental. E que uma das razões da baixa proeminência de alguns itens na agenda é por causa das deficiências de articular os beneficiários e os apoiadores.

Quanto aos tipos de agenda, haveria a *governamental*, a *sistêmica* e de *decisão*. No caso da *agenda governamental ou formal*, ela seria a lista de assuntos que preocupariam o governo e receberiam grande atenção dos funcionários. As propostas tornar-se-iam rapidamente elevadas nesta agenda, porque poderiam ser encaradas como solução para problemas que estão pressionando.

O segundo tipo de agenda, ou *agenda sistêmica* e fora do governo, consistiria na lista de assuntos que há algum tempo preocuparia o país em termos gerais, mas não especificamente o governo. Poderia haver a transferência dos itens da *agenda governamental* para a *agenda sistêmica*, e isto poderia derivar da mobilização de público relevante por líderes, difusão de idéias em círculos profissionais e entre as chamadas elites políticas (particularmente a burocracia), mudança no controle partidário, rodízio de partidos por causa das eleições etc. Ao criticar Cobb e Elder (1971), o autor diz que não necessariamente os itens da *agenda sistêmica* seriam transferidos para a *agenda governamental*. Geralmente, a direção seria contrária ou, falando em linguagem liberal, do governo para a sociedade, já que, segundo o mesmo Kingdon (1995), o Estado, com sua autonomia, poderia, inclusive, criar sua própria agenda.

Já a *agenda de decisão*, seria a lista de assuntos na *agenda governamental* e objeto de decisão. Incluiria só os assuntos que estariam movendo-se na direção de uma decisão da autoridade, como num decreto legislativo e ação presidencial. Um assunto neste tipo de

agenda, estaria vinculado a uma avaliação de alternativa e teria muita chance de crescer se uma solução fosse colocada para o problema, embora isto não constitua uma condição suficiente. A probabilidade de um item crescer variaria em função da existência simultânea, num mesmo conjunto, de problema, proposta e receptividade política. E quando a questão estivesse na *agenda de decisão*, ela teria um maior *status* do que na *agenda governamental*.

Além do que poderíamos considerar como classificação geral da agenda, no caso a *governamental ou formal, sistêmica e de decisão*, Kingdon (1995) refere-se em várias ocasiões a outras formas de agenda. Assim, ligada à agenda geral existiria a agenda na agenda. E um exemplo de *agenda geral* seria a lista de itens que ocupariam o Presidente do país e seu pequeno círculo imediato. Quanto às *agendas especializadas*, poder-se-ia lembrar as agendas na saúde, a agenda dos funcionários públicos nos transportes etc. E, mais, dentro da agenda especializada da saúde, poderia ocorrer, como em outras áreas ou setores, agendas mais especializadas ainda como os assuntos que chamariam a atenção de pessoas em áreas como pesquisa biomédica etc.

Outras denominações pelo autor ainda incluem várias modalidades de agenda e que, de uma forma ou de outra, vinculam-se aos tipos apontados anteriormente. Desta feita, ele refere-se à *agenda do Presidente*, visando chamar a atenção para os recursos deste sobre a agenda e também à definição da *agenda governamental federal*. Acrescenta o que chama de *agenda da administração* ao falar dos participantes da agenda dentro do governo. No caso das eleições, diz que as promessas de campanha, ao priorizar temas como saúde e outros, podem afetar a *agenda política governamental* e a nova administração.

O autor aponta, ao falar do Congresso, que o Presidente do país teria habilidade para dominar a *agenda congressual*. E mesmo dentro deste Congresso, existiria um variado número de *agendas individuais*. Nos Estados Unidos especificamente, segundo ele, haveriam diferenças entre as *agendas partidárias* dos democratas e republicanos. Fala ainda de *agenda da*

opinião pública e que seria muito afetada pela mídia e pela agenda governamental. Acrescenta as *agendas políticas*, ao aludir aos problemas mais importantes apontados por seus entrevistados na pesquisa que serviu de base para este livro, e como exemplo cita as áreas de saúde e transporte.

Por fim, citemos, de forma rápida, outros autores que, na sua maioria, também terminam referenciando-se em Cobb e Elder (1971) e Kingdon (1995). Meny e Thoenig (1992), para se ter uma idéia, afirmam que a agenda não consistiria uma simples lista de assuntos, mas seria caracterizada pelo grau de consenso ou de conflito suscitado pelo problema ou conjunto de problemas considerados. Quando o debate fosse incorporado à agenda, haveria um momento privilegiado. Quanto a Dye (2005), destaca como participantes da definição da agenda as elites (incluindo o Presidente) e o Congresso. Desta forma, o espaço sobre a agenda dos elaboradores de políticas governamentais seria escasso, diferentemente do que muitas vezes se diz quanto ao acesso. Ora, ressalta o autor: poucas pessoas teriam opinião sobre as grandes questões; a opinião pública seria muito instável; os líderes não teriam uma visão clara sobre esta opinião pública. E profissionais da mídia terminariam confundindo sua opinião com a da opinião pública.

Levando-se em conta a importância e a grande influência de Kingdon (1995), poderíamos introduzir alguns comentários e questões a partir do seu trabalho. Uma delas remete para o raio de ação da agenda, isto é, sua aplicabilidade opera quase tão somente no plano nacional. Quanto à elaboração e definição da agenda, onde o autor destaca os grupos de pressão ou de interesse e, mesmo assim, assevera que seria muito mais comum a obstrução na agenda do que a inclusão de novos itens. Além do mais, generaliza a partir de uma problemática muito mais americana e fica suposto que inexistem classes e movimentos sociais e, assim, sem importância

na agenda⁴. Desta maneira, reduz a estrutura social e os agentes à auto-imagem que grande parte da sociedade americana faz de si própria⁵.

Em relação aos participantes na agenda, como foi assinalado, o autor, ao apontar os membros fora do governo não se refere a classes e movimentos e, muito menos, ainda, a seu papel na definição da agenda. Observe-se que só aqueles que teriam uma relação mais estreita com o governo participariam da agenda. Quanto aos consumidores e ambientalistas, são denominados de grupos de interesse público e não de movimentos sociais ou apenas citados rapidamente como movimentos políticos. É verdade que fala em alguns momentos ao que chama de trabalho organizado, mas este aparece, como na segurança do trabalho em termos nacionais, como apoiador de medidas no Congresso e praticamente sem o mínimo de papel ativo na agenda. E isto decorreria, a nosso ver, da visão liberal-pluralista da literatura predominante de políticas públicas no plano internacional. Não é por acaso que mesmo autores como Cobb e Elder (1971), em que pese suas críticas amenas, sejam criticados ao chamarem a atenção de outros setores na definição da agenda.

A QUESTÃO DA AGENDA NO BRASIL

Passando agora para o país e priorizando os textos de políticas públicas, não excluiremos, contudo, outras contribuições⁶. Na parte inicial, traçaremos

4 Sobre a prioridade atribuída aos chamados grupos de interesse na literatura americana dominante e algumas de suas conotações teórico-políticas, ver, dentre outros, Carnoy (1988) e Stepan (1980).

5 A exclusão ou pouca importância atribuída às classes e movimentos sociais na construção da agenda, não é algo específico de Kingdon (1995), mas, como já dissemos, constitui a regra no pensamento predominante em políticas pública. Como já vimos, também Dye (2005) destaca as denominadas elites, o Presidente, o Congresso, os candidatos a cargos eletivos e a mídia como os participantes ligados à agenda.

6 Conferir os estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Seu foco é a agenda do Legislativo e não, propriamente, a agenda enquanto momento e processo das políticas públicas. Ver, especialmente, Figueiredo; Limongi (1999). Também deve ser citado o trabalho de Almeida e Moya (1997) no tocante à relação entre Executivo e Legislativo. Já outros textos, como o

um pequeno resgate histórico da discussão da agenda no Brasil. Quanto à segunda, será feita uma síntese comparativa dos trabalhos publicados no país com os principais textos da literatura internacional. Já a terceira tece considerações de como a agenda é vista e aplicada pelos autores brasileiros e textos publicados no país, incluindo os tipos, as áreas de abrangência e outras. Finalmente, a quarta, onde mostraremos a aplicação dos estudos da agenda em momentos histórico-políticos diferentes no país.

