



# CONTINUIDADE OU DESCONTINUIDADE NA AGENDA URBANÍSTICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS MENSAGENS DA PRESIDÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL ENTRE 2003 A 2022 (ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

**Raquel Gomes Valadares**

Fainor/UFBA | E-mail valadaresgr@gmail.com

---

## Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

---

**Resumo:** Trata-se de uma investigação comparativa sobre a atenção e o posicionamento público dos três últimos presidentes eleitos democraticamente: Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro, entre 2003 a 2022. A comparação se dará pela ação comunicativa estabelecida publicamente por meio da mensagem ao Congresso, onde comunicam o plano de governo; atribuição privativa do chefe do Poder Executivo. Compreende-se que ainda que haja a mesma ênfase entre os três presidentes, as abordagens e o enquadramento podem divergir, por isso atenta-se, nesta investigação, não apenas a relevância dos termos, mas às políticas setoriais e ao que foi proposto. Diante desses objetivos, para esta pesquisa foi realizada a análise de conteúdo, por meio do software IRAMUTEQ, para identificar nos textos a relevância dos temas apresentados. Espera-se que os resultados deste trabalho venham colaborar com as análises sobre representação e agenda de governo sobre política urbana, bem como, contribuir para fortalecer a validade das pesquisas sobre discursos presidenciais como uma importante estratégia de governo e construção de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Política Urbana; Agenda de Governo; Discurso Presidencial; Presidência; Mensagem ao Congresso.

## CONTINUITY OR DISCONTINUITY OF THE URBAN AGENDA IN BRAZIL: AN ANALYSIS BASED ON THE PRESIDENCY'S MESSAGES TO THE NATIONAL CONGRESS FROM 2003 TO 2022

**Abstract:** *This is a comparative investigation into the attention and public positioning of the last three democratically elected presidents: Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff and Jair Bolsonaro, between 2003 and 2022. The comparison will be based on the communicative action established publicly through the message to Congress, in which they communicate their government plan; a private attribution of the head of the executive branch. It is understood that although there is the same emphasis between the three presidents, the approaches and framing may differ, which is why this research pays attention not only to the relevance of the terms, but also to the sectoral policies and what was proposed. Given these objectives, content analysis was carried out using IRAMUTEQ software to identify the relevance of the themes presented in the texts. It is hoped that the results of this study will contribute to the analysis of representation and the government's agenda on urban policy, as well as helping to strengthen the validity of research into presidential speeches as an important government strategy and the construction of public policies.*

**Keywords:** *Urban Policy; Government Agenda; Presidential Speech; Presidency; Message to Congress.*

## CONTINUIDAD O DISCONTINUIDAD DE LA AGENDA URBANA EN BRASIL: UN ANÁLISIS BASADO EN LOS MENSAJES DE LA PRESIDENCIA AL CONGRESO NACIONAL DE 2003 A 2022

**Resumen:** *Se trata de una investigación comparativa sobre la atención y el posicionamiento público de los tres últimos presidentes elegidos democráticamente: Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff y Jair Bolsonaro, entre 2003 y 2022. La comparación se basará en la acción comunicativa establecida públicamente a través del mensaje al Congreso, en el que comunican su plan de gobierno; una atribución privada del titular del Poder Ejecutivo. Se entiende que si bien existe un mismo énfasis entre los tres presidentes, los enfoques y encuadres pueden diferir, por lo que esta investigación presta atención no sólo a la relevancia de los términos, sino también a las políticas sectoriales y lo propuesto. Teniendo en cuenta estos objetivos, se realizó un análisis de contenido utilizando el software IRAMUTEQ para identificar la relevancia de los temas presentados en los textos. Se espera que los resultados de este estudio contribuyan al análisis de la representación y la agenda gubernamental en materia de política urbana, además de ayudar a fortalecer la validez de la investigación sobre los discursos presidenciales como una importante estrategia de gobierno y la construcción de políticas públicas.*

**Palabras clave:** *Política Urbana; Agenda de Gobierno; Discurso Presidencial; Presidencia; Mensaje al Congreso.*

## INTRODUÇÃO

As ideias políticas constituem um importante elemento de análise e pesquisa (Julliard, 1976) (Rosanvallon, 2010). Não apenas sob o aspecto comparativo ou doutrinário, o pensamento político-social constitui um *locus* em que é possível desenvolver uma história social compreensiva, que atualiza as ressonâncias entre a experiência do político e a dos homens e mulheres (Rosanvallon, 2010). Indo além da história das ideias, Rosanvallon (2010) propõe a análise dos elementos da complexa cultura política, dentre eles destacam-se os discursos.

Os discursos, que entrelaçam os múltiplos fios de vida social (Rosanvallon, 2010) designam um campo de atuação política dotado de sentido. Eles estão entre a estrutura e o acontecimento, com sentido histórico-social e produzem uma interpretação da realidade. Analisar os discursos político permitem perceber o deslocamento de posicionamentos e a formulação de estratégias sociais de poder.

Vários estudos têm se dedicado a compreender as ênfases, os alcances e os efeitos do discurso político em sociedade. No Reino Unido, os estudos perenes sobre *The speech from the Throne*<sup>1</sup>, observam as ênfases e o que os direcionam (Jennings; Bevan; John, 2011 *apud* Aguirre, 2020); nos Estados Unidos, o discurso anual *State of the Nation*<sup>2</sup>, em que o presidente informa a situação da nação e quais serão as prioridades políticas, também tem mobilizado pesquisadores (Baumgartner; Jones; Bonafont, 2020), verificando inclusive como os assuntos podem variar a partir de eventos específicos (Jennings *et al.*, 2011 *apud* Aguirre, 2020) (Baumgartner; Jones; Wilkerson, 2011 *apud* Aguirre, 2020).

Ao se falar em política não há como dissociar da investigação jurídica, social, comunicacional; são áreas distintas que se relacionam a todo instante. O discurso político se encontra nessa dimensão porosa que atinge o político e o social, como um ato da linguagem e como estratégia nos jogos de poder. O discurso político implica uma troca, onde a mensagem é emitida por um sujeito e outro a recebe, para que pense, diga ou faça sob a influência do que foi dito pelo emissor. Numa concepção simples, pode ser pensado como ato de linguagem de ação sobre o outro, o exercício de um poder, em que há a intenção de ação e se espera um efeito (Charaudeau, 2006). As palavras têm história, e ditas na esfera política, cada uma delas repercutirá na formação do alinhamento ou desalinhamento com os demais atores políticos.

