

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
NÍVEL DOUTORADO

Felipe Gonçalves Brasil

A DINÂMICA DAS POLÍTICAS DE SAÚDE
E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
Incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003

SÃO CARLOS
2017

Felipe Gonçalves Brasil

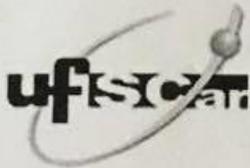
A DINÂMICA DAS POLÍTICAS DE SAÚDE
E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
Incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003

Tese de doutorado apresentada à Banca examinadora como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Universidade Federal de São Carlos, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Democracia.

Orientadora: Ana Cláudia Niedhardt Capella

SÃO CARLOS
2017



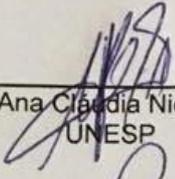


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

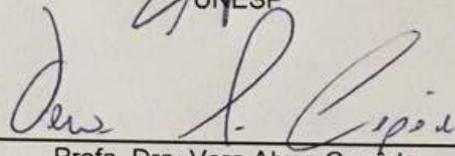
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

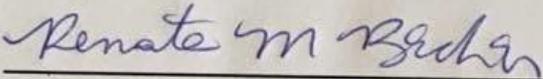
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Felipe Gonçalves Brasil, realizada em 20/10/2017:



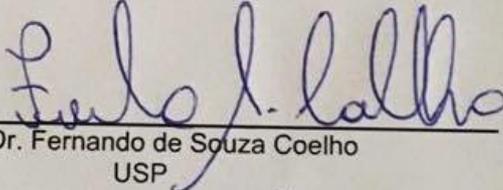
Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
UNESP



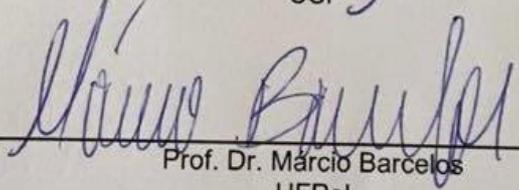
Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
UFSCar



Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir
USP



Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho
USP



Prof. Dr. Márcio Barcelos
UFPel

Dedico esta tese a todos os pesquisadores que se preocupam e contribuem para o reconhecimento e consolidação dos estudos sobre políticas públicas no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Escrever esta tese de doutorado foi uma conquista pessoal enorme, fruto de um trabalho exaustivo e da superação de diversas barreiras pessoais. Não trato, aqui, apenas das dificuldades gerais de se produzir um trabalho de qualidade, como qualquer tese de doutorado enfrenta, mas, sobretudo, do reconhecimento e do enfrentamento de déficits pessoais e acadêmicos que precisaram ser superados para que esse trabalho pudesse ser concluído. A escolha do tema e, em especial, a escolha do método e da teoria que embasa essa tese impuseram severos desafios, necessidades de atualizações e buscas por novos conhecimentos. Baseada em uma literatura quase que integralmente internacional, sem referências de estudos anteriores no Brasil, e que exigia, cada vez mais, conhecimentos específicos sobre estatística, tratamento e análise de dados qualitativos e quantitativos, além do enfrentamento de uma vasta e produtiva literatura internacional, a conclusão desse texto foi uma vitória pessoal, ainda que esse seja só o começo de uma carreira.

Como qualquer desafio dessa magnitude, uma série de pessoas e de instituições atuaram para que esses desafios pudessem ser superados. Em primeiro lugar, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, pela aposta e pelo financiamento dessa pesquisa ao longo dos últimos quatro anos. O apoio institucional e financeiro da Fundação permitiu não apenas a sobrevivência deste autor ao longo do curso, como também abriu caminhos importantes com o financiamento para participação em diversos eventos científicos, no Brasil e no exterior, cursos metodológicos, compra de materiais e livros, e a construção de uma rede internacional de pesquisa. Pela mesma instituição foi possível ter contato com a fonte da literatura sobre *agenda-setting* durante o estágio de pesquisa doutoral, bolsa BEPE, em North Carolina, Estados Unidos, entre outubro de 2014 e maio de 2015. Nesse período tive a oportunidade de trabalhar com o Dr. Thomas Birkland, *na North Carolina State University*, e também de realizar visitas acadêmicas ao Dr. Frank Baumgartner *na University of North Carolina*. O apoio e o interesse de Baumgartner foram essenciais para a construção do desenho de pesquisa desta tese.

Ainda no cenário internacional, agradeço à colaboração, solicitude e acompanhamento do Dr. Bryan Jones, com quem tive boas e interessantes conversas em eventos interacionais como o ICPP e o *CAP Conference*, e da Dra. Laura Chacques-Bonafont, que me recebeu prontamente na *Universitat de Barcelona* para explorarmos, conjuntamente, as dificuldades e soluções na elaboração do desenho dessa pesquisa. Também agradeço à Beatriz Rey, da *Syracuse University*, pelo apoio e ajuda na interpretação de dados orçamentários.

Esta tese não teria a menor chance de ocorrer sem a presente e brilhante atuação da Dra. Ana Cláudia N. Capella, orientadora deste trabalho. Muito mais do que agradecer à sua produção vanguardista e ao profundo conhecimento sobre políticas públicas e sobre agenda governamental, dos quais esta tese se beneficiou em larga escala, eu agradeço pela confiança no meu trabalho, pela parceria constante e pela abertura de um diálogo honesto e franco. Agradeço pela presença diária, pelos desafios superados e pelo compromisso e paixão na construção dos estudos de políticas públicas no Brasil. É um orgulho imenso poder dividir mais uma conquista sob a supervisão desta pesquisadora, nesses seis anos de trabalho ininterrupto.

Agradeço também à Universidade Federal de São Carlos, em especial ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, por todas as lições e oportunidades de crescimento pessoal e profissional oferecidas nesses seis anos. No PPGPol atuei como representante discente, fundador e organizador das três primeiras edições da Semana de Pós-graduação em Ciência Política, além de dividir a fundação e editoria-chefe, junto com as colegas Mariele Troiano e Michele Massuchin, da Revista Agenda Política, hoje em seu quinto ano de existência e 11 edições publicadas. Agradeço aos professores pelas disciplinas ofertadas e, em especial, à Dr. Vera Alves Cepêda pelo desenvolvimento de diversas atividades conjuntas, de ensino, pesquisa e extensão, e, mais recentemente, pela participação na banca de qualificação e de defesa desta tese de doutorado.

Ainda na UFSCar gostaria de agradecer aos colegas pelas discussões de altíssimo nível e por tornarem a exaustiva vida acadêmica em um ambiente mais leve e prazeroso. Agradeço por ter conhecido e dividido parte da minha vida com pessoas como Mariele Troiano, Aline Zambello, Larissa Arruda, Ludolf Waldmann Jr, Ivan Silva e Lucas Costa.

Com a criação do Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental, liderado pela Dra. Ana Capella, agradeço a todos os alunos de graduação em Administração Pública da UNESP Araraquara, que colaboraram de forma direta ou indireta na construção desta tese, e aos mestrandos e doutorandos com quem tive a honra de trabalhar: Alessandra Soares, Andreia Sudano, Flávia Sanches, Guilherme Vergili, Renan Alves, Lauro Nunes, Paula Trottmann, Samira Chedid e Lais Faleiros.

Agradeço aos membros da banca de qualificação, Dra. Vera Cepêda e Dr. Fernando Coelho pela atenta leitura e pelas recomendações. E também aos membros da banca de defesa que se juntam aos da qualificação, Dra. Renata Bichir, Dr. Marcio Barcelos, pelo aceite e pela disponibilidade de participarem desse momento tão importante.

Também agradeço aos coordenadores, debatedores e organizadores dos mais diversos eventos acadêmicos nos quais apresentei partes desta tese de doutorado e que renderam importantes contribuições para o desenvolvimento do trabalho. Na ANPOCS, em 2015, 2016 e 2017, na ABCP em 2014 e 2016, no I e II Encontro Internacional de Participação, Democracia e Políticas Públicas e no I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, ENEPCP. No cenário internacional, agradeço os proveitosos debates no ICPP, em 2013 e 2015; IPSA em 2014; BRASA, em 2014 e 2016; ALACIP, 2015; CAP Conference em 2015 e GIGAPP em 2016. Do outro lado, na posição de organizador, agradeço aos colegas Dra. Priscila Riscado, Dr. Ricardo Agum e Dr. Andres del Rio pelo empenho e dedicação na criação do Encontro Nacional de Políticas Públicas, que caminha para sua terceira edição em 2018.

Agradeço, ainda, à minha família, sobretudo à minha mãe, pelo apoio incondicional a algo desconhecido, mas reconhecido apesar das mais diversas distâncias consequentes dessa minha escolha.

Agradeço, por fim, ao Pedro, pelo companheirismo, paciência e dedicação. Por todo seu amor e por ser o meu Norte, exemplo de caráter e de profissionalismo.

*It is our choices that show what we truly are, far more than our abilities.
There will be a time when we must choose between what is easy and what is right.*

Albus Dumbledore

RESUMO

Este trabalho analisa o processo de formação da agenda governamental com foco em mudanças nas políticas de saúde e de assistência social no Brasil, entre os anos de 1986 e 2003. Realizado por meio do mapeamento e da análise da atenção de atores e instituições envolvidas no processo de produção dessas políticas, procuramos demonstrar tanto os momentos de equilíbrio e de mudança incremental, como os momentos de rápida e profundas mudanças nas políticas setoriais escolhidas. Conhecido na literatura de políticas públicas como a análise da dinâmica de políticas públicas (*policy dynamics*), esta tese se ampara nos preceitos teóricos e metodológicos do Modelo do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993, 2005). Para tanto, foram selecionados seis tipos de documentos para analisar a atenção dos *policymakers*: a produção legislativa aprovada no período, as mensagens ao Congresso Nacional enviadas anualmente pela Presidência da República, as atas da Subcomissão de Saúde, Assistência e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, a Constituição Federal de 1988 e os relatórios das Conferências Nacionais de Saúde e de Assistência Social realizadas dentro do recorte temporal desta tese. Ao todo, 23.174 dados que refletem a atenção desses atores sobre as políticas de saúde e de assistência social foram mapeados, tratados e analisados com relação à sua frequência, diversidade e concentração ao longo do tempo. A tese identifica a existência de fricções institucionais e cognitivas que configuram um ambiente propício para mudanças ao longo das suas primeiras décadas da redemocratização brasileira. Mostra também que variações na atenção dos atores pode evidenciar momentos de inflexão e de mudanças em políticas. Ainda no aspecto mais geral, evidencia a relação do contexto político, econômico e social e de troca de governos com mudanças na atenção sobre políticas, acarretando, por vezes, em mudanças nas políticas públicas. As análises sobre as políticas setoriais de saúde e de assistência social mostram que, apesar da proximidade temática, essas políticas operam em subsistemas distintos e concentram a atenção dos tomadores de decisão de forma independente. Ao analisar individualmente as políticas de saúde e de assistência, esta tese comprova a existência de momentos incrementais, de ajustes e de pequenas mudanças, mas também aponta para mudanças pontuais e de grande impacto em ambos os setores. Finalmente, o trabalho reafirma a importância da aplicação do Modelo do Equilíbrio Pontuado como base teórica e metodológica para o estudo da formação da agenda e da dinâmica das políticas públicas e abre, com isso, uma agenda de pesquisas promissora neste campo do conhecimento.

Palavras-chave: Dinâmica de políticas; Equilíbrio Pontuado; Políticas públicas; Atenção governamental; Saúde; Assistência social.