Pequena história dos estudos da agenda no Brasil

Apesar de pouco divulgadas para pessoas fora do campo de especialistas, as análises e eventos referentes aos temas e literatura de políticas públicas datam no Brasil, pelo menos da década de 1970. Como indica Reis (1977) num texto ligado ao evento, já em 1975 ocorria um seminário sobre o assunto no Rio de Janeiro promovido pela Fundação Getúlio Vargas, intitulado *Políticas Públicas, Estratificação Social e Padrões de Desenvolvimento*.

Este trabalho de Reis (1977), traça um painel geral dos estudos de políticas públicas na literatura internacional ligados principalmente à ciência política, mas não entra, propriamente, nas fases das políticas, como é o caso da agenda. Neste sentido, poderíamos dizer que a primeira vez que a agenda é analisada explicitamente e aplicada mais sistematicamente no Brasil foi num livro de Santos sobre a política social no país publicado originalmente em 1979.

Referenciando-se na dimensão temporal e em termos de décadas, o segundo momento sobre a agenda no país vai ocorrer durante os anos de 1980 e apresenta um caráter predominantemente multifacetado: nos vínculos estabelecidos mais especificamente com a ciência política, como no texto de Lamounier (1982) já no início da década; inserida na revisão sintética da bibliografia internacional,

de Meneguello (1998) e o de Mainwaring; Meneguello; Power (2000) vinculam a agenda aos estudos sobre partidos políticos e também às relações com os governos.

com os trabalhos de Pedone (1986) e Silva e Pedone (1987); conectada com as políticas sociais da chamada Nova República e a agenda daquele momento; incluída nos estudos de caso como o de Santos e Paixão (1989); envolvendo itens proeminentes na agenda de políticas governamentais (1989) ou sugerindo, como faz Reis (1989), uma agenda para o planejamento econômico do governo federal; apontada nas pequenas referências à agenda governamental feitas por Castro (1989); ou apenas citada rapidamente no estudo de Vianna (1989) sobre a temática da política social no Brasil.

Também chama a atenção, dois aspectos importantes. O primeiro e mais amplo, refere-se à atualização da literatura produzida no Brasil. O segundo, decorre dos trabalhos colados à conjuntura daquele momento. Como já assinalaram, dentre outros, Castro e Faria (1989) e Draibe (1998), o fim do regime militar e a denominada Nova República suscitaram debates sobre as fontes de financiamento, cobertura, amplitude das políticas públicas etc.

Num terceiro momento, a maioria dos estudos sobre agenda foi feita na década de 1990 e pode-se destacar os seguintes: trabalhos de revisão bibliográfica como os de Viana (1996) e Marques (1997) onde a agenda está incluída em problemáticas mais gerais; textos que discutem de forma mais sistemática a questão da agenda pública no Brasil como as análises de Melo (1991; 1993a; 1993b; 1996; 1998; 1999), Melo e Costa (1995), Costa (1998), Azevedo e Melo (1997); trabalhos vinculando a agenda mais especificamente com o padrão das políticas sociais no geral e no país especificamente, como em Draibe (1993a; 1993b; 1997; 1998) e Fagnani (1997); vínculos das relações da agenda com a cidadania, como vemos em Silva (1996) e Bodstein (1997); agenda inserida de passagem no estudo de outros temas, como em Rua (1990) e Arretche (1996); análises conectando a agenda à elaboração da Constituição de 1988 e seus efeitos, com destaque para as observações de Couto (1997; 1998) ou Draibe (1998b) sobre a descentralização; tratando-se a agenda no sentido extremamente geral como em Alves (1996)

ao relacionar o tema com a ONU. Já no final da década de 1990, os estudos da agenda retomam, em parte, os temas ligados ao movimento sindical, como nos trabalhos de Prado (1998), Lopes (1998), Codas (1998) e Comin e Castro (1998)⁷ e ligam a agenda também aos trabalhos referentes a partidos políticos como em Meneguello (1998) e as relações do Executivo com o Legislativo na pesquisa de Figueiredo e Limongi (1999).

Como na década anterior, os trabalhos dos anos 90 apresentam-se bem variados sobre a agenda. Entretanto, vão expressar algumas diferenças importantes, entre as quais devemos apontar: o crescimento numérico significativo das análises que trabalham, de uma forma ou de outra, com o tema da agenda; a aplicação mais sistemática e detalhada em campos mais variados; a sistematização da agenda pública no país e mais enfaticamente da agenda governamental, inclusive situando-a numa escala temporal por décadas; a aplicação mais direcionada às políticas setoriais; um tratamento mais acurado da literatura internacional.

Passando-se, finalmente, para a década atual, poderíamos sintetizá-la inicialmente ao realçar o prosseguimento mais ou menos dos mesmos temas: a continuidade da agenda nas políticas setoriais como em Barreto e Pinto (2001), Bodstein (2002), Bodstein et al. (2004); no tocante à literatura internacional, através da análise de Frey (2000); nos estudos partidários, com o texto de Mainwaring, Meneguello e Power (2000); revisão da agenda, como o faz Draibe (2006).

Surgem, porém, alguns temas e tratamentos novos, tais como: o vínculo da agenda com as políticas mais localizadas no texto de Almeida e Carneiro (2003), em Ananias (2005) e Peres et al. (2004); a relação da agenda com as chamadas agências reguladoras, como no trabalho de Campos, Ávila e Silva Jr. (2000); a proposta de Santos (2005) de vincular as redes públicas com a agenda; a análise atinente

7 Registre-se que, nos vínculos da agenda com o movimento sindical, grande parte dos textos da revista *São Paulo em Perspectiva*, dedicada ao sindicalismo, trata do tema.

ao Banco Mundial no trabalho de Borges (2003); a introdução da agenda no tocante aos estudos de Miguel sobre a representação política (2003) e a propaganda política na televisão (2004); a agenda como um tema geral de pesquisa em políticas públicas, bem expresso em Arretche (2003), Reis (2003), Souza (2003) e Faria (2003)⁸, a agenda sobre a chamada reforma do Estado em Fleury (2004) ou a pesquisa na área clínica proposta por Zago (2004).

A literatura internacional e os estudos no Brasil

Comparando-se mais diretamente os aspectos conceituais e políticos dos textos produzidos no Brasil com alguns dos trabalhos centrais e citados da literatura internacional de políticas públicas, têm-se, igualmente, alguns elementos do perfil da produção no país sobre a agenda.

Além daqueles sobre a revisão da literatura ou uma ênfase grande sobre esta e já referidos, como os trabalhos de Pedone (1986), Silva e Pedone (1987), Melo e Costa (1995), Viana (1996), Costa (1998), Melo (1999), Faria (2003) e Frey (2000) e outros, pode-se acentuar alguns que aplicam e explicitam mais diretamente conceitos e idéias centrais da literatura internacional, como: agenda-*setting* (MELO, 1993; MELO, 1996; COSTA, 1998; MELO; SILVA, 1999; MIGUEL, 2003), agenda sistêmica (DRAIBE, 1993b); *problemas de agenda para a governabilidade*, afirmados por Couto (1997) e a defesa da abordagem de Kingdon (FARIA, 2003). Acrescentam-se alguns exemplos que aludem várias vezes ao que Kingdon (1995) chamou de *agendas especializadas*: Melo (1993) fala da agenda da reforma sanitária, agenda do grupo de saúde do IPEA e agenda da política previdenciária, Bodstein (2002) refere-se a agenda setorial etc.