Desde a campanha eleitoral até a ocupação dos cargos políticos, os sujeitos se utilizam da ação comunicativa para expor suas propostas, prestar contas sobre o que foi feito (*accountability*), indicar seus próximos atos, influenciar opiniões, obter consensos e estabelecer adesões ou rejeições. Em diferentes situações e lugares, sob o constrangimento político-partidário ou não, com tempo e público-alvo distintos, os sujeitos comunicam,

---

<sup>1</sup> Discurso do Trono (tradução)

<sup>2</sup> Estado da Nação (tradução)

afirmam a construção da imagem de si (*ethos*) e também validam o que não são (Passetti, 2018).

Em cada sistema de governo, atores políticos específicos terão mais notoriedade quanto à prática discursiva. No sistema presidencialista é inegável que a palavra do presidente assuma relevância hierárquica dentre os demais, tendo em vista que se trata do chefe do Poder Executivo, o cargo político máximo (Limongi, 2006). O que o presidente emite como mensagem repercute com ampla visibilidade e estabelece um encadeamento de ações: a mensagem pode ser recepcionada como uma prestação de contas, como um reflexo da transparência governamental e até mesmo como estratégia de agenda de governo. Entende-se que o presidente não é o único ator na esfera de poder, por isso ele precisa comunicar suas ideias com os demais tomadores de decisão e com a sociedade em geral.

A proposta desta análise é identificar se na ação comunicativa houve continuidade ou descontinuidade das políticas de gestão urbana, entre 2003 a 2022, a partir do plano que cada um dos presidentes apresentou como projeto nacional para as cidades. O objeto desta investigação são as mensagens ao Congresso, emitidas pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro, em razão da abertura das atividades do Legislativo em cada ano do mandato, em que apresentaram detalhadamente o plano de governo. A hipótese suscitada é que não houve continuidade de ênfase entre os presidentes sobre política urbana, o que reverbera em ações interrompidas e retrocessos da ação federal sobre o espaço urbano.

A escolha foi motivada por ser um ato comunicativo de caráter formal, regular e com múltiplos direcionamentos. Formal, porque está descrito na Constituição Federal, no artigo 84 (Brasil, 1988), como ato político, em que o presidente eleito explicitamente transmuta o que foi dito em campanha para uma apresentação detalhada dos projetos e planos de governo para os próximos anos. Regular, porque todos os presidentes eleitos assim o fizeram, desde a Constituição de 1891, e o farão, enquanto for vigente o regramento constitucional. Por fim, o direcionamento do discurso; se trata de um importante protocolo político em que o Poder Executivo comunica aos atores do Poder Legislativo, partidários ou não-partidários, a situação do país e quais diretrizes precisam ser tomadas para que os objetivos e metas de governo sejam atingidos. Uma comunicação clara, direta, concisa e institucional revelando o que se busca fazer na formulação de normas, programas e políticas públicas.

Apesar das mensagens serem forjadas pela linguagem técnica e formal, é inegável que os contornos verbais do pensamento dos presidentes são materializados nas pretensões, metas e diretrizes; as mensagens fazem parte do processo comunicativo, cuja opinião e vontade serão expressas. A opinião transmuta-se em vontade política, e posteriormente, no discurso formalizado, culminando nos atos legislativos; o transitar desses conceitos auxilia o entendimento da relevância dos discursos políticos. Ao emitir a mensagem ao Congresso, o presidente cumpre um protocolo de governo e assume publicamente o compromisso com o texto escrito, que se torna um documento público. Por isso, ao averiguá-la buscou-se identificar elementos das ideias políticas explícitas para a gestão das cidades.

## POLÍTICA DE GESTÃO URBANA: CONCEITOS, LIMITES E ENFRENTAMENTOS

A circunscrição do conceito de política de gestão urbana se faz a partir do que dispõe a Constituição Federal e os estudos sobre o espaço urbano. Os dois artigos que tornaram a política urbana matéria constitucional a definem como o conjunto de ações, estratégias e diretrizes gerais para o poder público municipal, que devem ser aplicadas para organização e melhoria urbanística com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (Brasil, 1988). A inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição foi resultado de reivindicações expressas e mobilizações dos movimentos sociais urbanos pela Reforma Urbana (Ribeiro; Cardoso, 2012); a partir desses artigos o Estatuto da Cidade foi elaborado (Brasil, 2001).

O lapso temporal entre o programa constitucional e a lei ordinária totaliza treze anos, mas isso não significou indiferença ou inexistência dos debates sobre o desenvolvimento e gestão urbana. Ribeiro e Cardoso (2012) mencionam que a primeira tentativa de regulamentar sobre a política urbana foi no final da década de 1970; desse modo, o tema antecede a Constituição de 1988.

A Lei Federal nº 6.766, aprovada em 1979, resulta da mobilização social crescente e de mudanças políticas graduais, definindo um marco conceitual da função social da propriedade, visando regular o parcelamento do solo urbano nacionalmente, bem como fornecendo elementos para a regularização de assentamentos informais consolidados nas áreas urbanas. Logo a seguir, várias leis ambientais progressistas foram aprovadas, incluindo o reconhecimento pioneiro pela Lei Federal nº 7.347, em 1985, da ação civil pública para a defesa de interesses difusos em matérias ambientais, com a legitimidade para a ação sendo estendida para as ONGs que estavam surgindo. No nível municipal, os primeiros programas compreensivos de regularização de assentamentos informais em áreas urbanas foram formulados em 1983, em Belo Horizonte e Recife. (Fernandes, 2010, p.57)

No âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, sob a constatação de que as administrações locais não dispunham de mecanismos ou instrumentos urbanísticos para enfrentar a especulação imobiliária, foram pensados meios para tratar o tema, porém sem avanços significativos, apesar da constância das discussões.

Após a mobilização social gerada pela Constituinte e promulgação da Constituição, em 1989 entidades técnicas, acadêmicas, comunitárias e políticas se interessaram pela elaboração da lei ordinária para a regulamentação do capítulo urbano. Entretanto, como os congressistas que se destacaram na articulação do tema não foram reeleitos, a discussão foi esvaziada (Ribeiro; Cardoso, 2012); a pauta urbanística tornou-se alvo de pressões políticas.

Está previsto que as cidades precisam ser pensadas sob o modelo democrático de gestão, com participação popular; com direito à cidade e cidadania, possibilitando acesso universal aos equipamentos públicos urbanos; e com a função social da propriedade pensada como prevalência do interesse comum sobre o individual, tais questões não geraram consenso e a

pauta urbanística foi interrompida ou suprimida. O atropelo das regras básicas do direito à cidade ou à política de gestão urbana é completamente injustificável; o infundado argumento de desenvolvimento econômico e da provável estabilidade das relações políticas, que por vezes são usados como anteparo para as violações da política urbanas, mascaram as atrocidades e processos segregatícios. Constitui, pois, um desafio federal apresentar propostas para cidades com dimensões, interesses e disputas distintas.