ABSTRACT

This paper analyzes the process of policy agenda setting focused on changes in health and social assistance policies in Brazil between 1986 and 2003. By mapping and analyzing the attention of actors and institutions involved in this policy process, we try to demonstrate moments of both balance and incremental change, as well as moments of rapid and profound changes in the chosen sector policies. Known in the public policy literature as the policy dynamics analysis, this thesis is based on the theoretical and methodological precepts of the Baumgartner and Jones (1993, 2005) Punctuated Equilibrium Theory. To do so, six types of documents were selected to analyze policymakers' attention: the legislative production approved in the period, messages to the National Congress sent annually by the Presidency of the Republic, minutes of the Subcommittee on Health, Assistance and Environment of the National Constituent Assembly of 1987, the Federal Constitution of 1988 and the reports of the National Conferences of Health and of Social Assistance realized within the temporal period of this thesis. In all, 23.174 data reflecting the attention of these actors on health and social care policies have been mapped, treated and analyzed in relation to their frequency, diversity and concentration over time. The thesis identifies the existence of institutional and cognitive frictions that constitute a propitious environment for changes during the first decades of Brazilian re-democratization. It also displays that variations in the attention of the actors can highlight moments of inflection and changes in policies. Still in the more general aspect, it puts in evidence the relation of the political, economic and social context and political turnovers with changes in attention on policies, sometimes leading to changes in public policies. The analysis of sector health and social assistance policies shows that, despite thematic proximity, these policies operate in distinct subsystems and focus the attention of decision makers independently. When analyzing health and care policies individually, this thesis confirms the existence of incremental moments, adjustments and small changes, but also points to changes that are specific and of great impact in both sectors. Finally, the paper reaffirms the importance of applying the Punctuated Equilibrium Theory as a theoretical and methodological basis for the study of agenda setting, policy change and policy dynamics, with this, opens a promising research agenda in this field of knowledge.

Keywords: Policy dynamics; Punctuated equilibrium; Public policy; agenda setting; Health; Social assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Três Agendas	45
Figura 2 – Level of the Agenda.....	69
Figura 3 – Level of the Agenda.....	71
Figura 4 – O modelo de Kingdon.....	92
Figura 5 – Distribuições de curtose	149
Figura 6 – Análise de curtose sobre orçamento dos Estados Unidos	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Audiências públicas da ANC - Saúde	134
Quadro 2 – Audiências públicas da ANC - Seguridade	134
Quadro 3 – Resumo do corpus documental para a análise de conteúdo	138
Quadro 4 – Lista de códigos <i>codebook</i>	142
Quadro 5 – Subcódigos da área de saúde	143
Quadro 6 – Subcódigos da área de assistência social	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número brutos e proporção de legislação em saúde e assistência	125
Tabela 2 – Número brutos e proporção de decretos em saúde e assistência	126
Tabela 3 – Número brutos e proporção de decretos legislativos em saúde e assistência.....	127
Tabela 4 – Número brutos e proporção de emendas constitucionais em saúde e assistência.....	128
Tabela 5 – Número brutos e proporção de leis em saúde e assistência.....	129
Tabela 6 – Número brutos e proporção de leis complementares em saúde e assistência.....	130
Tabela 7 – Número brutos e proporção de medidas provisórias em saúde e assistência.....	131
Tabela 8 – Número brutos e proporção de políticas de saúde e assistência na Constituição Federal de 1988	133
Tabela 9 – Percentual de atenção em tópicos da Constituição Federal de 1988.....	133
Tabela 10 – Corpus Documental: Conferência Nacional de Saúde	137
Tabela 11 – Corpus Documental: Conferência Nacional de Assistência Social.....	138
Tabela 12 – Percentual por subcódigos em saúde: Conferência Nacional, 2004	147
Tabela 13 – Análise de curtose e l-curtose sobre o orçamento autorizado – 1995-2003	159
Tabela 14 – Percentual de atenção entre os tópicos na Constituição Federal de 1988	162
Tabela 15 – Percentual de atenção sobre saúde e assistência na Produção Legislativa	164
Tabela 16 – Percentual de atenção sobre saúde e assistência em mensagens ao Congresso Nacional	166
Tabela 17 – Coeficientes de Correlação Linear de Pearson calculados entre o percentual de atenção para as legislações e mensagens ao Congresso para as áreas de saúde e assistência.....	168

Tabela 18 – Distribuição do percentual de atenção para a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87/88 entre os subcódigos na área da saúde	174
Tabela 19 – Distribuição do percentual de atenção sobre os subcódigos da saúde na Constituição Federal de 1988	176
Tabela 20 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano nas mensagens ao Congresso	179
Tabela 21 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção legislativa total	181
Tabela 22 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção do Poder Legislativo.....	183
Tabela 23 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção do Poder Executivo	185
Tabela 24 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa total	188
Tabela 25 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa do Poder Legislativo.....	190
Tabela 26 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa do Poder Executivo	193
Tabela 27 – Análise da atenção sobre a área da saúde nas mensagens ao Congresso Nacional	194
Tabela 28 – Correlação de Pearson entre subcódigos de saúde	195
Tabela 29 – Análise da atenção sobre a saúde nas conferências nacionais de saúde	199
Tabela 30 – Correlação Linear de Pearson entre os subcódigos de saúde nas legislações, mensagens ao Congresso e conferências na área da saúde, por ano	201
Tabela 31 – Distribuição do percentual de atenção para a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87 entre os subcódigos na área da assistência social	213

Tabela 32 – Distribuição do percentual de atenção sobre subcódigos da assistência social na Constituição Federal de 1988	215
Tabela 33 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano nas mensagens ao Congresso.....	218
Tabela 34 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa total	220
Tabela 35 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa do Poder Legislativo	221
Tabela 36 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa do Poder Executivo	223
Tabela 37 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa total.....	227
Tabela 38 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa do Poder Legislativo	229
Tabela 39 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa do Poder Executivo.....	231
Tabela 40 – Análise da atenção sobre a área da assistência social nas mensagens ao Congresso Nacional	232
Tabela 41 – Correlação de Pearson entre subcódigos de assistência social em mensagens ao Congresso Nacional e legislação total.....	235
Tabela 42 – Análise da atenção sobre a assistência social nas conferências nacionais de assistência social.....	236
Tabela 43 – Correlação Linear de Pearson entre os subcódigos da assistência social nas legislações, mensagens ao Congresso e conferências nacionais, por ano.....	238

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de legislações	126
Gráfico 2 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de decretos	127
Gráfico 3 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de decretos legislativos.....	128
Gráfico 4 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de emendas constitucionais.....	129
Gráfico 5 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de leis	130
Gráfico 6 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de leis complementares	131
Gráfico 7 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de medidas provisórias	132
Gráfico 8 – Análise de curtose e l-curtose sobre o orçamento autorizado -1995-2003	159
Gráfico 9 – Distribuição de curtose sobre orçamento autorizado do Ministério Saúde 1995-2003	161
Gráfico 10 – Percentual de atenção entre os tópicos na Constituição Federal de 1988	163
Gráfico 11 – Percentual de atenção sobre saúde e assistência na produção legislativa	165
Gráfico 12 – Percentual de atenção sobre saúde e assistência em mensagens ao Congresso Nacional.....	167
Gráfico 13 – Percentual de atenção sobre as áreas de saúde e assistência considerando o total de legislações e mensagens ao Congresso Nacional.....	168
Gráfico 14 – Percentual de atenção sobre a área de saúde considerando o total de legislações e mensagens ao Congresso.....	171

Gráfico 15 – Distribuição do percentual de atenção para a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87/88 entre os subcódigos na área da saúde.....	175
Gráfico 16 – Distribuição do percentual de atenção sobre os subcódigos da saúde na Constituição Federal de 1988	177
Gráfico 17 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano nas mensagens ao Congresso.....	178
Gráfico 18 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção legislativa total	182
Gráfico 19 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção do Poder Legislativo.....	184
Gráfico 20 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção do Poder Executivo	186
Gráfico 21 – Análise comparada da atenção sobre subtópicos da saúde, por ano, na produção legislativa total e nas mensagens ao Congresso	187
Gráfico 22 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa total	189
Gráfico 23 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa do Poder Legislativo	191
Gráfico 24 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa do Poder Executivo	192
Gráfico 25 – Análise da atenção sobre a área da saúde nas mensagens ao Congresso Nacional.....	195
Gráfico 26 – Análise comparada do percentual de atenção sobre os subtópicos da saúde na produção legislativa total e nas mensagens ao Congresso	197
Gráfico 27 – Análise da atenção sobre a saúde nas conferências nacionais de saúde	201
Gráfico 28 – Atenção sobre sistemas alternativos, planos e seguros de saúde nas mensagens ao Congresso Nacional, legislações aprovadas e conferencias nacionais de saúde.....	207

Gráfico 29 – Percentual de atenção sobre a área de assistência social considerando o total de legislações e mensagens ao Congresso	211
Gráfico 30 – Distribuição do percentual de atenção para a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87/88 entre os subcódigos na área da assistência social.....	214
Gráfico 31 – Distribuição do percentual de atenção sobre subcódigos da assistência social na Constituição Federal de 1988.....	216
Gráfico 32 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano nas mensagens ao Congresso.....	219
Gráfico 33 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa total	220
Gráfico 34 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa do Poder Legislativo	222
Gráfico 35 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa do Poder Executivo.....	223
Gráfico 36 – Análise comparada da atenção sobre subtópicos da assistência social, por ano, na produção legislativa total e nas mensagens ao Congresso Nacional.....	226
Gráfico 37 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa total.....	228
Gráfico 38 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa do Poder Legislativo	230
Gráfico 39 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa do Poder Executivo	231
Gráfico 40 – Análise da atenção sobre a área da assistência social nas mensagens ao Congresso Nacional	233
Gráfico 41 – Análise comparada do percentual de atenção sobre os subtópicos da assistência social na produção legislativa total e nas mensagens ao Congresso.....	234
Gráfico 42 – Distribuição do percentual de atenção por ano entre os subcódigos para as conferências na área da assistência	237

Gráfico 43 – Atenção sobre combate à pobreza nas mensagens ao Congresso Nacional, legislações aprovadas e conferências nacionais de assistência social.....	240
--	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 A AGENDA-SETTING NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONFLITO E ATENÇÃO NA DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES	34
1.1 Os três eixos da literatura de agenda-setting: midiática, opinião pública e governamental	39
1.2 A agenda- <i>setting</i> no debate sobre democracia: poder e conflito no processo pré-decisional	48
1.3 As Agendas do processo de agenda-setting: definição de problemas, participação e prioridades	61
2 OS MODELOS DE MÚLTIPLOS FLUXOS, A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO E O POLICY AGENDAS PROJECT	74
2.2 A Teoria do Equilíbrio Pontuado: estabilidade e mudança na dinâmica das políticas públicas	96
2.3 The Policy Agendas Project e o Comparative Agendas Project.....	111
3 PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS E SELEÇÃO DE DADOS.....	116
3.1 Seleção de indicadores nacionais para a análise da dinâmica das políticas de saúde e assistência social	122
3.2 Formas de tratamento de dados	139
3.2.1 Análise de conteúdo.....	140
3.2.1.1 Codebook.....	141
3.2.1.2 Processo de codificação	143
3.2.2 Sistematização e construção de banco de dados	145
3.2.3 Equivalência percentual	146
3.2.4 Correção inflacionária e padronização monetária	147
3.3 Forma de análise de dados.....	148
3.3.1 Análise de distribuição orçamentária com modelo de curtose e l-curtose.....	148