Merecem também destaque as expressões e conceitos semelhantes referentes à saturação da agen-

8 Em relação à agenda de pesquisa e os respectivos textos, eles foram produzidos tendo em vista a mesa-redonda intitulada *Perspectiva da Agenda em Políticas Públicas* e que ocorreu por ocasião do III Encontro da Associação Nacional em Ciência Política em 2002 em Niterói.

da (MELO, 1991; MELO, 1993a; MELO, 1993b; MELO, 1996; MELO, 1998; MELO, 1999), agenda sobrecarregada (COSTA, 1998; COUTO, 1998; SANTOS, 2005), carregada agenda (CASTRO; FARIA, 1989) ou problemas de agenda para a governabilidade (COUTO, 1997). Neste caso, como lembra Santos (2005), a influência de Huntington é muito clara. De fato, Huntington (1975) refere-se mais de uma vez à agenda política e, de uma maneira ou de outra, considera que esta agenda estaria sobrecarregada em função dos *direitos excessivos* da população ou coisas do gênero. E isto, ainda para ele, seria um complicador para a intitulada governabilidade⁹.

Entretanto, como regra não tem predominado a abordagem ou visão tipicamente pluralista das ciências sociais¹⁰, apesar de algumas referências como em Miguel (2003). Em outras palavras, a agenda não tem sido reduzida aos governos, parlamento, técnicos, funcionários de carreira, grupos de pressão ou interesse, acadêmicos, a mídia e os partidos políticos. Para tanto, bastaria recordar os trabalhos já referidos no tocante ao movimento sindical ou sindicalismo de uma maneira mais ampla. Há um reconhecimento em muitos textos, de que existem movimentos sociais e que, direta ou indiretamente, eles jogam um papel na definição e construção da agenda e que não são confundidos com simples grupos de pressão ou de interesse. No conhecido trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos (1987)¹¹ para se ter uma idéia, o autor fala claramente de agenda de reivindicações, agenda de demandas dos sindicatos industriais e agenda das organizações sindicais, ou seja, ele avança ao reconhecer a importância dos movimentos sociais e dos trabalhadores e os vínculos com a agenda o que, posteriormente, é retomado, como já vimos. Aliás, como lembra rapidamente outro autor ao referir-se aos movimentos

9 Para maiores discussões sobre a chamada governabilidade e as visões conservadoras sobre o assunto, como a de Huntington (1975), ver Offe (1984).

10 No tocante ao pluralismo, consultar, dentre outros, Carnoy (1988) e Stepan (1980).

11 Deve-se lembrar, novamente, que a primeira edição de seu trabalho é de 1979.

sociais, no caso Santos (2005), diferente dos grupos de interesse, estes movimentos podem dar um caráter mais amplo para suas demandas e vinculá-las a políticas públicas mais gerais.

Extrapolando-se o movimento sindical e num trabalho mais recente, Peres et al. (2005) apontam a importância dos líderes comunitários, nos bairros, no tocante a uma agenda comum e ressaltam, simultaneamente, o papel do debate e da participação popular na definição da agenda. Agregue-se a isto a crescente atenção, pelo menos à primeira vista, no que toca aos liames entre a agenda e o plano local, como apontam alguns trabalhos. Merecem ser lembrados os de Bodstein (1997; 2002), outros em Manguinhos no Rio de Janeiro, Almeida e Carneiro (2003) e de Ananias (2005).

Relevante também sobre a produção no Brasil, é o que denominaríamos de questões de ordem político-ideológica. Desta forma, a maioria dos trabalhos não se limita ao *como* a agenda é definida, o que é comum na literatura internacional, mas aborda igualmente o *conteúdo* da agenda e, em alguns textos, os vínculos com os respectivos grupos sociais. Expressivas a este respeito, por exemplo, são as referências explícitas e expressões, tais como: agenda pública populista, a agenda populista radicalizada, a agenda reformista radical dos governos populistas (MELO, 1991); agenda pública populista (MELO, 1998), agenda do regime burocrático-autoritário (COSTA, 1998). Também significativas, são as expressões agenda reformista (DRAIBE, 1998; FAGNANI, 1997), agenda reformista para a área social (DRAIBE, 1998b), agenda neoliberal (MELO, 1993; DRAIBE, 1993; DRAIBE, 1998, 2006; SILVA, 1996; COSTA, 1998), agenda de reformas de inspiração neoliberal (FAGNANI, 1997), ampla agenda de reformas de inspiração neoliberal (MELO; COSTA, 1995), agenda progressista de reformas (DRAIBE, 1993b), agenda do regime burocrático-autoritário e agenda do regime militar e agenda da Nova República (COSTA, 1998), agendas democráticas e participativas (PERES et al., 2005). Poder-se-ia agregar, ainda, referências que, direta ou

indiretamente, fazem conexões entre agenda e políticas governamentais neoliberais como, dentre outros, Fiori (1997).

Um esboço geral dos tipos de agenda sobre o Brasil

Em função da diversidade do teor dos trabalhos publicados no Brasil, optamos por chamar a atenção agora para a aplicação dos tipos analisados por Cobb e Elder (1971) e Kingdon (1995). Desdobrando a classificação dos autores, resolvemos incluir também o que poderíamos, preliminarmente, chamar de subtipos ou o que Kingdon (1995) chamaria de agenda especializada, no caso as diferentes agendas ligadas à agenda sistêmica e distintas agendas relacionadas à agenda governamental, como veremos logo a seguir. Além do mais, consideramos correto alargar o conceito de agenda institucional ou governamental e vinculá-la ao Estado de forma mais ampla.

Sobre a agenda sistêmica, no Brasil existem bem menos análises do que a agenda institucional ou governamental, o que, a nosso ver, provavelmente expressa uma maior influência de Kingdon (1995), já que ele enfatiza muito mais o último tipo. Como exceção, destacaríamos o trabalho de Draibe (1993b), onde explicitamente fala-se que na transição democrática a crise e reforma do Estado ganharam espaço na agenda sistêmica e política. Outros autores aludem apenas indiretamente à agenda sistêmica. Já no final da década de 70, como mencionamos, Santos (1987) vai referir-se à agenda do movimento sindical, a qual será retomada no final da década de 1990, como também citamos. Destaque-se, inclusive que o mesmo Santos (1987) vai mostrar como a agenda do movimento sindical vai terminar suscitando a elaboração de um projeto de um deputado, ou seja, rebateu em uma área do Estado. Lamounier (1982) e Chaia (1997), por sua vez, estudam a agenda política no geral e através do tempo e Silva (1996), não obstante aponte em vários momentos a uma agenda social da ONU, seu foco são as chamadas redes cidadãos (especialmente as ONGs) e as novas agendas sociais, agendas sociais globais, agenda

pública “planetária” alternativa, agenda alternativa e agenda ambiental. E Miguel (2004) alude à agenda do jornalismo e agenda da mídia.

Quanto à agenda institucional ou governamental, há uma profusão de estudos no Brasil. A este respeito e lembrando que ampliamos o escopo desta agenda para o Estado, grande parte dos autores associa diretamente a esfera pública ao governo e ao Estado, como Azevedo e Melo (1997), Melo (1998) e Draibe (1998) ao falarem de agenda pública. Também encontramos referências à agenda governamental nos trabalhos de Castro (1989), Fagnani (1997), Arretche (1996), Melo (1998), Costa (1998) e Barreto e Pinto (2001), ou mesmo agenda externa do governo ou agenda do Executivo e agenda governativa para Couto (1997). São comuns, além do mais, alusões ao Estado de uma maneira geral, como Fagnani (1997) ao chamar a atenção para a agenda estatal, ou aspectos relativos ao âmbito de atuação como Melo (1991; 1993b) quando fala de agenda social do Estado. Mas esta atuação do Estado, como regra e à semelhança da literatura internacional predominante, situa-se no plano nacional como vemos Fagnani (1997) falar de agenda federal, não obstante alusões ao plano estadual quando Couto (1997) indica a agenda dos futuros governadores após a elaboração da Constituição de 1988, bem como algumas poucas exceções como Almeida e Carneiro (2003), Bodstein et al. (2004) sobre a agenda local, Peres et al. (2005) ressaltarem a agenda do desenvolvimento local e Ananias (2005) ao referir-se à agenda de modernização das ações sociais públicas no âmbito local.