Das enormes às pequeninhas, o que está faltando nestas cidades? Praticamente tudo. Umas porque cresceram demais e outras de menos. Qualquer investimento lhe é necessário. Em outros termos, qualquer coisa que poderá ser feita nelas será bem-vinda. É claro, que não está sendo advogada uma bagunça de vale-tudo e, sim, um acúmulo previsto para acrescentar sempre. (Santos, 2017, p. 181)

Conjugando os princípios constitucionais, os limites de competência legislativa e as diretrizes do Estatuto da Cidade, verifica-se que as esferas administrativas (federal, estadual e municipal) devem agregar esforços para promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização (Brasil, 1988). Essas demandas são distintas para cada município, por isso o plano federal *a priori* deve se concentrar nos aspectos gerais da política urbana; diante das múltiplas conjunturas e da necessidade de uma resposta política célere e eficaz, a agenda de governo para os municípios deve conter as dimensões principais de tratativa do meio urbano-municipal.

## **DISCURSO POLÍTICO E AGENDA DE GOVERNO**

O fenômeno político é complexo e cruza constantemente com elementos de outras ordens e o discurso político está nessa dimensão que atinge o político, o social, não apenas como um fenômeno da linguagem, mas inclusive como estratégia no jogo político. Nada do que se diz, ou pra quem se diz, é por acaso.

O poder político está diretamente atrelado as relações humanas, numa relação de legitimidade, autoridade e dominação (Charaudeau, 2006). A relação estabelecida pela representação política faz com que determinados sujeitos tenha relevância discursiva em sociedade, pois ocupam lugares de autoridade que foram outorgados pela vontade geral.

O contexto e o controle das categorias comunicativa são variáveis avocadas nas investigações sobre o discurso por Van Dijk (2005). Segundo o autor, o contexto é “a estrutura mentalmente representada das propriedades da situação social que são relevantes para a produção e compreensão do discurso” (Van Dijk, 2005, p.24); o controle da ação comunicativa são as decisões tomadas para a realização do discurso.

Controlar o contexto implica controlar uma ou mais destas categorias, e.g., determinar a definição da situação comunicativa, decidir o tempo e espaço do evento comunicativo ou onde os participantes podem ou devem estar presentes, e

em que papéis, ou decidir que conhecimento ou opiniões eles devem (não) ter e que tipo de ações sociais pode ou deve ser realizadas pelo discurso. (Van Dijk, 2005, p.24)

Charaudeau (2006) apresenta dois tipos de atividade discursiva: a atividade voltada para as ideias, na postulação de ideologias, constituindo o político; e a atividade voltada para os atores estabelecendo relações de força entre eles, constituindo a política. A riqueza de análise que os discursos oferecem possibilita atestar que no sistema político eles não são incrementais, mas são instrumentos úteis capazes de direcionar a administração pública.

A partir do discurso, conceitos e teorias da comunicação do poder presidencial foram sistematizados para um entendimento mais aperfeiçoado do mesmo. Os assuntos públicos podem ser maçantes, mas há quem os transforme em pertinentes, e fazem com que mais pessoas compartilhem as mesmas percepções. Esse processo de visualizar e transformar os assuntos constitui a seleção e filtragem, ditando o que é importante e precisa ser preservado. O processo de identificação (do tema com o público) pode ser quase infinitamente sutil e simbólico (Lippmann, 2008); entretanto, as ideias transmitidas passam a ser plenamente pessoais após este processo.

Segundo Lippmann (2008) o interesse por algum assunto é acionado por um gatilho, ativado por uma série de imagens ou palavras; gradualmente eles se acomodam e são embebedados por emoções, diante disso, o tema é recepcionado. As questões e os assuntos precisam prender o interesse da audiência para que a ação seja recrutada e desenvolvida, mas ela é momentânea e rapidamente se modifica.

A finalidade da comunicação dos atores políticos é agir sobre os receptores da mensagem, colocando uma agenda. A teoria da *agenda-setting* (colocação de agenda) é o "*estudo da importância que determinados temas ou problemas assumem em um momento específico*" (Brasil; Capella, 2018, p. 124). Dearing e Rogers (1996 *apud* Brasil; Capella, 2018) identificaram três linhas de pesquisa nesse sentido: *media agenda-setting* (agenda midiática); *public agenda-setting* (agenda pública); e a *policy agenda-setting* (agenda política ou de governo). Temas ou conjunto de questões que podem ser suscitados pela mídia, pelo interesse/opinião pública ou pela ação de governo, respectivamente.

Essas três áreas possuem relação teórica e metodológica, embora tenham foco analítico específico. Apesar de serem pensadas separadamente, elas não são isoladas; estão integradas e podem exercer influência, emergindo temas em uma, culminando na produção dos efeitos em outra. Cabe ainda destacar que as três linhas de análise, cujos atores são distintos, não determinam o que fazer e como agir de forma ilimitada, mas influenciam sobre o que pensar, estruturando preferências.

A *agenda-setting* pode ser estudada em diferentes áreas do conhecimento como Administração Pública, Ciência Política, Comunicação Social, Direito e Marketing. Foram desenvolvidas análises relacionadas a *media agenda-setting* e a *public agenda-setting* na Comunicação, mais especificamente na Comunicação Política; e na Ciência Política a *policy*

*agenda-setting*, concentrando nessas duas áreas as pesquisas sobre a agenda de governo (Brasil; Capella, 2015).

Como esta análise se circunscreve a esfera política, mais especificamente aos discursos dos presidentes Luíz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro em identificar como se posicionaram publicamente sobre política urbanística, reporta-se à linha de pesquisa *policy agenda-setting* (agenda de governo), excluindo-se as demais.

A política urbana no que diz respeito à moradia, saneamento e infraestruturação são temas que precisam assumir destacada notoriedade no plano federal, vez que, ano a ano as demandas se atualizam, tornando-se mais desafiadoras; são pautas que constituem direitos sociais e que foram cooptados pela engrenagem do mercado e consumo. Segundo Bauman "*as cidades se transformaram em depósitos de problemas causados pela globalização [...] diante de uma tarefa que não podem nem sonhar em resolver: a tarefa de encontrar soluções locais para contradições globais.*" (2009, p.32). Os efeitos da economia globalizada repercutem a ideologia do mercado em todas as esferas de administração do território (nível local, regional e nacional); e o menor de todos esses níveis é sobrecarregado, ou seja, sobre as cidades recai a responsabilidade de apresentar respostas imediatas às demandas político-socioeconômicas agravadas pela desigualdade. Para esta análise, busca-se entender se o tema política de gestão urbana tem ênfase destacada nos planos do governo federal dos três últimos presidentes eleitos.