3.3.2	Análise longitudinal das políticas de saúde e assistência social: a dinâmica das políticas públicas.....	151
3.3.3	Análise de entropia: a diversidade na atenção sobre políticas.....	153
3.3.4	Estudos de casos transversais sobre subtópicos específicos.....	155
4	INCREMENTALISMO E PONTUAÇÕES: A DINÂMICA DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PERSPECTIVAS LONGITUDINAL E TRANSVERSAL.....	157
4.1	A dinâmica das políticas de saúde no Brasil (1986 a 2003).....	170
4.1.1	Análise Longitudinal: a atenção sobre os subtópicos da saúde ao longo do tempo.....	178
4.1.2	Análise de entropia e de diversidade na atenção sobre as políticas de saúde	188
4.1.3	Estudo de caso transversal: Inflexões e mudanças na atenção aos modelos de saúde no Brasil	206
4.2	A dinâmica das políticas de assistência social no Brasil (1986 a 2003).....	210
4.2.1	Análise Longitudinal: a atenção sobre os subtópicos da assistência social ao longo do tempo.....	217
4.2.2	Análise de entropia e de diversidade na atenção sobre as políticas de assistência social	227
4.2.3	Estudo de caso transversal: Incrementalismo e pontuações sobre o combate à pobreza no Brasil.....	240
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	244
	REFERÊNCIAS.....	252

INTRODUÇÃO

Esta é uma tese sobre políticas públicas. De forma mais específica, tem seu escopo direcionado sobre o processo de formação da agenda governamental (agenda-setting) com foco nas mudanças de políticas que configuram a dinâmica das políticas públicas no Brasil. Apesar de recentes, com pouco mais duas ou três décadas de história, os estudos sobre políticas públicas no Brasil já são amplamente reconhecidos e difundidos entre os pesquisadores do país e também no cenário internacional. Algumas características sobre esse campo do conhecimento merecem ser destacadas logo no início desta Introdução: a multidisciplinaridade dos estudos; a dispersão teórica e conceitual e, por fim, o diálogo com a literatura internacional, sobretudo nos estudos de agenda e formulação de políticas.

Definir os limites de um campo de conhecimento, suas teorias e métodos, é uma tarefa extremamente difícil de ser realizada, sobretudo quando tratamos de áreas de fronteiras que se aproximam de conceitos e de debates originalmente advindos de outras tantas áreas. No Brasil, os estudos sobre políticas públicas passam a ser reconhecidos como uma subárea do conhecimento a partir do final dos anos 1980 – um período emblemático para o país com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal –, tendo como principal característica o seu aspecto multidisciplinar (MARQUES; FARIA, 2013). Entre as diversas áreas que contribuem para o campo encontram-se a Administração Pública, Antropologia, Ciência Política, Direito, Psicologia Social, Relações Internacionais, Sociologia, entre outras (MARQUES; FARIA, 2013). Destaque na produção científica e analítica no Brasil deve ser dado às áreas das Ciência Política, da Administração Pública e da Sociologia (FARAH, 2013; CORTES, 2013; MARQUES, 2013; ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2007). Como consequência dessa multidisciplinaridade, os estudos sobre políticas públicas realizados no país resultaram em uma característica negativa de dispersão e falta de diálogo entre as mais diversas produções, nas mais distintas áreas. O conhecimento se constituiu de formas paralela sem sistematização (MARQUES, 2013). Tal falta de coesão e de organização do conhecimento ainda traz dificuldades para os pesquisadores na busca de referências de trabalhos e produções anteriores. Por outro lado, a questão multidisciplinar também gerou um repertório

conceitual, teórico, metodológico e analítico extremamente diversificado para a literatura sobre políticas públicas.

Ao mapear os referenciais teóricos desses estudos junto aos trabalhos apresentados na ANPOCS entre 2002 e 2014, Sudano, Soares e Vergili (2015) apontam aproximações e distinções teóricas na produção nacional sobre políticas públicas. Segundo esses autores, dentre as principais teorias que conformaram os estudos, são destacadas “ciclo de políticas públicas, teoria dos sistemas, ‘modelo da lata de lixo’, aspectos da implementação de políticas, análise de redes (policy networks), policy communities, neoinstitucionalismo, especialmente o histórico e as teorias sintéticas” (SUDANO, SOARES e VERGILI, 2015, p.21). Com relação às abordagens neoinstitucionais, Marques (2013) já apontava que o neoinstitucionalismo poderia ser entendido como a perspectiva teórica que mais tem obtido destaque na literatura nacional nas últimas décadas, com vários autores focando suas análises na importância das instituições no processo de produção de políticas. No mesmo sentido, os autores Brasil e Capella (2015) verificam que a agenda de debates sobre políticas públicas no Brasil, geralmente investigada sob o prisma histórico-institucional, acompanhou a progressiva mudança das ações governamentais. Os debates sobre a consolidação democrática e o necessário reordenamento institucional, nos anos 1980, levaram a uma expansão dos estudos voltados à compreensão desse processo e seus impactos. Nos anos 1990, o processo de reforma do Estado também influenciou as pesquisas no campo que passou a se dedicar ao estudo da capacidade de governo, às práticas de gestão (do governo federal e também das inúmeras experiências inovadoras no plano local), aos processos de descentralização, e às relações entre Estado e sociedade (FARAH, 2013). Ao longo dos anos 2000 e 2010, as diversas políticas públicas, com destaque para as políticas sociais, sobretudo as redistributivas, e também para a temática da participação, foram objeto de inúmeros estudos de caso, sob as mais distintas abordagens teóricas e metodológicas, com destaque para os momentos de avaliação e implementação de políticas. Esse panorama, embora breve, aponta para um campo que tem se expandido em função das profundas transformações das ações governamentais nas últimas décadas (BRASIL e CAPELLA, 2015).

Entretanto, apesar de os estudos sobre as políticas públicas vivenciarem um período de expansão nas últimas duas décadas no Brasil (HOCHMAN, ARRETCHE e

MARQUES, 2007; MARQUES e FARIA, 2013), é possível perceber que o campo carece de reflexões teóricas mais aprofundadas (ARRETCHE, 2003; FARIA, 2003; SOUZA, 2006; FARAH, 2013; BRASIL e CAPELLA, 2015). A investigação sobre a formação da agenda no Brasil é, ainda, incipiente. De acordo com mapeamento da produção científica utilizando como referencial teórico os três modelos de análise mais importantes para a análise de produção de políticas – Múltiplos Fluxos (1984), Coalizões de Defesa (1993) e Equilíbrio Pontuado (1993) - realizado por Capella, Soares e Brasil, (2014), são poucos os estudos voltados à investigação de processos de formação da agenda, sobretudo com aplicação do modelo do Equilíbrio Pontuado que é quase nulo no país. Dos trabalhos encontrados neste mapeamento, grande parte é composto por estudos de caso de políticas setoriais específicas que não aplicam substantivamente os modelos, apenas adaptam alguns de seus conceitos chave na descrição dos fatos (CAPELLA, SOARES e BRASIL, 2014).

Um dos principais pilares desta tese, se não o principal, que embasa todo o argumento, teoria e método de análise, é o estreito diálogo com a literatura internacional sobre formação de agenda, no sentido de ir além da revisão bibliográfica ou da seleção de conceitos que possam servir para explicar um ou outro fato histórico. Ainda que essas questões sejam necessárias e importantes, é a aplicação, de fato, do modelo do Equilíbrio Pontuado, que tem o potencial de oferecer um ganho para a literatura nacional e contribuir com a construção do campo de políticas públicas no Brasil.

Os estudos sobre formação da agenda governamental têm sua origem nos Estados Unidos, no início dos anos 1970, com os pioneiros trabalhos de Cobb e Elder (1971, 1972). Ao conceituar o processo de agendamento, os autores identificam e diferenciam dois estágios pelos quais questões são percebida como problemas públicos. O primeiro estágio é definido pela agenda sistêmica. Nela estão presentes todas as questões que recebem a atenção da sociedade e que são percebidas como sendo problemas ou assuntos que devem ser tratados pelo governo ou pelos tomadores de decisão. O segundo estágio é a agenda governamental, composta pela atenção dos próprios tomadores de decisão e governantes sobre os assuntos e temas que eles próprios consideram importantes. A formação da agenda ainda passa por uma nova atualização com os estudos de John Kingdon, em 1984, com a criação de uma nova dimensão chamada de agenda decisória. A agenda decisória é entendida

como uma parte menor de temas presentes na agenda governamental que, não apenas chamam a atenção dos *policymakers* como problemas públicos, mas também se encontram em condições de atuação pelos formuladores de políticas.

A partir dessas características sobre o processo de formação da agenda governamental, destaca-se o papel da atenção sobre questões e compreensão dessas como problemas públicos prioritários. A atenção é um recurso escasso e limitado. Não é possível prestar atenção a todos os problemas ao mesmo tempo. Mais do que isso, não é possível, sequer, reconhecer a existência de todos os temas e problemas que existem em uma sociedade. Baseado nessas constatações, é primordial para o processo de políticas públicas entender quais temas ganham a atenção dos tomadores de decisão, e de que forma esse processo de priorização ocorre. De acordo com Baumgartner e Jones (1993, 2005) é o deslocamento da atenção dos atores e das instituições sobre temas específicos que, num determinado momento, pode produzir mudanças em políticas públicas. O modelo do Equilíbrio Pontuado elaborado pelos autores para explicar mudanças no processo de políticas públicas, se apropria de diversos estudos e conceitos propostos anteriormente por Kingdon (1984), Cobb e Elder (1971, 1972), Schattschneider (1960), Simon (1957) e avança na construção de uma teoria sobre pontuações. A constatação básica desse modelo teórico diz respeito ao comportamento da mudança nas agendas. Segundo o PET, coexistem períodos prolongados de estabilidade e de mudanças pequenas, definidas como ajustes incrementais, com períodos de rápidas e abruptas mudanças nas prioridades dos atores e das instituições. A unidade de análise desse modelo gira em torno da construção de imagens de políticas e, em especial, de monopólios de políticas. Monopólios de políticas são construções rígidas sobre determinadas políticas, compostas por valores, ideias e arranjos institucionais, que impõem barreiras de acesso à novos participantes e novas ideias. A manutenção da imagem da política e, como consequência, do monopólio, caracteriza os longos momentos de estabilidade e de mudanças incrementais. Há, no entanto, momentos pontuais em que o monopólio é quebrado pela mudança da imagem e dos valores entorno de uma política, configurando, assim, pontuações no equilíbrio e mudanças em políticas. (BAUMGARTNER; JONES, 1993; TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999).

Estudar a dinâmica das políticas públicas em uma nação, termo empregado por Baumgartner e Jones (1993, 2005), significa mapear, acompanhar e analisar a

atenção dos tomadores de decisão e as consequentes mudanças no processo de entrada e saída dos temas na agenda governamental ao longo do tempo. Ao analisar a dinâmica de políticas públicas em grandes períodos de tempo, esperamos encontrar tanto momentos de estabilidade, nos quais as políticas sofrem pequenos ajustes incrementais, como também pontuais momentos de ruptura do equilíbrio com mudanças significativas e de larga escala nas políticas públicas. (BAUMGARTNER e JONES, 1999, 2002).

Com base nessa literatura sobre o processo de formação de agenda e, sobretudo, na relação entre a atenção dos atores e instituições e a mudança em políticas, algumas perguntas movem esta tese de doutorado. A primeira delas pode ser definida como sendo a pergunta de partida desta tese, ou seja, aquilo que essa tese pretende responder: Existem mudanças significativas nas políticas de saúde e de assistência social no Brasil ao longo das duas primeiras décadas pós redemocratização? Se sim, qual o padrão dessas mudanças? Elas operam em uma lógica de ajustes incrementais ou também existem momentos pontuados por grandes mudanças ao longo do período analisado?