Igualmente importantes são as chamadas para as relações da agenda com as políticas governamentais setoriais, tais como: Reis (1989) ao fazer propostas vinculando a agenda com a política econômica, Bodstein (2002) referindo-se explicitamente à agenda setorial ao chamar a atenção para os conselhos de saúde; Santos e Paixão (1989) falando da agenda das políticas econômicas e energéticas; Melo (1991), apontando as agendas das políticas urbanas e habitacionais; Melo (1993a), igualmente, referindo-se à

agenda das reformas urbana e habitacional, agenda da política de saúde, agenda da reforma sanitária e agenda da política previdenciária; Melo (1996) ainda aponta a agenda para a reforma da seguridade; Azevedo e Melo (1997) aludem à formação da agenda da reforma tributária; e Costa (1998) faz observações sobre a agenda de saneamento, agenda do Projeto de Modernização do Setor de Saneamento, agenda na política de saúde e agenda da reforma sanitária.

Indiretamente sobre o Estado, Couto (1997) analisa o que chama de agenda constitucional e Melo (1999) aponta para a agenda de pesquisa. Arretche (2003) alude à agenda de pesquisa em políticas públicas no Brasil e Sousa (2003), assim como Faria (2003), falam especificamente de agenda de pesquisa ligada às políticas públicas e Barreto e Pinto (2001) vinculam o assunto com a agenda de pesquisa em educação.

Finalmente, alguns trabalhos versam sobre instituições internacionais de cunho estatal. Neste sentido, Melo (1993a) e Borges (2003) falam da agenda do Banco Mundial; Melo e Costa (1995), ao analisarem as chamadas reformas e aludirem principalmente ao BIRD e FMI, citam uma nova agenda de políticas públicas, globalização e as agências internacionais; Alves (1996) e Silva (1996), aponta para a agenda social da ONU; Costa (1998), por sua vez, lembra a agenda do Banco Mundial e a base, ou algo do gênero, do que seria uma agenda internacional.

A agenda brasileira e os diferentes períodos

Ainda tomando como escala temporal principalmente as décadas, procuraremos mostrar como a literatura produzida no país situou a agenda a partir de diferentes ângulos. E, como a maioria dos textos que abrange um período mais longo destaca como marco inicial a década de 1930, tomaremos esta data como a referência mais importante. Ao que parece, o primeiro trabalho no país a tratar o assunto da agenda situando-o mais sistematicamente no tempo, foi o de Lamounier (1982), mostrando as transformações da agenda política, seu percurso

histórico e o impacto da agenda dos debates políticos sobre a ciência política. Assim, afirma que a primeira etapa da *agenda político-intelectual*¹² iria pelo menos até 1930 e teria sido marcada pela formação e consolidação do Estado (controle do território e segurança mínima para a população)¹³. Já Lopes (1998), ao referir-se especificamente às questões dos trabalhadores, afirma que a agenda sindical no final do século XIX, mesmo contemplando as questões imediatas, ainda colocaria como central o emprego e as relações com a educação profissional e a geração de renda.

Para Melo (1991), o período que vai de 1930 a 1990 estaria vinculado à *formação da agenda governamental no Brasil* ou à *construção histórica da agenda das políticas de bem-estar social no Brasil* e destaca mais especificamente a *constituição social das agendas das políticas urbana e habitacional*. Posteriormente, Melo (1993b) afirma que a *agenda pública* na década de 1930 expressou o processo de *nation-building* brasileiro e confundiu-se com a ação de corte social. Tratava-se de incorporar os excluídos da ordem anterior (segmentos médios e os trabalhadores urbanos) e ampliar a participação política e, desta feita, a política social estaria subordinada a um cálculo político visando a promoção da integração social e a identidade nacional. Em outro texto, ao estudar os valores e noções que teriam informado o debate e moldado a *agenda pública*, Melo (1998), já situando esta agenda entre 1930 e 1945, diz que o seu princípio organizador seria a integração social e *nation-building* e esperava-se como efeito a incorporação das massas etc.

Numa terceira etapa, poderíamos tratar da agenda entre 1945 e o golpe de 1964. Para Lamounier (1982), a segunda etapa da *agenda política* ocorreria após a II Guerra até 1964 e refere-se ao problema da igualdade e à discussão da reorientação

econômica (redução da dependência externa, industrialização etc.), mesmo que isto não anulasse o foco anterior sobre o poder central.

Quanto a Melo (1998), ao aludir ao populismo no Brasil entre 1945 e 1960, ressalta que a *agenda política* seria dominada pelo que ele chama de elite técnica modernizadora com ideólogos e técnicos ‘desenvolvimentistas’ de um lado e, de outro, por uma elite tecnoburocrática do Ministério do Trabalho que controlava a *agenda social do Estado*. Além do mais, na formação da agenda pública populista entrariam como ilustrativas do jogo político a banalização da política social, a instrumentalização do aparato do Ministério do Trabalho etc. Já enfocando especificamente a chamada era Vargas, Melo (1991) diz que neste período a política social estaria inscrita na *agenda de intervenção do Estado brasileiro*.

Desdobrando-se este período em algumas subfases, Melo (1991) afirma que a *agenda pública* na década de 1950 teria uma forte ligação com uma elite tecnocrática e setores de esquerda no geral. Ainda segundo Melo (1993b) na *agenda pública* na década de 1950 estaria a centralidade da questão do desenvolvimento, o aparecimento da questão dos *trade offs* entre acumulação e equidade. Por fim, Melo (1991) ressalta que na segunda metade da mesma década teria havido a radicalização da *agenda dos governos populistas*.

Na subetapa de 1960 ao golpe de 1964, Melo (1991) ressalta que na *agenda pública* a acumulação e a distribuição constituiriam um jogo de soma zero. Alude também à *agenda do populismo radical* onde as reformas de base ou estagnação social e econômica, subdesenvolvimento e estagnação contrapostas à reforma e crescimento seriam a escolha trágica desta mesma *agenda populista radicalizada*. Para o autor, a *agenda reformista radical dos governos populistas* não incluía as políticas sociais compensatórias e que a *contra-agenda dos setores conservadores* nunca se tornou hegemônica. Melo (1993b) ainda lembra que a *agenda radicalizada* tinha duas vertentes, ou seja, a primeira de inspiração cepalina onde a equidade e a redistribuição constituiriam condições para a acu-

12 O destaque é em itálico para chamar a atenção das expressões usadas pelos autores.

13 Embora acentuando mais o período de 1870 a 1940, Chaia (1997) em grande parte cita a etapa inicial da periodização de Lamounier (1982).

mulação e a segunda, em que a equidade e a acumulação seriam um jogo de soma zero.

Passando para a etapa de 1964 a 1970, encontramos poucas análises a este respeito. Embora destacando muito mais o período após o golpe de uma maneira geral, Lamounier (1982) considera que a agenda estava ligada à questão da igualdade, associada à desconfiança do poder central e à forte crítica ao autoritarismo, à inovação da sociedade civil e à participação. Para Costa (1998), o saneamento nos anos 60 já estaria presente na *agenda da comunidade de especialistas*. Melo (1998), por sua vez, ao referir-se ao autoritarismo burocrático afirma que entre 1964 e 1967 o princípio organizador da agenda seria a modernização conservadora. Já entre 1967 e 1973 vigoraria o princípio do crescimento sem redistribuição e os efeitos mais relacionados à submissão das políticas públicas à lógica da acumulação.

A quarta etapa seria situada na década de 1970, embora alguns autores expandam o período. Costa (1998), por exemplo, diz que o saneamento teria se transformado num setor fundamental da *agenda social* nos anos 70 e 80. Para Melo (1993a), os arquitetos teriam perdido terreno para os economistas no tema habitação e política urbana nas décadas de 70 e 80 e que, desta forma, passaram a dominar a *agenda de discussões*. Outros textos, ao tomarem como referência a intitulada transição democrática e mudança de regime político, situam a agenda entre 1974 e 1984. Assim, Melo (1998) afirma que neste intervalo de tempo o princípio organizador da agenda teria sido o redistributivismo conservador e o primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta e os efeitos, bem como a expansão acelerada dos complexos industriais vinculados à oferta dos bens e serviços. Já Fagnani (1997), fala de estratégia conservadora entre 1974 e 1984 e que o transporte público e a alimentação foram incluídos na *agenda governamental* e diz ainda que a *agenda reformista* começaria a ser desenhada no final dos anos 70 e que a questão social seria ampliada.