## **ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A mensagem ao Congresso é uma prerrogativa constitucional, uma função atribuída privativamente ao Presidente da República, noticiando a situação em que se encontra o país e solicitando ações, que julgar necessárias, na condução da nação. O foco da mensagem está em apresentar o plano de atuação do governo em vigência. Para dar equilíbrio a comparação entre os presidentes, foram analisados os primeiros mandatos de Lula e Dilma e o mandato único de Bolsonaro; deste modo, foram observadas as mensagens dos anos 2003 a 2006, 2011 a 2014, e 2019 a 2022. Foram descartadas as mensagens do governo de Michel Temer (2016 a 2018) por não constituir o mesmo tempo de governo dos demais presidentes e por não ter sido a escolha principal para a ocupação do cargo.

As pesquisas de Brasil e Capella (2015; 2018), Oliveira e Diniz (2019), Diniz, Casalecchi e Oliveira (2020), assim como Andrade, Brasil e Capella (2022) ampararam a análise em curso, vez que, os mesmos se debruçaram em investigar a agenda de governo a partir dos discursos presidenciais. As análises já realizadas objetivaram identificar a atenção dos atores, caracterizar agendas e apontar continuidade e descontinuidade na atenção das políticas públicas.

Em um sistema de governo presidencialista é inegável que a palavra do presidente assuma relevância dentre os demais, entretanto, o presidente não é o único ator político na esfera de

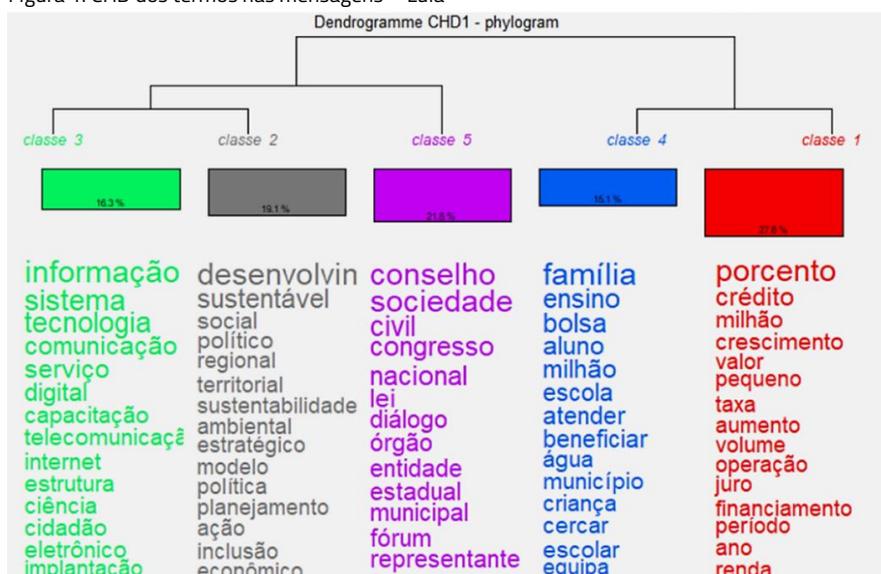
poder e não dispõe da capacidade de tomada de decisão irrestrita ou ilimitada, por isso cabe ao ocupante desse cargo comunicar como os demais poderes a prioridade ou o conjunto de questões em que o governo concentrará a atenção.

Utilizando a análise de conteúdo (Bardin, 2002) (Krippendorff, 1997), a partir da lexicometria com o auxílio do software IRAMUTEQ, foram verificadas inicialmente as ênfases do discurso em cada governo. A escolha do software foi motivada pela possibilidade de informações que ele oferece ao analisar a relação das palavras no texto; não se trata da mera quantificação das palavras, mas das conexões estabelecidas entre elas (Sousa, 2021). Os termos foram agrupados de acordo com o campo temático em que eles orbitavam; não por uma organização do pesquisador, mas por meio de testes estatísticos e da programação automatizada do software. Em seguida, a análise do *subcorpus* a partir dos elementos identificados, ou seja, pela relação dos termos foi identificada a política setorial e os temas em discussão. O IRAMUTEQ permite a identificação do léxico de um determinado *corpus*, bem como a hierarquização das palavras, ocorrências, relações e relevância.

A versão utilizada do software IRAMUTEQ é a 0.7 Alpha 2, para a qual as opções de entrada de dados foram mantidas de acordo com o padrão do software. Foram quatro mensagens elaboradas por Lula, quatro elaboradas por Dilma e quatro por Bolsonaro, num total de 12 mensagens, separadas por presidente em respectivos arquivos de texto (.txt). O corpus foi elaborado considerando as seguintes variáveis: número de entrada (n = 1 a 4); presidente: Lula, Dilma, Bolsonaro; e ano da mensagem (2003 a 2022). A escrita das variáveis seguiu as recomendações de default do software; os textos foram coletados diretamente na biblioteca virtual da Presidência da República de acesso aberto, público e irrestrito.

Submetidas à análise, foi obtido como resultado a frequência e a relação das palavras, pra isso foram observadas a Classificação Hierárquica Descendente (CHD). No conjunto geral das mensagens buscou-se palavras que aproximasse do debate, ou seja, município, municipal, cidade ou urbano, a fim de verificar se este tema era contabilizado estatisticamente como relevante. No aspecto geral, a palavra município e municipal aparecem com destaque nos discursos de Lula (10º termo da quarta classe e 11º termo da quinta classe, respectivamente) e de Bolsonaro (4º termo da terceira classe), figuras 1 e 3, respectivamente. Nos discursos de Dilma os termos requisitados não apareceram contabilizados como relevantes (figura 2).

Figura 1. CHD dos termos nas mensagens – Lula



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

A partir das ênfases, identificadas por meio das palavras, é possível entender as abordagens feitas pelos presidentes. É possível identificar, a partir da CHD, a ênfase dos assuntos do presidente Lula para pautar a agenda de governo no primeiro mandato; na classe 1 (Figura 1), vê-se um conjunto de termos ligados à macroeconomia: porcento, crescimento, taxa, número. ao governo, das relações intragovernamentais e federalismo: Congresso, estadual, articulação, debate. Na classe 2 têm-se termos atrelados a gestão do território e recursos naturais: sustentável, político, ambiental, planejamento.