Uma ressalva precisa ser feita logo de início: essas perguntas não pretendem aferir impactos, entender processos de implementação nem fazer avaliações de políticas. Toda literatura mobilizada para construção teórica e metodológica define o escopo dessa tese que está restrito ao processo de agenda-setting e à análise das mudanças sobre políticas públicas ao longo do tempo. A partir dessa pergunta, esta tese tem o objetivo analisar a formação da agenda governamental sobre as políticas de saúde e de assistência social no Brasil, entre os anos de 1986 e 2003. São objetivos específicos evidenciar momentos de equilíbrio e de manutenção de monopólios sobre as imagens dessas políticas; mas também, se houver, apontar e analisar momentos de ruptura de monopólios e de mudanças rápidas e de larga escala. A pergunta de partida e os objetivos desta tese encontram no repertório teórico de agenda-setting, sobretudo na proposta de Baumgartner e Jones (1993, 1999, 2005) uma base analítica relevante para o desenvolvimento desse estudo uma vez que analisam mudanças em políticas por meio do mapeamento e análise da atenção de atores e instituições sobre políticas públicas.

O recorte temporal proposto por este projeto é altamente significativo para estudar a dinâmica das políticas públicas no caso brasileiro. Os anos compreendidos entre 1986 e 2003 refletem as duas primeiras décadas do período de reestruturação democrática do Brasil após uma dura ditadura militar. Nesse período, o país passou por diversas mudanças estruturais, advindas da recente transformação no regime político, no sistema político-partidário, nas relações entre Estado e sociedade, contando, ainda, com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988. Tivemos, ao longo desse tempo, quatro presidentes empossados: José Sarney (1985 a 1990); Fernando Collor de Melo (1990 a 1992); Itamar Franco (1992 a 1995); Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003); divididos em três partidos políticos distintos (PMDB, PRN, PSDB), dois vice-presidentes assumindo no lugar do titular, um por morte e um por renúncia após um processo de impeachment e uma reeleição. No campo econômico, tivemos cinco moedas diferentes (cruzado, cruzado novo, cruzeiro, cruzeiro real e real). Nesse cenário, no que diz respeito ao recorte temático proposto por esta tese, as políticas de saúde e de assistência social, é no período de redemocratização que se estrutura as principais diretrizes que formam os sistemas de saúde e de seguridade social no país. A maior abertura à participação social, a realização de audiências públicas nas reuniões da Assembleia Nacional Constituinte, além da configuração de um sentimento nacional movido pelos princípios democráticos, após um longo período de ditadura, justifica a escolha dessas políticas setoriais. Também podemos enunciar uma série de fatos históricos de alta relevância durante o período analisado: a formação do Sistema Único de Saúde-SUS; as políticas de reforma sanitária; a implementação de estruturas descentralizadas na saúde; a criação dos Conselhos Municipais de Saúde; a Lei Orgânica da Saúde e as responsabilidades estatais previstas em Constituição de universalidade, gratuidade, integridade, organização descentralizada com direção única em cada esfera de governo; prioridade das atividades preventivas e sem prejuízo das atividades de assistência; participação da comunidade; financiamento público das três esferas de governo e participação da iniciativa lucrativa e filantrópica de modo auxiliar (LUCCHESI, 1996; ANDRADE, PONTES e MARTINS JÚNIOR, 2000; ANDRADE, 2001). Na assistência social, ainda no aspecto normativo, a Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, a criação do BCP e os Conselhos Municipais de Assistência Social se destacam num ambiente econômico e político marcado pelo corte de gastos públicos. Ao longo desses 18 anos de história política no Brasil,

marcado por diversas mudanças no macrossistema político, econômico e social, analisar a atenção e as prioridades das instituições e dos atores sobre políticas públicas é de extrema importância para compreender os caminhos, avanços, retrocessos, inflexões e conquistas sobre os setores de saúde e de assistência social no Brasil.

De formas distintas, utilizando outros métodos de análise, sobretudo métodos histórico-descritivos, as políticas de saúde e de assistência social ainda são objeto de fundamental importância para a análise dos caminhos das políticas públicas no Brasil. Marcado por desigualdades sociais históricas, com altos índices de pobreza, miséria, fome e mortalidade infantil, a redemocratização do país marcou um período de grandes mudanças e altas expectativas sobre políticas sociais. Questões relacionadas ao desenho federativo, às dificuldades de implementação de políticas, formas de financiamento de ações, assim como a avaliação e monitoramento de políticas e programas estão entre os mais diversos estudos desenvolvidos sobre essas políticas setoriais. Como veremos ao longo desta tese, a atenção dos atores e das instituições sobre as políticas de saúde e de assistência social, no decorrer do tempo, pode evidenciar momentos de grande estabilidade, mas também picos de atenção sobre questões específicas internas a essas políticas. Conforme mencionado anteriormente, analisar a dinâmica das políticas não está relacionado com o impacto que essas ações têm sobre a sociedade. A análise busca identificar, mapear e acompanhar a atenção dos atores e instituições sobre as políticas selecionadas ao longo do tempo e, a partir disso, verificar mudanças e continuidades sobre as políticas de saúde e de assistência. Marcado por um período de extrema reestruturação normativa, qual a relação do contexto político, econômico, social e administrativo com a produção de políticas de saúde e de assistência social? Como evidenciar permanências e mudanças da atenção governamental ao longo desses 18 anos caracterizados por significativas mudanças e reformas no sistema político e social no Brasil?

Baseado, então, no objetivo de analisar a formação da agenda de políticas de saúde e de assistência social, evidenciando a existência de possíveis momentos incrementais, e também de momentos pontuados por grandes mudanças (Baumgartner e Jones, 2005) o desenho de pesquisa elaborado a partir de algumas premissas metodológicas. A primeira, conforme orienta o modelo do Equilíbrio Pontuado, relaciona a mudança na agenda à variações na atenção dos atores e

instituições sobre políticas específicas. Desta forma, analisar a formação da agenda ao longo do tempo implica na necessidade de mapear e acompanhar a atenção dos atores e das instituições envolvidos no processo de produção de políticas nas áreas da saúde e assistência social. Metodologicamente, uma forma de acompanhar a atenção desses atores sobre as políticas públicas faz-se por meio da criação de indicadores de atenção. Conforme será tratado no Capítulo 3, totalmente dedicado ao debate dos princípios metodológicos e apresentação dos dados, indicadores de atenção são criados a partir de seis fontes de dados distintas. A primeiro deles é a produção legislativa aprovada no período analisado. Compõem essa fonte as seguintes espécies normativas: leis, leis complementares, emendas constitucionais e decretos do Legislativo, além das prerrogativas legislativas do Poder Executivo, como os decretos e as medidas provisórias. O segundo locus de onde indicadores são produzidos são as Mensagens ao Congresso Nacional, um documento textual, obrigatório segundo a Constituição Federal de 1988, que evidencia as prioridades do Executivo em sua relação com o Congresso Nacional. A terceira fonte de dados é a própria Constituição Federal. Nesta análise, que vai de 1986 a 2003, a promulgação da Constituição em 1988 não poderia ser descartada, dada a importância de seu conteúdo no processo de mapear e analisar a atenção sobre políticas. O mesmo motivo é aplicado a quarta fonte: as audiências públicas realizadas no âmbito das reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. A quinta fonte é, sem sombra de dúvida, a mais utilizada e precursora dos estudos sobre análise da dinâmica de políticas no cenário internacional – o orçamento anual aprovado. A sexta e última fonte utilizado por esta tese reflete uma adaptação para melhor adequação do modelo ao sistema político brasileiro. Foi incluído na análise desta tese indicadores obtidos em arenas não governamentais como as Conferências Nacionais de Saúde e de Assistência Social realizadas dentro do período analisado.

Os seis locus de análise mencionados produziram, juntos, um universo de 23.174 dados para análise. Entre normas, textos, elementos não-textuais e numéricos, esses dados passaram por diversas técnicas de tratamento: análise de conteúdo, mecanismos de codificação de dados, correção monetária, uso do software NVivo 11 e sistematização de banco de dados. Esses mecanismos de tratamento de dados são necessários para que os dados, oriundos de distintos lugares sob as mais diferentes

formas, possam ser analisados e comparados. O desenho de pesquisa desta tese prevê a codificação do conteúdo das políticas substantivas de cada dado analisado por meio de um livro de códigos universal (codebook). É por meio da frequência de aparecimento desses códigos, que refletem políticas públicas, ao longo do tempo, que a análise longitudinal é realizada. Além da análise longitudinal relacionada à frequência de aparecimento de temas, a tese ainda realiza análise de distribuição orçamentária via modelo de curtose, e estudos de caso transversais, apontando particularidades nos subsistemas da saúde e da assistência social no Brasil. Esses dados serão melhor debatidos na recuperação do capítulo 3 que segue no final desta Introdução.

Antes de entrar nos principais tópicos de cada um dos capítulos, evidenciando o caminho e o desenho deste trabalho, aponto ao leitor as motivações e os principais desafios enfrentados na realização desta tese. Motivações e desafios se misturam neste longo, difícil, exigente, mas gratificante processo de construção de conhecimento. Resgato a primeira frase desta Introdução, “esta tese é sobre políticas públicas” e essa é, sem dúvidas, a maior motivação desse trabalho. Os desafios dessa área do conhecimento multidisciplinar, em construção, em disputa e, por vezes, subvalorizada, são tomados pelo autor como grande motivação para a produção de um estudo relevante, que possa fortalecer o campo e a área de políticas públicas no Brasil. Unido ao histórico de formação do autor, bacharel em gestão de políticas públicas, um dos primeiros cursos de graduação da área no Brasil, a visibilidade, o reconhecimento e o respeito pelos estudos de políticas públicas são grandes desafios e metas buscadas pelo autor, fazendo com que sejam, ao mesmo tempo, grandes motivadores deste estudo. O contato e a profunda admiração pelas produções internacionais na área de políticas públicas é outro ponto de contato entre motivação e desafio. A literatura internacional tem andado a largos passos nas últimas décadas, produzindo uma quantidade relevante de estudos cada vez mais complexos e elaborados. A criação e desenvolvimento do CAP é uma amostra dessa evolução e complexidade. Trazer essas informações para a realidade brasileira, entender e aplicar seus modelos de análises e desenhos de pesquisa, aproximar o debate nacional do internacional, colocar os estudos brasileiros e os estudos sobre o Brasil em destaque nesse cenário motivaram a produção desta tese, apesar dos diversos desafios enfrentados. Por fim, é o ineditismo na aplicação desse desenho de pesquisa

no Brasil, inicialmente formulado para explicar outros contextos, que requer profundos conhecimentos teóricos e metodológicos, além da disponibilidade e sistematização de dados que possibilitam motivação e desafios para o autor. Atestar a aplicabilidade do modelo, propor adaptações e alterações nos indicadores, indicar caminhos para uma nova agenda de pesquisas no país são, conseqüentemente, a maior recompensa que este trabalho pode ter.

Esta tese é composta de quatro capítulos, além desta Introdução e demais elementos pré-textuais, seguida da Conclusão e Bibliografia. A seguir, apresentamos os principais assuntos que serão tratados em cada um deles.