Para Chaia (1997), ao falar da década de 70 como um todo, diz que predominava na *agenda po-*

lítica o tema da transição, a natureza do regime autoritário e a liberalização promovida pelo governo Geisel. Quanto a Melo (1999), este afirma que a *agenda pública* estaria estruturada em torno do desenvolvimento, discussão referente ao impacto redistributivo etc. E que a *agenda de pesquisa* teria ficado mais internacionalizada ao acrescentar mudança na *agenda de questões*. Ainda para o conjunto da década, Prado (1998) vai dizer que a *agenda sindical* estaria centrada na questão salarial, mas sofreu mudanças a partir de 1979 e início dos anos 80.

Pensando-se na metade da década, vejamos algumas observações: para Costa (1998), em meados dos anos 70 a questão social invadiria a *agenda pública*; segundo Melo (1991), o controle democrático da política social vai surgir na *agenda de discussão das políticas públicas* neste período. Ao se pensar no final da década, Draibe (1993a) assevera que, sob o influxo da democratização e crise do regime militar, o tema da reforma do Estado ganharia progressivamente espaço na *agenda política* e que foi iniciada uma *agenda de reformas*. Para Melo (1999) haveria uma inflexão em torno das pesquisas sobre o tema da política social, ocorrendo uma maior internacionalização na sua *agenda de questões*.

No tocante à quinta etapa da agenda, ou década de 80, continuaremos com o mesmo procedimento dos períodos anteriores, isto é, tendo uma certa flexibilidade temporal. Desta forma, podemos incluir as observações de Fagnani (1997). Inicialmente, ele diz que entre 1974 e 1988 a questão social teria sido ampliada e a revisão da legislação trabalhista, o seguro-desemprego e a reforma agrária entraram na *agenda governamental*. Na contra-reforma conservadora de 1987 e 1992, o assistencialismo e o clientelismo seriam ampliados na *agenda estatal*. No final de 1987, a reforma agrária perderia a importância e institucionalidade na *agenda estatal* e entre 1988 e 1990 o processamento constitucional da *agenda reformista* sofreu oposição do Executivo.

De qualquer forma, diríamos, a questão da democracia e a questão social tiveram importância na década de 80. Para se ter uma idéia, Chaia

(1997) ressalta que a *agenda política* estaria centrada na discussão da democracia, envolvendo suas características, limites e também as possibilidades de consolidação para a sociedade brasileira e a própria natureza da democracia. Segundo Melo (1991; 1998), a avaliação da política social contaria com a introdução da participação na *agenda pública* enquanto princípio democrático.

Para Melo (1993b), na década de 80, a *agenda pública* seria redefinida. E ressalta: o debate não versaria mais sobre a acumulação e equidade, mas centrado na discussão do *modus operandi* das políticas públicas de corte social, especialmente a partir de 1984; este *modus operandi*, colocaria as questões processuais da democracia pela primeira vez desde 1930 vinculada ao debate sobre as políticas públicas (no início, a prioridade do formato decisório em detrimento da eficácia da ação e depois isto é invertido), já que antes estas políticas seriam desdenhadas pela esquerda ao subsumi-las na ação totalizante do Estado; estaria deslegitimada a questão da desigualdade e conferida uma maior atenção à pobreza absoluta (seletividade da ação pública num quadro de crise fiscal e reajuste estrutural e atenção à descentralização na Nova República), como peça central da sua *agenda reformista* (bandeira anterior de oposição ao regime militar, noções programáticas consolidadas no conjunto das ideologias socialistas, sucesso das experiências espanhola e francesa); levou-se em conta muito mais a eficiência da ação pública do que o seu modelo global.

Ainda seguindo as observações de Melo (1999): o *boom* que teria havido na análise de políticas públicas na década apontaria como uma das determinações o *deslocamento da agenda pública*; mudaram os temas da *nova agenda* e ocorreria a redescoberta na *agenda de pesquisa* da descentralização e das políticas municipais; nos anos 80, os conceitos de capital social, sociedade civil e cultura cívica trariam outras questões para a *nova agenda*.

Mas esta agenda, em que pese a importância atribuída à política social, como já assinalara Fagnani (1997), não resolveu por si só os problemas

existentes. Não por acaso, Draibe (1993b), mesmo lembrando que na *agenda dos anos 80* estaria incluída a unificação das fontes de custeio e seguridade e que a transição e a democratização conformariam a via de entrada dos sistemas de proteção social na agenda de reformas do Estado (1997), aponta dificuldades. Diz que a *agenda de reformas* teria seu conteúdo de propostas (temática da reorganização institucional de um lado e, de outro, mudanças generosas de programas e políticas e, fundamentalmente, em torno da democratização), mas em termos de resultados seria deformada. As análises e os diagnósticos das políticas sociais ao longo da década teriam identificado várias características negativas e distorções e, de certa forma, comporiam as bases da *agenda de reformas da transição democrática*.

Vejam agora alguns aspectos do governo Sarney e outros elementos que futuramente vão reorientar as políticas públicas. É importante focar o assunto também desta forma, porque grande parte da agenda da política social cresce com a chamada Nova República e com a nova Constituição de 1988. Para se ter uma idéia, Castro e Faria (1989) referem-se ao *conteúdo da agenda da Nova República* e dizem que na *agenda da Nova República* teria havido a reestruturação do padrão de financiamento dos gastos sociais, a reorganização do aparelho administrativo ligado à prestação de serviços sociais e a promoção de grande debate vinculado à sociedade civil e tendo em vista a definição de um modelo de política social. Mas este governo, como já foi referido, teria uma *carregada agenda* e optou pelas ações emergenciais e assistenciais e os setores progressistas perderiam terreno na *agenda governamental*. Na mesma direção que os autores citados, Vianna (1989) diz que a política social teria passado a ter destaque na *agenda das preocupações governamentais*. E Melo (1999) lembra que a publicação do Nepp sobre a situação social do Brasil foi em 1985, e representaria uma *nova agenda de pesquisa* e expressou também um forte engajamento na *nova agenda governamental*.

Há um certo consenso entre os autores sobre uma agenda reformista no governo Sarney, em que

pese várias críticas. Desta forma, Melo (1993a) vai referir-se a uma *agenda reformista* e sobre o mesmo governo alude a uma *agenda de transição* e uma *nova agenda* e afirma que a Conferência de Saúde teria referendado a *agenda da reforma sanitária*. Em um texto conjunto, Azevedo e Melo (1997) falam de uma *agenda das iniciativas reformistas* da Nova República. Noutro trabalho, Melo (1998) ressalta que teria havido um reformismo social-democrata, com universalismo, descentralização e transparência. E para Melo e Silva (1999), a *agenda da Nova República* teria se efetivado com a Constituição de 1988 e falam de uma *agenda das iniciativas reformistas da Nova República*.

Mais ou menos no mesmo diapasão, Draibe (1993b) vai chamar a atenção para uma *agenda de reformas* e que, no início dos anos 80, seria conformada em termos de uma *agenda de reformas na área social do Estado* com o resgate da dívida social. Prosseguindo, Draibe (1998) vai aludir ao que denomina de *agenda reformista iniciada na década de 1980* e destaca, dentre outras coisas: seria uma pauta mudancista com direitos sociais; organizada em torno da questão social e apontando para a reestruturação urgente do sistema de políticas sociais; abriria espaço para o equacionamento de uma política de assistência social e também de programas vinculados ao combate à pobreza, que antes não existiam; cobraria melhoria na efetividade das políticas sociais; ideário de elevar a eficiência do gasto social e com isto propunha-se a descentralização, mais transparência, *accountability* e participação social – idéias-força de democratização do Estado na área social.