A terceira classe abrange questões relacionadas à ciência, tecnologia e comunicação: informação, sistema, tecnologia. Enquanto que a classe 4 há a ênfase no desenvolvimento de políticas sociais: família, ensino, bolsa, escola, água. A classe 5 apresenta termos que se aproximam de discussões sobre relações de governo e governabilidade: conselho, sociedade, congresso, órgão.

Quanto a CHD referente à análise das mensagens de Dilma (Figura 2), tem-se a classe 1 que concentra termos indicando o sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno como tema prioritário: investimento, crescimento, valor, taxa. Os documentos originais da mensagem ao Congresso estão em PDF e ao transformá-los no formato texto alguns sinais não foram lidos. A palavra 'R' na classe 1, trata-se da sigla R\$ referindo-se a valores. Não constituiu prejuízo para a interpretação, vez que, a classe de palavras faz menção a termos atrelados às instituições financeiras.

Na classe 2 termos sobre o governo, com ênfase nos direitos civis e políticos: direito, político, mulher. E por fim, na classe 3 os termos se aproximam dos assuntos da política setorial do emprego e da administração pública: informação, gestão, sistema e processo.

Figura 2. CHD dos termos nas mensagens – Dilma

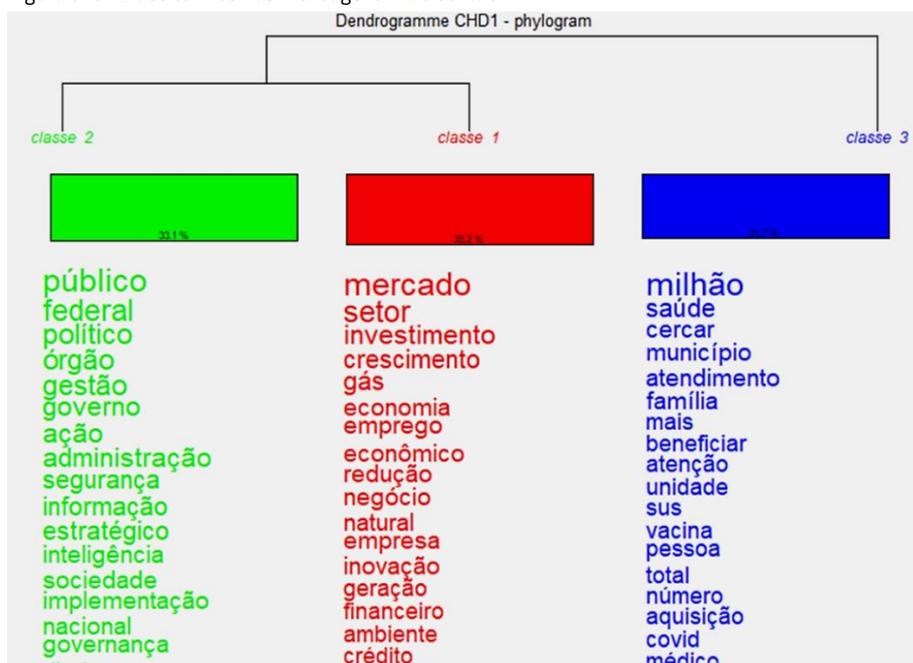


Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Na CHD referente à análise das mensagens de Bolsonaro (Figura 3) tem-se três grandes classes de palavras. O primeiro agrupamento há a ênfase no sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno: investimento, crescimento, valor, taxa. Na classe 2 têm-se um conjunto de termos ligados ao governo, das relações intragovernamentais e federalismo, ou seja, administração, federal, segurança, órgão. A classe 3 concentra termos ligados à política setorial da saúde, como SUS, vacina, atendimento, COVID.

Em 2020, no segundo ano do governo Bolsonaro, a Organização Mundial da Saúde declarou a vivência de uma contaminação pandêmica pelo coronavírus ou COVID-19. O presidente, como chefe do Poder Executivo se utilizou de muitas maneiras para comunicar com os demais atores da esfera política e com o eleitorado, inclusive por meio da mensagem ao Congresso. Para cada público-alvo e utilizando de diferentes meios de comunicação, o presidente deu ênfases distintas sobre o enfrentamento da pandemia. A política urbana durante a pandemia tornou-se uma questão latente e deveria ter recebido uma ênfase distinta, dado o caráter emergencial do tratamento; moradia, saneamento, infraestrutura eram temas que precisariam assumir destacada notoriedade no plano federal.

Figura 3. CHD dos termos nas mensagens – Bolsonaro



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Para garantir credibilidade e rigor metodológico, os termos resultantes da análise foram classificados segundo códigos e subcódigos que classificam as políticas setoriais de acordo com predominância das palavras usadas. Tal classificação foi catalogada pelo *Brazilian Policy Agendas Project*<sup>3</sup>; gerando uma padronização na classificação dos assuntos. Desde 2014, o Brasil foi incluído no *Comparative Agendas Project*, projeto liderado por Frank Baumgartner e Bryan Jones. Trata-se de uma rede de pesquisas em mais de vinte países que se dedica ao estudo de agenda governamental (Andrade; Brasil; Capella, 2022). Além disso, outros estudos vêm sendo produzidos sobre agenda-setting na política brasileira. Em síntese:

Quadro 1. Quadro comparativo dos temas enfatizados por Lula, Dilma e Bolsonaro

Presidente	nº da classe de palavras da CDH – cor – Política setorial (subgrupo)
Lula	1- Vermelho: Macroeconomia (inflação, taxas de juros, controle de preços); 2- Cinza: Território e recursos naturais (aspecto geral); 3- Verde: Ciência, tecnologia e comunicação (pesquisa e desenvolvimento sobre comunicação, mídia e telefonia); 4- Azul: Política social (aspecto geral); 5- Roxo: Governo (relações intragovernamentais e federalismo).