O primeiro capítulo chamado de “A agenda-setting no processo de políticas públicas: conflito e atenção na definição de prioridades” tem como principal objetivo sistematizar e debater a construção da literatura sobre agenda-setting no cenário internacional. Base teórica que sustenta os modelos de análise mais recentes, o grande desafio deste capítulo foi o de reunir e organizar um campo de conhecimento profundamente difuso em áreas distintas que, por muitas vezes, não estabelecem relações diretas. O primeiro ponto deste capítulo recupera as distintas vertentes dos estudos de agenda, começando pelos seus conceitos e surgimento na área da comunicação social, com destaque para a comunicação política (McCOMBS e SHAW 1972; COOK, 1998) Nesse sentido, aponto que os conceitos e os estudos desenvolvidos nessa área não são os mesmos utilizados pelos autores que desenvolveram os estudos de formação de agenda na ciência política e na *policy science* (COBB e ELDER, 1971; 1972) Destaque é dado, assim, para a existência de diversas agendas: midiática, da opinião pública e governamental. A segunda contribuição do capítulo aponta mais especificamente para o conceito de agenda na ciência política e sua relação com as teorias democráticas. Autores como Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz (1962) são essenciais para a retomada desse debate que coloca em primeiro plano o papel da mobilização e da expansão do conflito, e as não-decisões como ação governamental. Por fim, a última contribuição do capítulo reside na sistematização do conhecimento sobre agenda-setting por aqueles que são reconhecidos como os primeiros autores a definir o conceito de agenda-setting na ciência política. A importância do trabalho de Cobb e Elder (1971, 1972) é unânime entre os mais renomados autores dos modelos teóricos utilizados por essa tese. Kingdon (1984); Baumgartner e Jones (1993, 2005) e muitos outros

autores contemporâneos iniciam o debate sobre agenda baseando-se nos estudos de Cobb e Elder. Com essa recuperação teórica sobre o conceito de agenda, o capítulo constrói o primeiro degrau sobre quais modelos de análise de políticas públicas foram propostos nas décadas seguintes, foco do capítulo dois.

Os modelos de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1984, 2003) e do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), são duas concepções teórico-metodológicas que renovaram e expandiram a dimensão explicativa dos estudos de agenda e de produção de políticas. Esses dois modelos clássicos do *policy process* introduziram conceitos novos, métodos de análises e hipóteses sobre a construção de problemas, seleção de alternativas e relações entre diferentes níveis de organização governamental. O papel dos subsistemas ou das comunidades de políticas é resgatado pelos dois autores que lançam luz à dinâmica fluída entre a atenção dos *policymakers* e a relação entre o macrossistema e os subsistemas de políticas.

O segundo capítulo “Os modelos de Múltiplos Fluxos, a teoria do Equilíbrio Pontuado e o Policy Agendas Project” tem o objetivo de apresentar a origem desses modelos de análise, e traz também atualizações e revisões elaboradas por autores que seguiram com os estudos dos modelos propostos. Na primeira seção apresentamos a proposta do modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) descrevendo as principais características da metáfora dos fluxos (problemas, soluções e política), o conceito de janela de oportunidade e o papel dos empreendedores de políticas. Além disso, também recuperamos as mais recentes sistematizações elaboradas por Zahariadis (2014; 2016) e Birkland (2001; 2003) que abrem novos caminhos de estudos sobre o papel da ambiguidade no processo de definição de problemas e alternativas, e também sobre os eventos focais como formas de mudança em políticas e abertura de janelas de oportunidades. A segunda seção, de extrema importância para esta tese, aponta para uma das mais relevantes proposições do modelo do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993): a constatação da existência de longos momentos de equilíbrio, marcado seja por pequenas mudanças incrementais, seja por momentos pontuais caracterizados por rápidas e impactantes mudanças nas políticas. A atenção e as instituições ganham destaque nessa análise. As atualizações do modelo ficam por conta da criação de um projeto de pesquisa chamado “Policy Agendas Project”, inicialmente coordenado pelos próprios autores. O desenho deste projeto é baseado em um sistemático processo de

codificação de dados, no qual é feita uma análise sobre a atenção dos atores e instituições e sobre mudanças em políticas públicas, ao longo do tempo. A última seção deste capítulo é dedicada, portanto, à descrição do desenho de pesquisa que estruturou uma série de estudos nos Estados Unidos e sua consequente expansão com o “Comparative Agendas Project”. Esta seção final faz uma ponte para o terceiro capítulo desta tese, que se dedica à apresentação dos dados e escolhas metodológicas que estruturam este estudo.

Aplicar, no Brasil, uma série de conceitos teóricos elaborados para a análise de mudanças em outros sistemas políticos e sociedades e construir, a partir disso, um desenho de pesquisa que explique mudanças nas políticas de saúde e assistência social no Brasil requer uma série de adaptações e escolhas, sobretudo escolhas de quais dados existem no nosso sistema político e social e que podem, sem perder o potencial explicativo, servir de indicador de atenção para o acompanhamento das prioridades dos atores e instituições que agem sobre os subsistemas das políticas.

Desta forma, o terceiro capítulo detalha, em sua primeira seção, a escolha dos dados utilizados por esta tese. Advindos de seis fontes distintas, 23.174 dados foram selecionados para a análise da dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil de 1986 a 2003. Foram mapeadas: 1) a produção legislativa aprovada de todo o período estudado; 2) as mensagens ao Congresso Nacional anuais; 3) o orçamento aprovado disponível de 1995 a 2003; 4) as atas das audiências públicas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987; 5) a Constituição Federal de 1988 e 6) os relatórios das Conferências Nacionais de Saúde (1986, 1992, 1996, 2000, 2004) e das Conferências Nacionais de Assistência Social (1995, 1997, 1999, 2001 e 2003). Além da apresentação dessa seleção de dados, o capítulo ainda apresenta uma seção específica sobre o tratamento dos dados. Por se tratar de corpus documentais distintos, diversas técnicas e ferramentas de tratamento e sistematização de dados foram utilizados visando a uniformização dos dados para comparação. Dentre essas técnicas e ferramentas nos utilizamos a análise de conteúdo com codificação e sistematização de dados, o tratamento estatístico percentual e a correção monetária e inflacionária para dados orçamentários. Sem esse passo metodológico de tratamento dos dados, as análises não seriam possíveis de serem realizadas de forma confiável.

Por fim, a última seção deste capítulo apresenta os métodos e formas de análises às quais os dados já tratados foram submetidos. Profundamente relacionadas aos preceitos do Equilíbrio Pontuado, e seguindo o desenho do Policy Agendas, quatro tipos de análises são descritas: 1) a análise de distribuição orçamentária executada com o modelo de curtose (kurtosis) e l-curtose (l-kurtosis) que evidencia, de forma geral, a existência de fricções institucionais e cognitivas no país durante o período analisado, constituindo um pano de fundo para o estudo setorial; 2) a análise em perspectiva longitudinal na qual se mensuram variações da atenção sobre as políticas de saúde e de assistência social ao longo do tempo; 3) a análise de entropia e diversidade de atenção da agenda, com o método de entropia H de Shannon, que tem como principal objetivo verificar o grau de diversidade ou de concentração de subtemas dentro das políticas de saúde e de assistência social e, 4) a análise transversal, realizada por meio de estudos de caso de políticas específicas, nos quais selecionados um subcódigo da saúde e outro da assistência social para análise de momentos incrementais e momentos de pontuação no equilíbrio e rápidas mudanças nas políticas selecionadas.

O capítulo quatro é dedicado à realização das análises propostas no capítulo anterior. A análise é iniciada com análises mais gerais sobre o contexto brasileiro durante todo o período analisado. Para isso, são realizadas análises sobre a distribuição orçamentária, que evidencia uma curva leptocúrtica resultante da presença de fricções institucionais e cognitivas na distribuição orçamentária da época e, também, a análise da composição da atenção sobre as políticas de saúde e de assistência social na Constituição Federal de 1988. As suas seções que seguem, a 4.1 e a 4.2, são dedicadas às análises setoriais da saúde e da assistência social, respectivamente. Nos dois casos demonstramos por meio das análises longitudinais, de diversidade, de concentração e também por meio de um estudo de caso, a dinâmica das políticas de saúde e de assistência social ao longo dos 18 anos analisados. São discutidos tantos os momentos de incrementalismo encontrados, como também abrimos o debate para a compreensão dos momentos de maior atenção e indicação de possíveis mudanças dessas políticas.

Por fim, nas Considerações Finais, apresentamos os principais resultados dessa análise, os desafios, limites e possibilidades de estudos futuros a partir dos achados desta tese.

1 A AGENDA-SETTING NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONFLITO E ATENÇÃO NA DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

Os estudos sobre políticas públicas têm ganhado destaque no Brasil, sobretudo após os anos 2000, não apenas entre a comunidade acadêmica, mas em todos os setores da vida pública – na vida política, na mídia e na opinião pública. Essa atenção voltada ao maior conhecimento e análise das ações e preferências dos governantes, bem como às suas consequências, às formas de atuação e também às relações entre os diversos atores e instituições, proporcionou o surgimento de uma agenda de pesquisas inovadora e relevante no país. Estudos sobre o processo de políticas públicas marcaram o início de um caminho que, ao longo do tempo, resultou na consolidação de um campo de estudos com distintas vertentes teóricas e metodológicas aplicadas às diversas fases desse processo. Destaque deve ser dado aos estudos na área de avaliação e de construção de indicadores de monitoramento e avaliação de políticas públicas – área esta que atraiu a atenção dos pesquisadores brasileiros desde o início dos anos 2000, sucedida pelo “boom” dos estudos de implementação, já na virada dos anos 2010. Nesse cenário de crescimento e de edificação do campo de políticas públicas no Brasil, a literatura de *agenda-setting* e de formulação de políticas públicas se desenvolveu de forma mais lenta, com menor atenção e destaque entre os acadêmicos no país.

Assim, este capítulo tem o objetivo de apresentar e revisitar de forma crítica a literatura que serve de fundamentação teórica básica utilizada por esta tese: a literatura sobre *agenda-setting*. Antes de aprofundarmos o debate no histórico desse tema, suas abordagens, histórico e implicações, é importante nos atentarmos à definição dos termos envolvidos. O próprio conceito de “*agenda-setting*” é amplo e pode apontar para distintos significados em diferentes linhagens, como veremos nas três seções que compõem este capítulo. Como ponto de partida, é importante recordar que o termo “agenda” apareceu pela primeira vez na literatura de políticas públicas, área do conhecimento onde esta tese está inserida, nas obras de Roger Cobb e Charles Elder (1971 e 1972). Os autores definiram o termo agenda como “a general set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity” (COBB e ELDER, 1971, p.905) e avançaram, ainda, para uma concepção mais detalhada de “agenda institucional”

definida como “to denote a set of concrete items scheduled for active and serious consideration by a particular institutional decision-making body” (COBB e ELDER, 1971, p.906). Entre esses dois conceitos de agenda, os autores mostraram, de forma ainda inicial, de que forma um tema poderia transitar, movendo-se de uma agenda geral (ou sistêmica) para a agenda institucional. Alguns anos depois, Cob e Elder, em parceria com Ross e Ross (1976) complementaram o processo de *agenda-setting* incluindo mais um estágio ou fase: a agenda decisional. A agenda decisional, de acordo com a definição de Cobb, Elder, Ross e Ross (1976), se refere a uma pequena lista de assuntos ou temas inseridos na agenda institucional que são capazes de capturar a atenção de forma urgente e imediata dos tomadores de decisão. Desta forma, ainda bem simplificada, a literatura de políticas públicas evidenciou um processo de agendamento composto por três tipos de agenda – sistêmica, institucional e decisional – cada uma com um significado próprio e distinto das demais (COBB, ELDER, ROSS e ROSS, 1976; KINGDON, 1984)

Ainda que para esta tese os termos utilizados estejam vinculados ao campo das políticas públicas, ampliados e melhor debatidos nas seções 1.2 e 1.3 deste capítulo, não podemos desconsiderar a forma como outras áreas do conhecimento se apropriam e definem o conceito de agenda. Os estudos de comunicação, em especial de comunicação política, se utilizam do termo *agenda-setting* de forma distinta e muito anterior ao seu aparecimento na *policy science*. Inspirados pelos trabalhos de Lippmann (1922), que refletem a relação entre mídia e opinião pública, o termo “*agenda-setting*” segue duas tradições distintas no campo da comunicação, com duas definições diferentes de *agenda-setting*. Em primeiro lugar, os estudos que focam na agenda pública, ou agenda da opinião pública; e em segundo lugar, os estudos sobre agenda midiática que focam na forma como a mídia prioriza e retrata os mais diversos assuntos e acontecimentos de uma determinada sociedade (McCOMBS e SHAW, 1972). Assim, notamos que existe na literatura diversas definições para o termo *agenda-setting* que, se não forem devidamente explicadas e diferenciadas, podem resultar em complicações conceituais e teóricas. Uma pergunta, no entanto, pode ser feita com relação a essas múltiplas definições do termo *agenda-setting*: O que pode unir todas essas definições? O que elas têm em comum considerando que os termos foram empregados em tempos e em áreas distintas?