Ainda referindo-se ao governo Sarney, Costa (1998) afirma que nos meados da década inúmeras *instituições de difusão da agenda* foram associadas à ampliação da equidade e que a partir dos debates sobre política social no período de transição dos anos 80 as análises trouxeram questões relevantes para a *agenda pública*. Refere-se também à *agenda de universalização da década de 80* e a uma *agenda da Nova República* que teria havido impulsos incrementais no saneamento. Sobre o atendimento médico, diz que a

universalização da cobertura acompanharia a *agenda da universalização da década de 80*.

A acentuação da agenda da política social no período da chamada Nova República, não implicou, necessariamente, em melhoria significativa para a população e nem transformações mais substantivas. Para Melo (1991; 1998), teria ocorrido uma paralisia decisória como decorrência da *saturação da agenda* e em função das demandas potencializadas ou, para Costa (1998), uma violenta indefinição institucional sobre a *agenda da Nova República*. Sobre o debate na década, Arretche (1996) diz que parte importante do mesmo estaria relacionada à idéia e necessidade de aliviar a *agenda decisória do governo central e do Congresso*. E em que pese, ainda para Melo (1993a), o fato de que num primeiro momento os setores favoráveis à reforma tivessem hegemonizado a *definição da agenda governamental*, para usar as palavras de Couto (1998) não teria havido uma aliança que permitisse a implementação de uma *agenda coerente de mudanças*.

Mas a década de 80 vai ser caracterizada também pela elaboração da nova Constituição e a entrada ou início da agenda neoliberal e seus efeitos importantes posteriormente. Costa (1998), por exemplo, fala da *agenda na política de saúde* nas décadas de 80 e 90 ou mesmo *agenda de saúde da Constituição de 1988*. Couto (1998), por sua vez, afirma que a Constituição de 1988 seria central para a discussão e condicionante das *agendas formal e substantiva* e que, desde 1979, todos os presidentes teriam se empenhado num item central da *agenda de reformas orientadas para o mercado*.

Voltando-se para uma reorientação do conteúdo da agenda, Costa (1998) vai referir-se a uma *agenda neoliberal* nos anos 80 e que entraria em confronto com o modelo institucional-distributivista. A partir dos anos 80 o Banco Mundial teria uma *agenda clara* e assumido a liderança em relação à *agenda internacional para a saúde* e, pelo mesmo raciocínio, a *agenda do Banco Mundial* teria reproduzido um conjunto de visões intelectuais. Para ser mais preciso, ressaltaríamos, a agenda neoliberal vai ter uma grande pre-

ponderância a partir do final da década de 80. Para Melo (1993b), a descentralização da política social, que seria uma *agenda neoliberal*, representaria uma conjunção das agendas neoliberal e reformista. Mas a descentralização seria, ao mesmo tempo, algo fundamental do repertório *conservador*, pois este localizaria no governo central o seu antiestatismo.

Ainda para Melo (1993a), citando um trabalho do Banco Mundial de 1989, afirma que o órgão teria proposto para o Brasil uma *agenda para o ajuste fiscal* com centralidade na previdência social. Lembra também (MELO, 1996), que a revisão constitucional sobre a seguridade social teria representado uma *desconstrução da agenda* estruturada na Constituinte e que nesta, os *issues centrais da agenda* estariam vinculados ao conceito de seguridade social e o debate referente à seguridade social teria um espaço relevante na *agenda constitucional*. Ressalta Melo (1998), que na década de 80 teria havido a difusão em termos internacionais de uma *nova agenda* para o Estado e que o diagnóstico da ingovernabilidade atualizaria esta *agenda*.

Na verdade, e este ponto é relevante, a chamada agenda de reforma, pelo menos no que toca ao significado do discurso do capital financeiro e, por extensão direta ou indireta, do FMI e do Banco Mundial, especificamente, não se refere, propriamente, a uma reforma do Estado, mas, falando claramente, muito mais à sua privatização no sentido amplo. E esta privatização, por sua vez, está vinculada a um conjunto de transformações das estruturas econômicas e sociais, incluindo, por exemplo, a chamada reestruturação industrial que, por sua vez, trouxe desdobramento, como lembra Prado (1998), sobre a *nova agenda sindical*.

Mas a *agenda neoliberal*, para usar as palavras de Draibe (1993a), Melo (1996) e Costa (1998), vai ser predominante a partir do fim da década de 80 e na década de 90 como um todo, que constitui a sexta fase da agenda no país. É em função disto, que situamos o texto de Melo (1999) quando este afirma que a *agenda intelectual* teria acompanhado à chamada reforma do Estado e que ela seria o princípio organi-

zador da *agenda pública* nas décadas de 80 e 90. Ou, nas palavras de Melo (1993a) e Melo e Silva (1999) direcionadas a um setor ou área específica: nos anos de 89 e 90, a reforma da previdência social seria um ponto central na *agenda de reforma do Estado*.

Contudo, é importante lembrar que a maioria dos autores fala de reforma com sentidos variados: com um significado antigo, em que haveriam mudanças importantes mas que não afetam o núcleo do sistema, no caso o tipo de propriedade e o perfil e papel do Estado (discurso do início do governo Sarney etc.); e reforma com a conotação dada pela ideologia neoliberal e que, na maioria das vezes, remete para a privatização do Estado (especialmente a partir do governo Collor). Desta maneira, é que conseguimos entender quando Melo (1993a), citando trabalhos do BIRD de 1984, 1988, 1989, 1991 e 1993, afirma que grande parte da *agenda reformista* no Brasil era do Banco Mundial e ao mesmo tempo refere-se à *agenda para o ajuste fiscal* proposta pelo mesmo órgão num trabalho de 1989. Depois, Melo (1998) fala de cesarismo reformista de Collor e de contra-reforma do mesmo governo em oposição ao período imediatamente anterior (MELO; SILVA, 1999).

Raciocinando-se em termos da década de 90 como um todo, algumas características gerais emergem com clareza. Uma delas, como aponta Chaia (1997), é que a *agenda política brasileira* sofreria grande mudança com a introdução do tema referente aos projetos de desenvolvimento econômico frente à globalização e daí estudos sobre as funções do Estado e a relação entre política e a nova ordem mundial. Nesta direção, poderíamos incluir a observação de Azevedo e Melo (1997) quando afirmam que a *agenda* dos anos 90 cedeu lugar a uma *agenda* balizada pela necessidade de integração competitiva no mercado internacional e que os conflitos de natureza federativa teriam dominado a *agenda*.

Uma característica também importante remete para o que Melo (1996) e Azevedo e Melo (1997), ao aludirem à chamada reforma da Constituição de 1988, vão chamar de *desconstrução da agenda na década de 80*. Falam também de *reconstrução da agenda*

pública pós-Constituinte e nova agenda pública vinculada à Constituição e sua revisão. No período pós-Constituinte, ressaltam ainda Azevedo e Melo (1997), teria ocorrido uma *contra-agenda da reforma tributária*, ou seja, a *contra-agenda* ancorada na visão de ingovernabilidade fiscal. E esta *nova agenda*, por sua vez, seria centrada na redução da carga fiscal e a expressão custo Brasil passaria a ser parte do repertório intelectual da *nova agenda*.

Um outro traço que chama a atenção na década de 90 e vista com maior amplitude, é o que denominaríamos de mudanças nas orientações e tipos das políticas sociais. Draibe (1993a), por exemplo, diz que a *agenda neoliberal* teria se modificado parcialmente nos anos 90 e que a renda mínima, a descentralização, a privatização e a focalização seriam consideradas como constitutivas da *agenda neoliberal*. Além do mais, a mesma Draibe (1998) afirma que no fim dos anos 80 e principalmente nos anos de 1990, novas questões entrariam para a *agenda pública* e que minimizaram ou flexibilizariam a rigidez da discussão sobre a forma, os tipos e igualmente as prioridades dos programas. Enfatizaria, para se ter uma idéia: a focalização mais apoiada em critérios mais amplos e complexos e ultrapassando a mera renda individual; reforçaria a focalização e a seletividade sem perder a universalização; seria reduzido o estatismo e manutenção do caráter público e a gratuidade do serviço (envolvendo ONGs, parcerias e setores privados e lucrativos); ocorreria maior aceitação de programas de transferência monetária. Toda esta inflexão, para a autora, decorreria das respostas em função do aprofundamento da crise, desemprego e aumento da pobreza. Ou, para usar as palavras de Prado (1998), a queda de investimentos públicos e os problemas sociais constituiriam dados estruturais para a *agenda dos anos 90*.