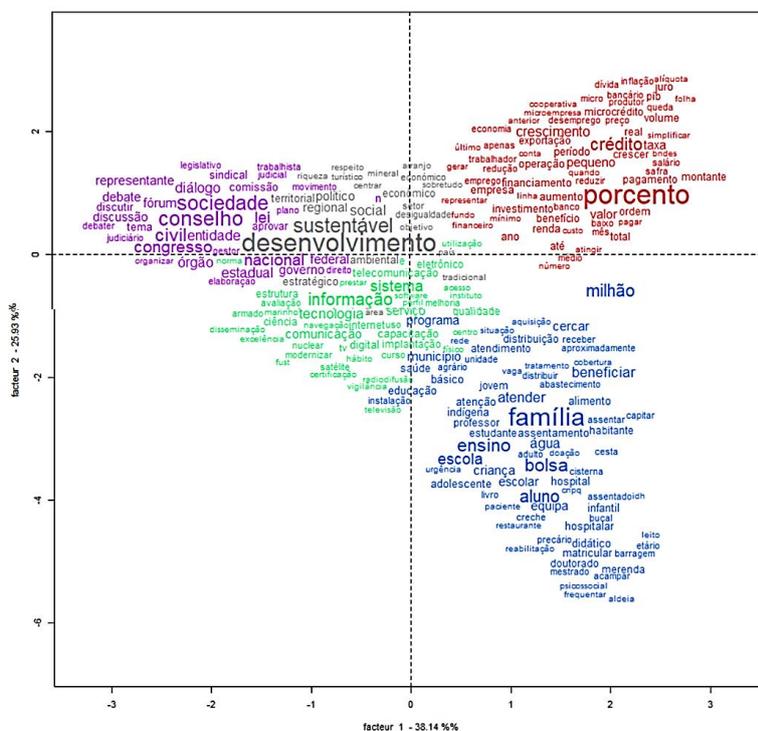
<sup>3</sup> Livro de código disponível em <https://www.comparativeagendas.net/brazil/>

Dilma	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Vermelho: Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (crédito financeiro, financiamentos e consumo);</li> <li>2- Verde: Direitos civis, políticos, liberdades e minorias (discriminação por questões étnico-raciais; discriminação por gênero);</li> <li>3- Azul: Governo (emprego e organização da administração pública).</li> </ol>
Bolsonaro	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Vermelho: Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno (crédito financeiro, financiamentos e consumo);</li> <li>2- Verde: Governo (relações intragovernamentais e federalismo);</li> <li>3- Azul: Saúde (aspecto geral).</li> </ol>

Fonte: Elaboração própria a partir do livro de códigos disponível em <https://www.comparativeagendas.net/brazil/>

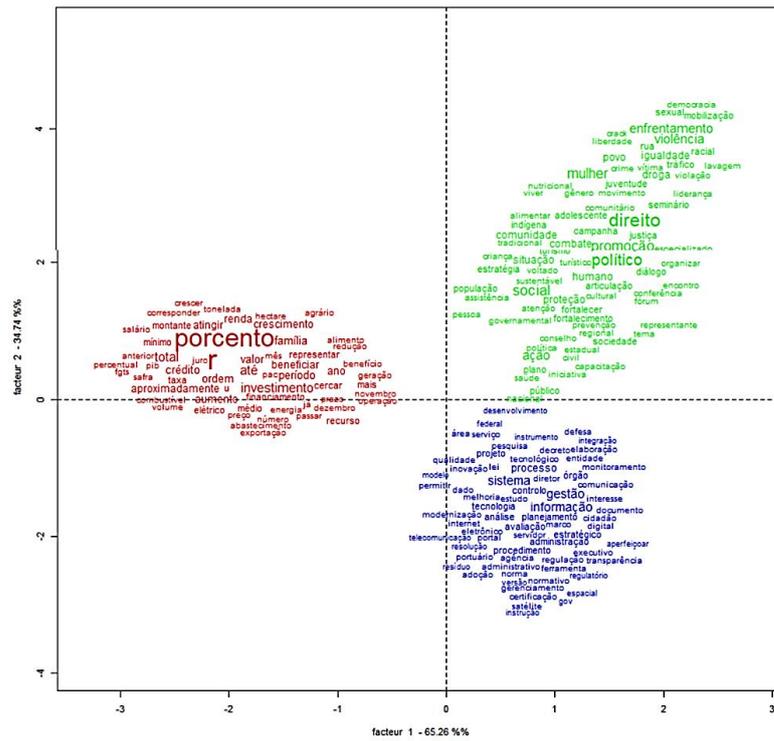
Nas Figuras 4, 5 e 6 estão apresentados os aspectos da classificação hierárquica descendente numa visão bidimensional, por meio da análise fatorial de correspondência (AFC). Nesse plano as aproximações e ou distanciamentos entre as classes podem ser identificados segundo a disposição nos quadrantes; não se trata de contar palavras, mas das relações entre elas. No plano cartesiano, ficam demonstradas as palavras formadoras de cada classe, o grau de importância de cada uma e a relação de proximidade dos temas; as palavras variam o tamanho conforme representatividade em cada categoria. O afastamento e a aproximação no plano cartesiano indicam mais independência/dependência dos termos ao relacionar os demais, quanto mais próximas as palavras, mais próximos são os temas.

Figura 4. AFC dos termos nas mensagens – Lula



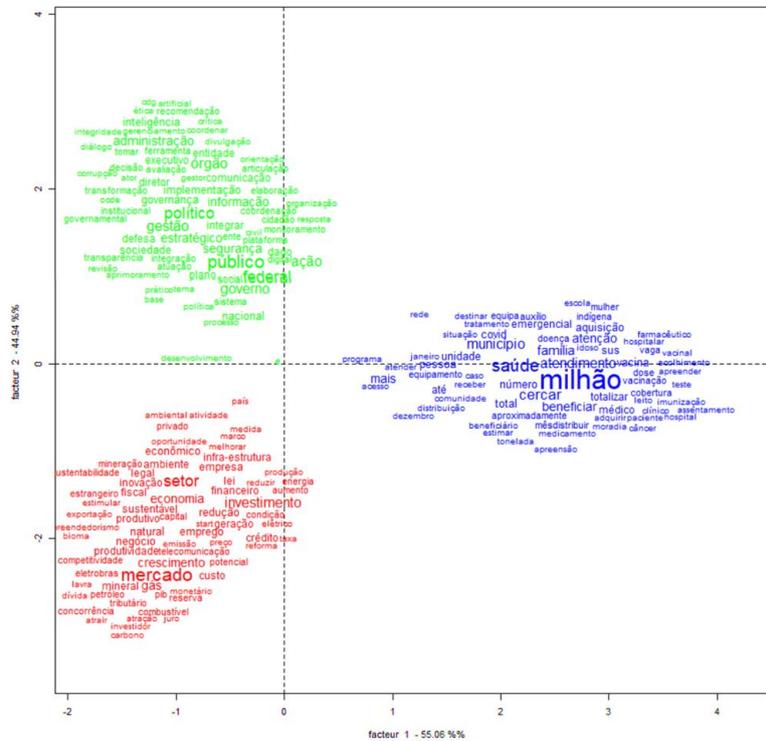
Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Figura 5. AFC dos termos nas mensagens – Dilma



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Figura 6. AFC dos termos nas mensagens – Bolsonaro



Fonte: Imagem gerada pelo software IRAMUTEQ

Com isso, é possível identificar além da ênfase qual o enquadramento, a abordagem do tema proposto. Ao falar em município, o governo Lula referia-se a políticas sociais de combate à pobreza e assistência às famílias (classe 4) e às relações de governo no plano intergovernamental (classe 5). No governo Bolsonaro a abordagem sobre município era tratá-lo na área da saúde (classe 3) como meta para organizar e executar planos de vacinação.