O que une as diversas interpretações do termo “agenda”, independente da área em que o conceito é empregado, refere-se ao fato de que a questão mais importante está sempre vinculada a um processo de priorização ou ordenação de assuntos. Toda a literatura, quer da *policy science* (*policy agenda*), quer da comunicação ou da mídia (*public agenda* ou mídia agenda), partem do pressuposto inicial de que existe um recurso escasso e extremamente importante para o processo de priorização e ordenação dos temas e assuntos envolvidos em suas respectivas áreas. Esse recurso é a atenção. Para os estudos de *agenda-setting*, a atenção é tão importante quanto os insumos são necessários para os estudos da produção, ou o capital é importante para os estudos da economia. O pressuposto básico que une os estudos sobre *agenda-setting* entende que a atenção é um recurso escasso e que, por isso, os indivíduos e as instituições precisam estabelecer prioridades, dado que não é possível dar atenção a todos os temas e assuntos ao mesmo tempo. Assim, prioridades são definidas como os itens que são considerados, entre todos aqueles conhecidos, como sendo os mais importantes e que precisam ser tratados de forma urgente ou imediata. No caso da agenda governamental, esses itens prioritários podem ser exemplificados como sendo: ações para redução da extrema pobreza; alternativas para geração de energia limpa com menores danos climáticos; questões de transporte público em grandes metrópoles para facilitar o trânsito urbano; o combate à uma epidemia que tem gerado mortes e grandes demandas e prejuízos para o sistema de saúde pública. A atenção dada pelos governos ao longo do tempo a cada um dos assuntos e temas de sua competência é a chave dos estudos da agenda governamental. Essa atenção, obviamente, sofre mudanças de acordo com diversas variáveis. Crenças, valores, capacidades institucionais, tecnológicas e financeiras de cada governo são algumas dessas variáveis. Identificar e analisar a atenção é um trabalho difícil e altamente importante para o processo de políticas e para o campo de políticas públicas, conforme mencionado na introdução desse texto. Não existe uma lista pronta e acabada emitida pelos governos que elenque suas prioridades. Para identificar a atenção dos governos é preciso buscar o que se fala, como se fala e o que se faz. Nos capítulos 2 e 3 faremos uma grande revisão metodológica sobre a construção dos estudos de *policy attention* dentro dos estudos de *agenda-setting*.

Enquanto estudos sobre a agenda midiática e a agenda pública se dedicam à compreensão da forma como prioridades midiáticas afetam as prioridades da opinião

pública e vice-e-versa, neste estudo nossa atenção recai sobre a agenda governamental e sobre o processo pelo qual os temas se movem da agenda sistêmica para a agenda institucional e dessa para a agenda decisional. (KINDGON, 1984) Esse movimento de entrada em novas agendas, mais restritas, é afetado por diversos fatores como a mídia, a pressão popular, os grupos de pressão, os indicadores econômicos, a disponibilidade de tecnologia, entre outros.

Para finalizarmos essa breve introdução sobre o significado do termo *agenda-setting*, é imprescindível retomar algumas constatações de Kingdon (1984) que serão aprofundadas no capítulo 2. Mais do que qualquer outro autor, Kingdon foi quem sintetizou com maestria e distinção a literatura de agenda governamental ao dizer que a definição de agenda é muito maior do que simplesmente uma cacofonia de assuntos públicos e privados. Ela envolve mais do que um amontoado de assuntos que grupos e instituições entendem como sendo urgentes e passíveis de imediata publicização. O agendamento é marcado por um processo de filtragem de temas e assuntos que depende não apenas de valores individuais de atores ou de instituições envolvidas, mas também da percepção desses atores de que o assunto priorizado tem potencial para ser executado. Essa constatação não implica dizer que os tomadores de decisão apenas priorizam temas que podem ser resolvidos: há valores e intenções implícitas nesse processo. A questão central, neste ponto, resume-se ao fato de que, se a *agenda-setting* é definida pela formação de prioridades, a capacidade de atuação sobre um tema pode ser um indicador relevante para esse processo de hierarquização e filtragem de assuntos. Da mesma forma, é preciso pontuar que os problemas (*issues*) são construções sociais que precisam ser analisadas em um determinado tempo e contexto. Diferenças culturais, temporais e institucionais são variáveis importantes para a compreensão do processo de prioridades em uma sociedade. O que é considerado prioritário numa determinada sociedade pode não se tornar, por longos períodos, objeto de atuação governamental numa outra sociedade. E mais, dentro de uma mesma sociedade, a análise temporal pode evidenciar como questões entram e saem da agenda de prioridades dos governos de acordo com as décadas, ou mesmo de acordo com os partidos políticos no governo. São essas variações que fazem do processo de *agenda-setting* um fenômeno fluído e dinâmico, passível de momentos de longa estabilidades, com mudanças tímidas e incrementais, mas

também pontuado por rupturas e fortes mudanças, conforme descrito por Baumgartner e Jones (1993)

Agenda-setting é definido, portanto, como um processo de transformar questões privadas em públicas, e essas em prioridades governamentais. Essa definição une as principais contribuições de Cobb e Elder (1972) – agenda sistêmica e agenda institucional –, com a inovação trazida por Kingdon (1984) de agenda decisional, mostrando um processo em movimento. Um processo formado, basicamente, por questões culturais, institucionais, temporais, locais, sociais, políticas e econômicas. O objetivo dos estudos de agenda não é apenas o de entender o papel, os valores e as motivações dos atores e das instituições nesse processo, mas, também, de compreender um complexo e dinâmico arranjo composto por uma série de variáveis que se movimentam com velocidades distintas entre as três agendas podendo, ou não, entrar nas altas prioridades do governo. É com essa definição que iniciamos o debate que se segue neste capítulo, trazendo o histórico dos estudos de *agenda-setting*.

Subdividido em três seções, procuramos recuperar o desenvolvimento dos estudos da *agenda-setting* em suas distintas concepções. Na primeira seção, abordamos o surgimento do termo *agenda-setting* na área da comunicação social e debatemos as diferentes concepções e relações entre os conceitos de agenda midiática, agenda pública e agenda governamental (LIPPMANN, 1922; McCOMB e SHAW, 1972; TRAQUINA, 1995; WOLF, 1986) Deslocando o foco dos estudos de agenda para a área que nos interessa, a segunda seção parte da retomada dos escritos sobre a relação entre poder e conflito, no processo de construção, e da tomada de decisão presentes nos estudos da ciência política estadunidense entre os anos de 1950 e 1960. Nesse cenário, apresentamos conceitos e ideias gerais sobre a perspectivas elitista e pluralista para a compreensão da dinâmica da ação governamental, debate pertinente para a construção dos estudos sobre *agenda-setting* nas décadas seguintes (DAHL, 1956, 1961; SCHATTSCHEIDER, 1960; BACHRACH e BARATZ, 1962. A terceira e última seção deste capítulo apresenta o debate da formação da agenda-governamental (*policy agenda-setting*), o papel da atenção e das prioridades governamentais na literatura recente do campo das políticas públicas (ROGER, DEARING e BREGMAN, 1993; COBB, ELDER, 1971, 1976; KINGDON, 1984; BIRKLAND, 2001)

1.1 Os três eixos da literatura de agenda-setting: midiática, opinião pública e governamental

Surgidas e desenvolvidas de formas independentes, mas com forte influência interdisciplinar, tanto os estudos sobre a dinâmica da ação governamental, advindos da ciência política e, posteriormente desenvolvidos na *policy science*, como os estudos de opinião pública e mídia, presentes no campo da comunicação social, podem ser entendidos como sendo o *locus* de formação e consolidação dos estudos de formação de agenda (*agenda-setting*). Essa seção tem o objetivo de evidenciar o desenvolvimento daquilo que a literatura consagrou como sendo a existência de três eixos temáticos na formação de agenda: a midiática – *media agenda-setting*; a pública – *public agenda-setting*; e, finalmente, a agenda governamental – *policy agenda-setting* (MCCOMBS, SHAW, 1972, 1993; KOSICKI, 1993; ROGER, DEARING e BREGMAN, 1993; COBB, ELDER, 1971, 1972; 1976 TRAQUINA, 1995; BIRKLAND, 2001).

O paradigma do *agenda-setting* tem sua origem no estudo da problemática dos efeitos da mídia durante e após a Primeira Guerra Mundial. (TRAQUINA, 1995). Citando Wolf (1986), Traquina remete ao surgimento de novos meios de comunicação do período a preocupação sobre o entendimento dos efeitos que as notícias veiculadas poderiam causar no público. A *agenda-setting* reflete uma influência muito forte da mídia – a capacidade de nos dizer quais as questões que são importantes. Já em 1922, o colunista Walter Lippmann demonstrava a preocupação pelo fato de a mídia ter o poder de apresentar imagens para o público. A *mass media* surgia, portanto, como um objeto de estudo importante que buscava a compreensão com a seleção daquilo que era noticiado, e a forma como o público se importava e recebia tais informações.

Nas décadas de 1940 a 1960 novos métodos e técnicas de análise de dados – cujos autores mais importantes são Lazarfeld (1944, 1955), Festinger (1957) e Klapper (1960) –, intensificaram os estudos dos *mass media* que buscavam relacionar causa e efeito no âmbito eleitoral. Mas foi com o trabalho de Cohen (1963) e, sobretudo, com a pesquisa empírica de McComb e Shaw (1972) no início dos anos 1970 que o

conceito de *agenda-setting* tomou forma e passa a ser empiricamente investigado nos Estados Unidos.

De acordo com Traquina (1995), ainda que se possa remeter o primeiro conceito de *agenda-setting* (midiático) aos anos 1970, mais especificamente ao trabalho de McCombs e Shaw de 1972, reside no trabalho de Lippmann (1922) a hipótese da existência de uma relação entre a agenda midiática e a agenda pública. Ao se referir a esse trabalho, Traquina diz que “Lippmann argumentou que os *mass media* são a principal ligação entre os acontecimentos da nossa mente” (1995, p.193) Ainda que não utilizasse a expressão *agenda-setting*, foi Lippmann quem primeiro descreveu as relações existentes entre mídia e agenda pública, hoje entendida como o processo de agendamento da agenda pública.