Destacariamos ainda, como uma característica geral, a questão das chamadas reformas ou agenda neoliberal no sentido mais amplo e seu vínculo, direto ou indireto, com as políticas sociais. É neste sentido que as observações de Melo e Silva (1999) sobre a previdência deveriam ser encaixadas. Referindo-se

à Constituição de 1988 e suas questões de justiça distributiva e participação, os autores aludem, por exemplo, à 'agenda constituinte' e falando sobre a previdência social ressaltam que não haveria a implementação desta agenda. Na verdade, nos anos 90 a *agenda constituinte* teria sido substituída por uma intensa discussão pública sobre a sustentabilidade financeira da previdência. Assim, a *agenda* que teria sido forjada nos anos 90 seria, na verdade, uma "contra-agenda", ou seja, contraposta à da chamada Nova República.

Ainda para os mesmos autores, devido ao ajuste, a reforma da previdência passaria a ser uma questão e ter crescente centralidade na *agenda pública* e o tema da previdência teria uma importância reforçada na *agenda governamental*. Ressaltam, entretanto, que a reforma da previdência seria uma contra-reforma e uma das áreas da *agenda pública* e que os fundos de pensão passaram a ocupar um lugar central na retomada do desenvolvimento.

Em seguida, Melo e Silva (1999) direcionam sua atenção para a formação da agenda. Além de expressões como *A agenda de questões, A reforma da previdência social, Agenda setting e negociação no Congresso Nacional e A agenda da contra-reforma*, eles dizem que visaram também identificar e analisar a *formação da agenda da reforma nos anos 90* ou o processo de *formação da agenda de reforma*. Acrescentam mais alguns aspectos: que na arena institucional a *formação da agenda* dar-se-ia no âmbito do Executivo; para o empresariado, a questão mais importante da *agenda da reforma* estaria vinculada à desoneração das contribuições sociais e em 1993 a FIESP apresentou uma *agenda para a reforma*. Ainda referem-se à *formação da agenda* da revisão constitucional e sobre a tramitação da chamada reforma da previdência no Congresso, afirmam que o tema faria parte de uma *agenda tradicional* do Congresso. Ressaltam que as abordagens ortodoxas da *agenda neoliberal* teriam sido deslegitimadas com as crises do México. Por fim, dizem que o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento seriam atores importantíssimos da *agenda substantiva* da reforma, e que a *nova agenda do*

Banco Mundial estaria ligada à privatização do mercado de seguro social.

Fica claro, dentre outras coisas, o grande peso dos denominados organismos internacionais sobre a agenda dos governos brasileiros. Não por acaso, Costa (1998) alude à influência das agências internacionais no sentido de *definir a agenda social brasileira nos anos 80 e 90* (ajuste estrutural etc.) ou à influência dos organismos internacionais sobre a *agenda social* dos anos 90, apesar de que, somente no início da década o tema saneamento entraria na *agenda do Banco Mundial*. Falando especificamente da privatização nos anos 90, ressalta que a política de saneamento passaria a ser formulada pelos economistas do IPEA e que esta *superagenda* estaria ligada às crenças do FMI. Voltando-se para os debates no início dos anos 90, o autor fala que os diagnósticos feitos no Brasil teriam assumido a *agenda da crise* do Welfare State europeu e efetuado um transplante sem mediações. E que a *agenda do saneamento* teria sido refeita nos anos 90, e no biênio 1992-93 ocorreria o *reagendamento* no tocante à previdência social devido ao movimento da clientela previdenciária e suas conquistas através do poder de compra.

Lembrando o que temos denominado de subetapas da década de 90, Draibe (1993b) afirma que no início dos anos 90, estaria se compondo e organizando uma *nova agenda* e *nova agenda de reformas*, expressando a consciência da crise e a necessidade de reformas urgentemente. Nesta agenda, estariam envolvidos temas como: o aumento da responsabilidade do Estado sem herdar seu gigantismo; as novas formas de produção e distribuição de bens e serviços; oposições e dilemas entre estatização e privatização; seguro social *versus* seguridade; grandes espaços para a privatização etc., ou seja, isto faria parte da *nova agenda de discussão referente ao futuro das políticas sociais*. Agrega para o mesmo período: a existência de uma reforma do Estado e a reforma dos programas sociais e que comporiam a mesma *agenda de discussão* e não deveriam ser tratadas separadamente, bem como ocorrência da *agenda de discussão das reformas de políticas sociais*. Mas estas mudanças, aponta Draibe

(1998a), entre a década de 80 e a primeira metade dos anos 90, teriam ocorrido também a inexistência de reordenamento dos sistemas de proteção social e indicado que a *agenda de reformas na América Latina* seria processada num desequilíbrio entre políticas econômicas definidas e políticas sociais oscilantes.

Pensando-se agora em termos de governos, iniciemos pela administração Collor. Embora sem explicitar a gestão de Collor, Fagnani (1997) afirma que entre 1990 e 1992 teria havido a implementação truncada e o governo formularia uma *nova agenda de reformas constitucionais*. Segundo Melo (1996), no governo Collor ocorreu uma *agenda de negociação* com a crise aberta. Ainda para Melo (1998), o princípio orientador da agenda, seria o cesarismo reformista e as reformas como imperativos da 'governabilidade'. Como efeito, destaca a reestruturação das políticas, com focalização, seletividade e também a redefinição do público-privado. E, também para o mesmo autor, a discussão da ingovernabilidade estaria na *agenda pública* do governo Collor.

Considerando também que o governo Collor seria um governo de reformas, Couto (1997) afirma que, como este fracassou na resolução imediata da inflação e visando aprofundar as reformas relacionadas à legislação ordinária e medidas provisórias, terminou pautando uma *agenda constituinte*. Quanto a Prado (1998), diz que o governo Collor propunha uma *ampla agenda de reformas*. Posteriormente, Melo e Silva (1999), atribuiriam outro significado às iniciativas de Collor, já não vão mais falar de reformismo, mas de uma *agenda da contra-reforma* que haveria começado programaticamente.

No tocante ao governo Itamar Franco, praticamente não existem referências mais detalhadas e sistemáticas. Indiretamente, Couto (1998) assevera que, com a cassação de Collor, a *agenda do sucessor* ficaria contaminada. E falando das chamadas reformas, para o autor, em 1994 teria ocorrido o *congestionamento da agenda*.

Direcionemos agora, nossa atenção para o último governo da década de 90, no caso o de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Para Couto (1997),

ao analisar as questões vinculadas com o pós-Constituição de 1988, o governo de FHC (primeiro mandato) poderia ter sacrificado a *agenda constituinte* se tivesse sido levado em conta as dificuldades de aprovação sobre os dispositivos legais e ao atingir interesses setoriais intensos. Como o Plano Real não se confundia com a reforma estrutural e esta pressunha a modificação da Constituição de 1988, de novo a *agenda governativa* se constitucionalizaria. Em texto posterior, Couto (1998) prossegue. Iniciando pela posse do governo de FHC, diz que depois desta e a estabilização da moeda, teria sido *descongestionada a agenda emergencial no plano econômico*, isto é, devido à estabilização da moeda, o Executivo conseguiu livrar-se da *agenda emergencial antiinflacionária* e, desta forma, a estabilização monetária teria facilitado a *agenda constituinte*. No começo da nova gestão, o Brasil contaria com *duas agendas governamentais diferentes*, ou seja, uma *agenda ultraconsociativa* e outra *agenda majoritária*, sendo a *agenda de reformas* uma *agenda consociativa*.