Destaca-se alguns trechos dos discursos dos presidentes. No primeiro ano do governo Lula (2003) destaca-se a criação do Ministério das Cidades.

A criação do Ministério das Cidades constitui um novo paradigma no quadro das políticas públicas em razão do reconhecimento de que o Brasil é predominantemente urbano, já que 82% de sua população vive em cidades. O emprego, a cultura, o modo de vida predominante são cada vez mais urbanos. Até mesmo características que eram eminentemente rurais até décadas atrás, como a pobreza e a violência, ganham expressão nova e gigantesca no universo urbano. O Ministério das Cidades inova quando toma como objeto a cidade em seu conjunto, superando as políticas setoriais e pulverizadas. Habitação, saneamento ambiental e transporte urbano são as áreas estruturadoras do desenvolvimento urbano, do desenvolvimento regional, da sustentabilidade ambiental e, de modo geral, do direito à cidade para todos. (Brasil, 2003, p. 82)

Além dos programas sociais, uma estratégia importante de expansão econômica que tangenciou a política de gestão urbana no governo Lula foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); uma política intersetorial, criada em 2007, que estimulou o investimento privado e ampliou os investimentos públicos em infraestrutura, por meio da desoneração fiscal de produtos na indústria da construção.

Em 2008, com a crise econômica mundial, houve a retração da produção industrial, instabilidade nas instituições bancárias das principais economias e desaceleração de crescimento de blocos econômicos. Como plano para conter os efeitos da crise mundial, foram propostas medidas econômicas pelo governo federal, através do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, articulando ações em diversos setores que estimulariam o consumo (Rolnik, 2015). Dentre essas medidas, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi apresentado, não como resposta ao enfrentamento do déficit habitacional, mas como uma proposta econômica. O PMCMV foi criado em 2009 com a função de estimular a produção e aquisição de unidades habitacionais e geração de empregos; uma *"ação no campo econômico-social, articulando a oferta da moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos"* (Rolnik, 2015, p.301).

Apesar de não ter relevância estatística quanto aos termos gerais do discurso, a abordagem sobre política urbanística no governo Dilma tratou da ampliação de recursos para a habitação e infraestrutura urbana, atrelando-a a macroeconomia. Um aspecto de destaque na mensagem de 2011 (primeiro ano do primeiro mandato de Dilma) é a prestação de contas

(*accountability*) do que foi realizado no ano anterior como indicação da ação progressiva do governo e projeção para o ano em que o texto se referia. Demonstrando a necessidade da continuidade de pautas apresentadas pelo governo Lula nas mensagens anteriores.

Em 2010, deu-se prosseguimento à gestão dos contratos já assinados para apoio aos Municípios na elaboração/revisão de Planos Diretores, com o acompanhamento e assistência técnica para 58 contratos ativos. [...] Com vistas a dar continuidade ao processo de produção de cidades mais justas e saudáveis, pretende-se, em 2011, realizar ampla agenda nacional de avaliação de dez anos do Estatuto da Cidade, promover agenda nacional de apoio à provisão de terra urbanizada à população de baixa renda de forma articulada ao PMCMV e ao PAC, promover agenda nacional de apoio à gestão da valorização da terra e à tributação imobiliária, apoiar os Municípios envolvidos em impactos de grandes empreendimentos na estruturação do planejamento urbano e na gestão do solo urbano, estruturar o apoio para o planejamento urbano de pequenos Municípios, apoiar o fortalecimento da governança metropolitana e implementar agenda de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, com destaque para a criação de um manual de conduta das ações de reintegração de posse e estruturação de núcleos regionais de mediação de conflitos. (Brasil, 2011, p. 279 e 280)

Em janeiro de 2019, o Ministério das Cidades foi extinto após a posse do governo Bolsonaro. A proposta principal sobre as cidades era o projeto "*Mais Brasil, Menos Brasília*", que propunha a desconcentração das decisões sobre gestão municipal, referido desde o discurso de posse em 01 de janeiro de 2019: "*Pretendo partilhar o poder, de forma progressiva, responsável e consciente, de Brasília para o Brasil; do Poder Central para Estados e Municípios.*"

MAIS BRASIL, MENOS BRASÍLIA [...] As formulações de políticas públicas centralizadas em Brasília têm se dado a partir de diagnósticos que não consideram as realidades e as prioridades locais e regionais. [...] Os resultados são Municípios sobrecarregados na prestação de serviços públicos, independentemente de terem participado ou não da definição e repartição dos recursos arrecadados, bem como Estados em um limbo federativo, com pouca atuação de articulação para o enfrentamento dos desafios locais, principalmente nas regiões que apresentam índices mais modestos de desenvolvimento. (Brasil, 2019, p. 134)

A proposta habitacional encaminhada no início de 2020 era o Programa Voucher Casa Brasileira, um vale compra para construção e reforma de imóveis, no entanto, o programa não repercutiu no ano da pandemia de Covid-19.

Para o ano de 2020 está previsto o desenvolvimento do Programa Voucher Casa Brasileira, que será um vale compra para construção e reforma de imóveis para as famílias de baixa renda. O objetivo do Programa é reduzir a inadequação e o déficit habitacional por meio da melhoria das condições de moradia e produção habitacional e terá as seguintes modalidades: construção, melhoria habitacional e aquisição de imóveis novos e usados. O voucher será destinado a pagamento de assistência técnica, materiais de construção e mão de obra. (Brasil, 2020, p. 93)

Ainda sobre o governo Bolsonaro, destaca-se a menção sobre o enfretamento à Covid-19. O trecho citado demonstra porque o tema da saúde é estatisticamente mais relevante nas mensagens ao Congresso, contudo, em outras circunstâncias de discursos, pronunciamentos e quanto às ações pessoais, o referido presidente pronunciou-se contrário a vacinação e, inclusive, estabeleceu sigilo sobre seus dados, a fim de que não fossem divulgadas as informações sobre a vacina.

O Governo Federal se encontra preparado e estruturado em termos financeiros, organizacionais e logísticos para executar o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Com isso, seguimos envidando todos os esforços para o retorno à normalidade na vida dos brasileiros (Brasil, 2021, p. 10).