Bernard Cohen (1963) observou que a imprensa "may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about. The world will look different to different people, (...) Depending on the map that is drawn for them by writers, editors, and publishers of the paper they read." Assim, Lippmann (1922), no início dos anos 1960, Cohen lançou a ideia daquilo que mais tarde levou à formalização da teoria da *agenda-setting* por McCombs e Shaw (1972).

Com os referenciais teóricos sobre a opinião pública surgindo, ou em processo de amadurecimento em meados dos anos 1960, não existia na literatura um conceito bem definido de *agenda-setting*. O próprio nome *agenda-setting* sequer era reconhecido como um conceito acadêmico até a publicação do clássico estudo de McCombs e Shaw (1972) sobre o papel da mídia na campanha presidencial estadunidense de 1968, quando o termo foi empregado pela primeira na literatura de comunicação social. Conhecido como o “Estudo de Chapel Hill”, McCombs e Shaw elaboraram um específico desenho de investigação que pudesse testar a relação entre os assuntos que eram veiculados pela mídia (*media agenda-setting*) e os assuntos que eram identificados pelo público como sendo assuntos relevantes naquela conjuntura (*public agenda-setting*). Baseados na combinação de dois recursos metodológicos – a análise de conteúdo (realizada por meio da análise das reportagens e temas tratados pelos veículos de comunicação de massa) e as pesquisas de opinião pública (elaboradas por meio da aplicação de entrevistas em uma amostra de 100 eleitores autoclassificados como indecisos), os autores

comprovaram empiricamente a existência de grande correlação entre os temas noticiados pela mídia e os temas que os entrevistados entendiam como sendo os mais importantes para a nação naquele momento. O emblemático estudo de 1972 evidenciou que questões como a política externa, a lei, a ordem interna e a política fiscal, por exemplo, apareciam com o mesmo grau de importância aferida pela frequência com que eram noticiadas ou apontadas como sendo um tema relevante, tanto na agenda midiática quanto na agenda pública.

O “Estudo de Chapel Hill” desencadeou uma tradição de pesquisas nos Estados Unidos que buscou analisar as relações existentes entre as agendas midiática e da opinião pública, utilizando uma metodologia mista composta por entrevistas e análise documental. Na pesquisa feita por McCombs e Shaw, em 1968, os autores concentraram-se em dois elementos primordiais: a consciência e a informação. Investigando a relação do processo de *agenda-setting* dos meios de comunicação de massa com a opinião pública (*public agenda-setting*), eles tentaram avaliar a relação entre o que os eleitores em uma comunidade diziam ser questões importantes e o conteúdo das informações da *mass media* utilizadas durante a campanha eleitoral. O trabalho publicado em 1972 evidencia que “os eleitores tendem a partilhar a definição dos media acerca do que é importante sugere uma função de *agenda-setting* dos *mass media*” (McCOMBS E SHAW, 1972, p.184). Desta forma, a hipótese levantada por Cohen em 1963 de que “a imprensa pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, mas tem, no entanto, uma capacidade espantosa para dizer aos leitores sobre o que pensar” (TRAQUINA, 1995, p.193) foi diversas vezes testada, a partir desse estudo de McCombs e Shaw. De acordo com a proposta inicial de McCombs e Shaw, de 1972, o conceito de *agenda-setting* atestaria a relação e os efeitos da comunicação de massa nas preferências políticas e eleitorais do público (AZEVEDO, 2004, 2013).

Desta forma, originária nos estudos de comunicação, a primeira definição dos estudos de *agenda-setting* está diretamente vinculada à composição e formação da agenda da mídia. Isso significa dizer que a seleção daquilo que será noticiado passa por filtros e seleção de tópicos, assim como pela escolha do meio de comunicação, do tempo de permanência e da hierarquia na importância dos temas. Assim, o processo de agendamento midiático pode ser assim definido:

▪ agenda midiática (*media agenda-setting*): procura identificar e estudar como e de que forma as questões aparecem na mídia (meios de comunicação). O cerne desses estudos de definição de agenda é a criação de uma consciência pública e o despertar de interesse nas questões salientadas pela mídia.

Azevedo diz que o processo de *agenda-setting* midiático pode ser concisamente identificado de acordo com os seguintes pontos:

Basicamente, a ideia-força implícita na noção de agenda-setting é a de que a) a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores relevantes para a notícia. b) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros, estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos. c) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, constrói atributos (positivos e negativos) sobre esses objetos; d) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (issues) importantes num determinado período de tempo. (AZEVEDO, 2004, p.54)

De acordo com Rogers (1993) os estudos sobre a formação da agenda pública, ou agenda da opinião pública, elegem como variável dependente a importância que determinados temas assumem para o público em geral, e buscam encontrar explicações que justifiquem as variações nesse grau de importância. Segundo Takeshita (2005, p.275):

Since the seminal 1968 study by McCombs and Shaw (1972), agenda-setting theory, one of the main perspectives in mass communication effects research, has contributed to public opinion research by providing a explanation of the role played by the media in public opinion process. The original agenda-setting hypothesis asserts that the media are influential in deciding what issues become major themes of public opinion, while the newly developed concept of the second level of agenda setting assumes that the media also have an influence on how people make sense of a given theme.

Já para Calmon e Costa (2007), essa abordagem possui algumas variantes, sendo que, num primeiro momento, o foco foi a influência da mídia na seleção dos temas que afetam a opinião pública e, posteriormente, foi considerar a influência da

mídia não somente na seleção, mas também na interpretação dos temas que preocupam a opinião pública. Os estudos de agenda pública nascem, portanto, em decorrência dos estudos que buscam entender a relação de causa-efeito entre aquilo que entra na agenda midiática e de que forma isso é apropriado pela opinião pública em geral.

- agenda pública (*public agenda-setting*): originários da relação entre o que a mídia divulga e a importância dada pelo público a esses fatos. O foco de análise desse eixo reside no estudo e compreensão da forma como o público se comporta e se importa com determinadas questões.

A pesquisa sobre *agenda-setting* produziu grandes modificações no cenário dos estudos das comunicações a partir da publicação de McCombs e Shaw (1972). Ao redor do mundo, diversos estudos de caso foram realizados, principalmente para verificar a influência da *mass media* nas eleições e na relação entre o conteúdo da agenda midiática e a identificação de problemas por parte da opinião pública. Um dos mais célebres trabalhos que buscaram mapear a trajetória dos estudos de *agenda-setting* é o produzido por Gerald Kosichi (1993), por realizar uma análise em periódicos acadêmicos e em livros publicados entre 1972 e 1993, encontrando mais de 200 artigos científicos e 12 livros sobre o tema *agenda-setting*. Ao longo dos anos, dentro do período estudado, o número de aplicações e de referências ao conceito de “*agenda-setting*” não apenas era crescente, como o seu escopo se alargava cada vez mais. Uma das mais importantes considerações do trabalho de Kosichi diz que a interdisciplinaridade do uso do conceito ampliou o leque de especialistas, e que áreas de conhecimento ultrapassavam as barreiras das ciências da comunicação. Profissionais e especialistas das áreas de sociologia, administração pública e psicologia passaram, com o decorrer do tempo, a integrar a comunidade em torno do conceito.

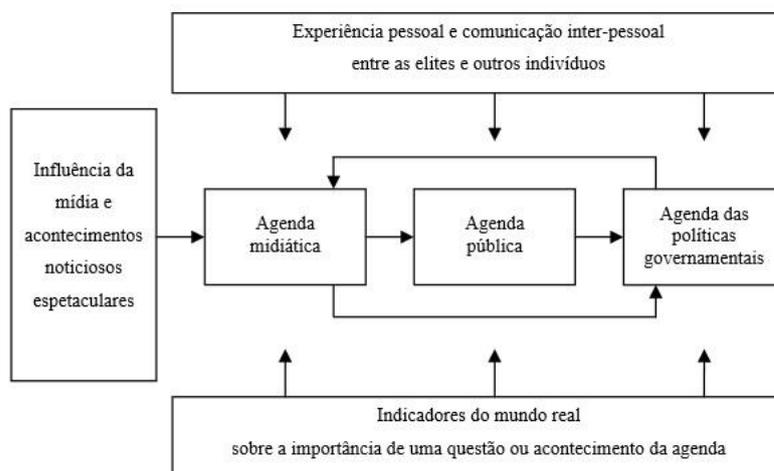
During its first 25 years, the agenda-setting literature has grown to include more than 200 separate articles and more than a dozen books dealing specifically with topic (Rogers, Dearing & Bregman, 1993). The heuristic value of the agenda-setting perspective is undeniable, but heuristic value is not the only standard by which we judge the accomplishments of scientists. Agenda setting key proponents have worked hard to expand its boundaries and scope, struggling valiantly to overcome the underspecified and constrained stimulus-response

approach to media effects contained in agenda setting original conceptualization. (KOSICKI, 1993, p.100)

Pesquisadores da área de comunicação de massa, Rogers e Dearing (1996), assim como Kosichi (1993), atestam a existência de três abordagens sobre os estudos de agenda: *i)* os trabalhos originalmente próprios da área de comunicação que buscam identificar fatores e formas de influência na agenda midiática, *ii)* os trabalhos que estão mais associados à proposta e ao conceito de McCombs e Shaw, e que evidenciam o processo de formação da opinião pública; *iii)* estudos mais recentes e com desdobramentos na ciência política, que buscam entender de que forma determinados assuntos ascendem à agenda governamental ou agenda de políticas públicas.

Tal constatação remete ao modelo conceitual que segue abaixo, elaborado por Rogers, Dearing e Bregman(1988). Na Figura 1, a seguir, o esquema evidencia que a agenda midiática influencia tanto a agenda pública como a agenda política, conforme teorizado anteriormente por McCombs e Shaw (1972). Em resposta, nota-se que a agenda política também influencia a agenda midiática, ou seja, aquilo que o governo faz também pode entrar na lista de prioridades e de notícias, ascendendo à agenda midiática. A agenda pública, de acordo com o esquema, também tem o poder influenciar a agenda das políticas públicas uma vez que a concepção de problema percebido pelo coletivo pode gerar a ascensão de um tema à pauta governamental. Nesse modelo conceitual, as três agendas sofrem influência de fatores externos – como as experiências pessoais, contatos e meio social –, o que faz com que os mesmos assuntos/temas despertem interesse e importância em diferentes escalas nas três agendas.

Figura 1 – Três Agendas



Fonte: TRAQUINA, 1995, p.193

A partir dessa concepção inicial, a ampla literatura produzida sobre o processo de *agenda-setting* passa a considerar não somente a existência de uma, mas de três tipos de agenda e, posteriormente, também a correlação existente entre elas na formação de questões públicas relevantes. A ressignificação dos estudos iniciais da teoria da agenda é exposta por McCombs e Valenzuela, (2007, p.48):

Until the 1970s, the traditional question in agenda-setting research was “who sets the public agenda?” In the 1980s, the new question was “who sets the press agenda?” The pattern of news coverage that defines the media’s agenda results from exchanges with sources that provide information for news stories, daily interactions among news organizations themselves, and journalism’s norms and traditions. (...) Prominent among the external sources of the media agenda are public officials. Exploring the link between public officials and the press converges with another area of agenda-setting research, that of policy agenda-setting, the process by which governments make decisions about which social issues will be the focus of attention and action.