Ainda para Couto (1998), em 1998 o país continuaria com *duas agendas governamentais*, sendo uma *agenda ultraconsociativa* e *agenda de reformas constitucionais* e uma *agenda majoritária*. Referindo-se à questão do sucesso do Executivo, afirma que se deveria observar como se articulariam a estabilização monetária de um lado e, de outro, as reformas constitucionais e os distintos *pontos da agenda* e conclui, então, que teria ocorrido uma *agenda comum* entre o governo de FHC e os parlamentares. Afirma que o Executivo não teria *invertido a agenda* no início das reformas e ao lembrar especificamente de 1998, diz que, diferente de 1993, o encaminhamento da *agenda Constituinte* não foi jogado para frente, mas, como ainda haveriam entraves naquele ano, então no futuro continuaria sendo uma *agenda constituinte*. Já diferentemente, a *agenda governamental não-constitucional* dispensaria tratativas com outros jogadores e a *agenda majoritária*, por seu lado, estaria ligada a uma maior autonomia do Executivo e a *ultraconsociativa agenda constituinte* ocorreria ao mesmo tempo que a *agenda majoritária*.

Vinculando-se o governo de FHC com as políticas sociais, segundo Melo (1998), procurou-se instituir a boa governança e o primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público. Em relação ao efeito esperado das políticas ter-se-ia a focalização, seletividade, redefinição do público-privado, restauração das bases fiscais das políticas e políticas compensatórias. Também estaria presente na agenda pública do governo de FHC, a ingovernabilidade, isto é, uma *saturação da agenda pública*. Nesta mesma *agenda pública* de 1998, a idéia de governos sem sustentação seria apontada como elemento da crise brasileira. Já Melo e Silva (1999), afirmam que, no primeiro mês do governo FHC haveria um projeto de aumento do salário mínimo que entrou na *agenda presidencial* e que as áreas de saúde do governo mobilizaram-se e tiveram algum papel sobre o assunto na *agenda pública*. Acrescentam que, diferente da postura anterior, o governo de FHC proporia uma *agenda* de inovações e propostas na reforma administrativa e ganhou o apoio do Congresso. Draibe (1998b), finalmente, vincula este mesmo governo com uma agenda política de descentralização das políticas sociais.

Finalmente, passando-se para a última etapa da agenda no Brasil, iniciada no ano de 2000, Draibe (1998a), dentre outras coisas, afirmara anteriormente sobre o que chama de *agenda para um novo século* que a agenda ainda estaria aberta no tocante à política de combate à pobreza. Ao mesmo tempo e em grande medida, os mesmos temas estariam ligados ao segundo ciclo de reformas dos programas sociais. Mais recentemente Draibe (2006), procura rever a agenda da década passada. Quanto a Fleury (2004), falando especificamente do governo Lula, considera que já estariam na *agenda governamental* as reformas sindical e trabalhista, política e do Judiciário.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas-SP, v. 9, n. 1, maio 2003.

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. **RBCS**, São Paulo, v. 12, n. 34, 1997.
- ALVES, J. A. Lindgren. A agenda social da ONU contra a desrazão “pós-moderna”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 30, fev. 1996.
- ANANIAS, Patrus. A agenda de modernização das ações sociais públicas em âmbito local. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, mar./abr. 2005.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- _____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, jun. 1996.
- AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997.
- BARRETO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim. Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultados. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BODSTEIN, Regina Cele de A. Cidadania e modernidade: emergência da questão social na agenda pública. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, abr./jun. 1997.
- _____. Atenção básica na agenda da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, 2002.
- BODSTEIN, Regina *et al.* Avaliação de implantação do programa de desenvolvimento integrado em Manguinhos: impasses na formulação de uma agenda local. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, jul./set. 2004.
- BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 52, jun. 2003.
- CAMPOS, Anna Maria; AVILA, Jorge Paula Costa; SILVA JR., Dércio Santiago da. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, set./out. 2000.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação de políticas e programas sociais. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 12, 1989.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães; FARIA, Vilmar E. Política social e consolidação democrática no Brasil. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- CHAIA, Vera. Agenda política brasileira: alterações e seqüência. **Margem**, São Paulo, n. 6, 1997.
- COBB, W. Roger; ELDER, V. Charles. The politics of agenda building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**, v. 33, 1971.
- COMIN, Álvaro A.; CASTRO, Nadya Araujo. As novas esferas de regulação do trabalho e o dilema sindical. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 1, jan./mar. 1998.
- CODAS, Gustavo. O ‘rapto’ da vanguarda. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 1, jan./mar. 1998.
- COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**, São Paulo, n.39, 1997.
- _____. A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998.
- DRAIBE, Sônia Miriam. A política brasileira de combate à pobreza. In: FÓRUM NACIONAL, 10., 1998, Rio de Janeiro. **O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século**. Rio de Janeiro, 1998.
- _____. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, maio 1993.
- _____. **Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista**. Disponível em: www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10htm. Acesso em: 12 set. 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Santiago de Chile: CEPAL/Gobierno de los Países Bajos, 1993.

_____. **Reforma do Estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional: "Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização". São Paulo, 18 a 21 de maio de 1998. v. 1.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, out./dez. 1997.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 11. ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas-SP, v. 8, jun. 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FLEURY, Sonia. Brasil: uma agenda de reformas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, nov./dez. 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. The United States. In: HUNTINGTON, Samuel P.; CROZIER, Michel; WATANUKI, Joji. **The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission**. New York: University Press, 1975.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. Michigan: Addison-Wesley Educacional Publishers, 1995.

LAMOUNIER, Bolívar. A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A ciência política nos anos 80**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

LOPES, Carmen Lucia Evangelho. Algumas questões da agenda sindical nas últimas décadas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 1, jan./mar. 1998.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timoty. **Partidos políticos no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, 43, 1. semestre de 1997.

MELO, Marcus André B. C. de. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, 1993.

_____. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

_____. Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República. **Agenda de Políticas Públicas**, n. 4, ago. 1993.

_____. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo/Brasília: Sumaré, ANPOCS/Capes, 1999. (Ciência Política, v. 3).

_____. Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930/90). **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, 1991.

_____. Reformando a reforma: interesses, atores e instituições. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 4, dez. 1996.

MELO, Marcus André B. C. de; COSTA, Nilson do Rosário Costa. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia T. de; FRY, Peter (Org.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: ANPOCS: HUCITEC, 1995.

MELO, Marcus André Campelo de; SILVA, Pedro Luiz Barros. Reforma da previdência social no Brasil. **Caderno**, Campinas, SP, n. 39, fev. 1999.

- MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo**, (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona, Espanha: Ariel, 1992.
- MIGUEL, Luis Felipe. Discursos cruzados: telenoticiários, HPEG e a construção da agenda. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 11, jan./jun. 2004.
- _____. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **RBCS**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.
- PERES, Fabio de Faria *et al.* Lazer, esporte e cultura na agenda local: a experiência de promoção da saúde em Manguinhos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, abr./jun. 2005.
- PRADO, Antonio. Mudanças na negociação sindical nos anos recentes. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 1, jan./mar. 1998.
- REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- REIS, Eustáquio J. Uma agenda para a pesquisa e o planejamento econômico na próxima década. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 2, dez. 1989.
- REIS, Fábio Wanderley. Política e políticas: a ciência política e o estudo de políticas públicas. **Cadernos do Departamento de Ciência Política**, Belo Horizonte, n. 4, ago. 1977.
- RUA, Maria das Graças. A UDR e a representação de interesses dos proprietários rurais: a nova elite agrária no processo de transição política no Brasil. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, 1990.
- SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n.1, jan./jun. 2005.
- SANTOS, Maria Helena de Castro; PAIXÃO, Antonio Luiz. O álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e porosidade no Estado burocrático-autoritário. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de. **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SILVA, Ana Amélia da. **Agendas sociais, espaços públicos e direitos de cidadania**. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, realizado entre os dias 22 e 26 de outubro de 1996.
- SILVA, Paulo Vieira da; PEDONE, Luiz. Formação de políticas de governo. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 2, n.2, maio/ago. 1987.
- SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- STEPAN, Alfred. **Estado, corporativismo e autoritarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**, São Paulo, v. 30, n. 2, mar./abr. 1996.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 28, 2. sem. 1989.
- ZAGO, Marco Antônio. A pesquisa clínica no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, abr./jun. 2004.