Os textos analisados nesta pesquisa foram as mensagens ao Congresso, na comunicação entre o Poder Executivo e Legislativo. Os chefes do Poder Executivo investigados também se utilizaram de outras maneiras para comunicar com os demais atores da esfera política e com o eleitorado. Para cada público-alvo e se utilizando de diferentes meios de comunicação, os presidentes podem ter dado ênfases distintas aos temas, buscado, inclusive, a atenção para assuntos diferentes.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Incluir na agenda de governo pautas e temas para legislação de políticas de gestão urbana que repercutem em garantias sociais de atendimento às minorias, para a inclusão, redução das desigualdades e a tentativa de estabelecer a equidade social na produção do espaço, situados como progressistas, implica em constrangimentos partidários para a desistência ou o esvaziamento do sentido político destas pautas.

Em termos gerais, na formação de agenda discursiva, há indicativos de que as mensagens do presidente Lula deram mais ênfase na consolidação do governo e no desenvolvimento econômico (política externa e interna). O governo Lula inovou em criar um ministério específico para tratar das cidades, reforçando princípios e diretrizes do pacto federativo; a abordagem sobre o tema (município) tinha como escopo o desenvolvimento de políticas sociais e a organização da administração pública.

O governo Dilma não deu a mesma ênfase à política urbanística que o governo antecessor; conforme outras pesquisas, apesar da continuidade político-partidária a agenda de governo entre Lula e Dilma apresentou elementos distintos (Andrade; Brasil; Capella, 2022). As mensagens de Dilma ao Congresso destacaram as demandas sobre direitos civis e políticos para as minorias e atenção para o desenvolvimento da ciência e tecnologia.

O governo Bolsonaro, apesar de apresentar o termo município como palavra relevante no discurso, não apresentou um plano de gestão detalhado, o texto se aproxima às propostas eleitorais com objetivos amplos e genéricos. Outro ponto relevante é que os objetivos não são condizentes com as ações do governo, a exemplo do projeto "*Mais Brasil, Menos Brasília*",

proposta que vislumbrava diminuir conflitos entre as esferas administrativas ampliando a autonomia do poder municipal, no entanto, durante a pandemia, em 2021, a Presidência da República ingressou com ação no Supremo Tribunal Federal - STF para diminuir a autonomia dos municípios e dos estados na gestão das ações de saúde.

Nas mensagens ao Congresso, encaminhadas em 2021 e 2022, não há menção sobre tratamento com medicamentos do popularmente chamado *kit covid*, mas a menção de salvar vidas, por meio da vacinação. O que reforça a compreensão que em cada ambiente, para cada público o discurso não era o mesmo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise das mensagens ao Congresso, há indicativos de que a política urbana brasileira não recebeu as mesmas ênfases e abordagens entre os governos analisados, o que infere em descontinuidade no tratamento do tema. O que acentua a distinção entre os governos é a extinção do Ministério das Cidades, pasta que havia sido criada inclusive para articulação com outros Ministérios. Ademais, o último governo analisado (2019 a 2022) demonstra além da descontinuidade o impasse e a incoerência entre o plano federal e as ações realizadas.

A política urbanística, no âmbito federal, é uma importante estratégia para a condução e transformação das cidades, bem como, o planejamento adequado frente às questões mais emergentes. No entanto, o aspecto descontinuado e a condução sem estratégias perenes fragilizam a administração da menor esfera administrativa, que é a cidade.

## REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Pablo Ruiz. Estudo de caso: o que Rafael Correa disse? Comparando a atenção política em 10 anos dos discursos do presidente equatoriano. **Revista de Administração Pública** 54 (6), 2020.

ANDRADE, Marcos Paulo; BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda governamental brasileira: discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso (1995-2014). **Agenda Política**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 280–306, 2022.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan; BONAFONT, Laura Chaqués. Dinâmicas da agenda de políticas públicas na América Latina: oportunidades teóricas e empíricas. **Revista de Administração Pública** 54 (6), 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

----- . **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)

----- . Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. **Mensagem ao Congresso Nacional**, 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>.

----- . Presidente Dilma Vana Rousseff. **Mensagem ao Congresso Nacional**, 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>.

----- . Jair Messias Bolsonaro. **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2019 [recurso eletrônico] : 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2019.

----- . Jair Messias Bolsonaro. **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2020 [recurso eletrônico] : 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2020.

----- . Jair Messias Bolsonaro. **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2021 [recurso eletrônico] : 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2021.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. **Revista de Ciência Política Teoria & Pesquisa**. Vol. 24, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2015.

CHARAUDEAU, Patrick. O discurso político. In: EMEDIATO, Wander; MACHADO, Ida Lúcia; MENEZES, William (Orgs.) **Análise do discurso: gêneros, comunicação e sociedade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DINIZ, Simone; CASALECCHI, Gabriel; OLIVEIRA, Gleidy Lucy. A agenda legislativa presidencial no governo Fernando Henrique. **O sistema presidencialista: perspectivas analíticas nos EUA e no Brasil**, São Carlos: EDUFSCAR, 2020.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. (Org.) **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

JENNINGS, Will; BEVAN, Shaun; JOHN, Peter. The agenda of British government: The speech from the throne, 1911-2008. **Political Studies**, 59(1), 74-98, 2011.

JULLIARD, Jacques. A política: LE GOFF, Jacques; NORA, Pierre (orgs.). **História: novas abordagens**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica**. Buenos Aires: Paidós, 1997.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, v. no 2006, n. 76, p. 17-41, 2006.

LIPPMANN, Walter. **Opinião Pública**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Lucy; DINIZ, Simone. Discurso presidencial e agenda retórica no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Anais do VIII COMPOLÍTICA, GT Comunicação e democracia**, Brasília, 2019.

PASSETTI, Maria Célia Cortêz. O funcionamento do *antiethos* no discurso político eleitoral presidencial brasileiro. In: AQUINO, Zilda Gaspar Oliveira de; GONÇALVES-SEGUNDO, Paulo Roberto; PINTO, Maria Alexandra Guedes (Orgs.). **O poder do discurso e o discurso do poder**. Volume II. São Paulo: Editora Paulistana, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; Cardoso, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN, 2012.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia ne era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história conceitual do político**. São Paulo: Alameda, 2010.

SANTOS, Carlos Nelson dos; **Sementes Urbanas II**. Rio de Janeiro: EDUFF, 2017

SOUSA, Yuri Sá Oliveira. O Uso do Software Iramuteq: Fundamentos de Lexicometria para Pesquisas Qualitativas. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, volume 21, nº 4, 2021