Entendida por uma perspectiva mais integrada entre agenda midiática, agenda pública e agenda governamental, estudos produzidos a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, passam a apontar uma relação de mão dupla entre os diferentes tipos de agendas: questões que emergem a partir da atenção e seleção da agenda midiática influenciam diretamente a agenda pública e, a partir disso, podem

se consolidar na agenda governamental. Da mesma forma, questões que nascem da agenda governamental repercutem e produzem efeitos na agenda pública e na agenda midiática. Nessa perspectiva, a pesquisa em *agenda-setting* não apenas vem se desenvolvendo nos três eixos (midiática, pública e governamental) como também passou a identificar a relação entre elas.

Rogers e Dearing (1996) argumentam que a literatura sobre agenda tem focado, ao longo dos anos, seja nos estudos da criação da agenda pública a partir, por exemplo, dos estudos de McCombs e Shaw (1972), como na definição da agenda da mídia e de sua relação com a agenda da opinião pública. Todavia, essa literatura tem ignorado definição da agenda política, que é estudada, posteriormente, sobretudo por pesquisadores da ciência política.

Ainda no âmbito das teorias da comunicação, um dos principais autores a estabelecer uma relação direta entre a formação da agenda governamental com as demais agendas foi Timothy Cook. De acordo com o autor:

The reporter is the recorder of government but he is also a participant. He operates in a system in which power is divided. He as much as anyone (...) helps to shape the course of government. He is the indispensable broker and middleman among the subgovernments of Washington. He can choose from among the myriad events that seethe beneath the surface of government which to describe, which to ignore. (COOK, 1998, p; 88)

Timothy Cook, preocupado com o processo de agendamento realizado pelos formuladores de notícias, destaca que a mídia teria o poder de interferir no processo de formação da agenda governamental. Ele define a mídia (ou o jornalista) como um ator político importante, dada a sua capacidade de escolha e seleção de notícias alimentada, muitas vezes, por informações do próprio governo. Ao retratar a importância de Cook para o reconhecimento da *policy agenda-setting*, Capella remete-se ao trabalho do autor como aquele que não apenas “afirma a que a mídia exerce influência na percepção da opinião pública com relação ao governo” como também, de forma inversa “propõe a ideia de que atores políticos também influenciam grande parte das coberturas midiáticas” (CAPELLA, 2004, p.12).

Essa perspectiva, no entanto, segue os caminhos e os desdobramentos da importância e da relação da construção da agenda midiática e da própria mídia na

opinião pública e no governo, sobretudo pelas relações de causa e efeito nos estudos eleitorais na área da comunicação política. Não podemos desconsiderar, certamente, que essa relação entre as três agendas influenciou de forma decisiva os estudos sobre *agenda-setting* em todas as áreas onde o conceito se desenvolveu e foi aplicado. Nas *policy sciences*, em especial no modelo do Equilíbrio Pontuado e no desenho teórico e metodológico desenvolvido para a análise da dinâmica das políticas públicas, Baumgartner e Jones (1993) se utilizam de indicadores de atenção midiática e também de indicadores de opinião pública como forma de relacionar as três agendas e de entender mudanças na agenda governamental. De forma analítica, o que podemos entender sobre esse histórico, é que os estudos de *agenda-setting* se entrelaçam com o passar do tempo, são multidisciplinares, ainda que a construção de seus conceitos e modelos de análise partam de pontos distintos em momentos diferentes. Assim, há de que considerar a importância dos fatores que corroboraram para o surgimento dos estudos da *policy agenda-setting*, desde o seu início, vinculado à teoria democrática e aos conceitos próprios da ciência política – como os de poder e autoridade –, até o surgimento de uma área própria nomeada de *policy science*.

Retomando o conceito de *policy agenda-setting* enunciado na Introdução, a próxima seção faz um recorte no histórico de formação do conceito e dos estudos sobre a agenda governamental. De que forma o debate da *agenda-setting* se relaciona com as teorias democráticas? Entre os elitistas, pluralistas e comportamentalistas, como é possível entender o surgimento de estudos que consideram a importância da atenção e do reconhecimento de problemas anteriores às regras do jogo político? A resposta parece residir na identificação da existência do processo pré-decisório.

1.2 A agenda-*setting* no debate sobre democracia: poder e conflito no processo pré-decisional

Uma primeira aproximação que pode ser feita entre o campo da ciência política, sobretudo dos estudos democráticos, e o objeto central dos estudos de *agenda-setting*, está na identificação da existência de um momento pré-decisional. A investigação do processo de seleção de temas e sua ascensão à agenda governamental e a disputa por ideias – anterior ao jogo político definido por regras, atores institucionais, partidos, grupos de pressão –, é chave importante para a compreensão do papel dos estudos de *agenda-setting* inserido no debate maior sobre a operacionalização de um sistema democrático, em especial da democracia estadunidense nos anos 1950 e 1960.

O debate sobre o processo pré-decisional está construído sobre a base teórica dos estudos da ciência política e da democracia: o poder de influência que alguns grupos e atores têm sobre as decisões políticas que são tomadas. Decorrente dessa perspectiva, outras questões surgem no âmbito das teorias democráticas. Uma das mais relevantes está relacionada à forma como esses poucos atores se agrupam e se perpetuam numa posição favorável de influência, em detrimento de uma grande maioria que não tem o mesmo acesso de reconhecimento e priorização de suas demandas. Essa divisão na relação de poder entre os diversos atores de uma sociedade é um dos focos dos estudos democráticos, mas que também está relacionado ao processo de agendamento governamental. Nesse caso, destacam-se ainda outras questões, normalmente feitas pelos estudiosos do sistema democrático, e que também servem de norte para compreender o processo da *policy agenda-setting*: O sistema democrático viabiliza que as demandas dos atores ou grupos politicamente menos influentes cheguem às prioridades dos tomadores de decisão? Ou, mesmo em uma democracia, há distanciamento relevante e difícil de ser superado entre os mais e menos influentes restringindo o acesso à arena política?

De acordo com Jones, o termo *agenda-setting* nasceu na ciência política a partir de um debate sobre a operacionalização do sistema democrático americano que busca entender “how the disadvantaged (or anyone else for that matter) get their policy proposal taken seriously (even if they are not adopted)” (JONES, 2017, p. 25). Essa

reflexão destaca a existência e a importância de uma nova etapa nos estudos democráticos dentro da ciência política. Ainda que algumas proposições não cheguem a ser executadas, é preciso entender, antes, se elas são ao menos consideradas pelos tomadores de decisão. O acesso dos grupos menos influentes a um estágio do processo político caracterizado pela atenção e consideração de questões aparece como nova variável de extrema importância para o sistema político, sobretudo para a democracia.

Muitos estudiosos que adotaram a perspectiva pré-decisional e a da *agenda-setting*, perceberam mudanças importantes ocorrendo na política por motivos distintos daqueles que se entendiam como sendo da *politics as usual* (JONES, 2017)". Os partidos e os grupos de pressão não eram suficientes para explicar tais mudanças. Os movimentos sociais, a desestabilização econômica e até mesmo a violência apareciam, nesses estudos, como elementos necessários para a compreensão da mudança na política – anterior à definição das regras do jogo –, da competição e da configuração da arena decisória. Desta forma, a questão da formação da agenda se tornou parte de um debate maior sobre a democracia. Afinal, de que forma é possível relacionar a existência de uma fase pré-decisional, do acesso e do reconhecimento de demandas, às teorias democráticas? Quais aproximações podem ser feitas entre o processo de agendamento e os preceitos elitistas e pluralistas de democracia? Para responder a essas questões, se faz necessário, portanto, examinar brevemente esse debate acerca das teorias democráticas antes de seguir em frente.

Ao refutar que as decisões e alternativas se limitem a um grupo dominante, Robert Dahl dá o primeiro passo nos estudos que consideram a fase pré-decisional como parte integrante e indispensável do processo político em governos democráticos (DAHL, 1961). Entretanto, ao vincularmos esse reconhecimento, que culminou na inserção dos estudos da agenda governamental, às características democráticas pluralistas enunciadas por Dahl, uma ressalva teórica precisa ser feita: o foco que buscamos resgatar neste trabalho não pretende reduzir a teoria pluralista a uma precursora dos estudos de agenda que, ao refutar o monismo político de Mills (1968), ampliou o debate e o escopo de como questões poderiam surgir no processo decisório (DAHL, 1956). Esse debate surge como um substrato do processo de democratização e das características de um sistema político democrático, cerne da teoria pluralista. (DAHL, 1956, 1961) Nesta seção retomaremos uma das questões mais controversas

nos estudos sobre agenda governamental, muitas vezes esquecida ou preterida nos estudos sobre o tema: a intrínseca ligação existente entre o debate das teorias democráticas e o reconhecimento da *policy agenda setting* – ainda que o termo e o conceito que nos importa neste trabalho tenham sido aplicados uma década depois por Cobb e Elder (1971), conforme veremos detalhadamente na próxima seção.

O debate sobre as teorias democráticas é tão extenso que, para fazer sentido, precisaríamos voltar aos princípios da teoria política, ao sentido de democracia grega e suas transformações e ressignificações ao longo do tempo e das sociedades. Esse não é o objetivo desta tese. A questão primordial aqui é identificar o momento em que o debate sobre a democracia estadunidense de se encontra com os princípios da *agenda-setting*. Para isso, retomaremos essa longa e importante história das teorias democráticas a partir dos pressupostos elitistas, cujo principal autor foi o sociólogo Wright Mills e a crítica elaborada pelo cientista político Robert Dahl alguns anos depois. Mills escreveu, em 1959, um clássico ensaio sobre o fenômeno do controle das elites e seu poder sobre a sociedade e sobre as questões políticas. Assim como outros de sua linhagem elitista, esses autores, sobretudo da sociologia, estudaram por anos o poder das comunidades e, conseqüentemente, a estrutura em torno dessas comunidades, com destaque para a identificação de estratificações, hierarquias, conhecimentos e recursos daqueles que tinham, de fato, o poder dentro dessas comunidades. O que os estudos mostraram é que, geralmente, aqueles que estavam no topo da estratificação de acordo com a variável selecionada para observação hierárquica –, eram aqueles que tinham mais poder. Esse é o princípio básico dos estudos elitistas: uma minoria dominante que, por meio de diversos privilégios, acessos, informações, conhecimento, entre outros, exerce maior influência política e social quando comparada a uma massa, numericamente maior, mas desorganizada e afastada do topo da hierarquia nessa estratificação política, social e econômica.

Em resposta a essa concepção de democracia, Robert Dahl desenvolveu uma série de estudos empíricos, em Yale, baseados na observação de como as decisões eram tomadas em distintas arenas. A constatação desses estudos veio como uma crítica brutal à concepção elitista. De acordo com o autor, em um sistema político democrático a definição de questões que ascendem ao governo e o controle de alternativas e soluções não poderiam ficar nas mãos de um único grupo dominante (DAHL, 1956). Assim, em contraposição ao defendido pela teoria elitista, que confere

a uma classe dominante o total controle da seleção de problemas e alternativas, buscamos no pluralismo a concepção que sugere que, na democracia, qualquer questão pode despertar a atenção das elites e constituir a agenda de atuação do governo (DAHL, 1961). Contudo, para que possamos entender de forma mais clara a proposição da teoria pluralista de Dahl no que diz respeito à emergência de questões no processo decisório, retomaremos os principais pontos da vertente elitista para evidenciar a mudança de paradigma acerca do poder e do processo político proposto pelo autor.

Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Robert Michels e Wright Mills, são autores que compõem tal perspectiva elitista na medida em que “compartilhavam o diagnóstico de que toda forma política produz distinção entre minorias dirigentes e maiorias dirigidas” (HOLLANDA, 2011, p. 5), evidenciando, no campo da política, as consequências diretas da desigualdade natural. Para esses clássicos autores da teoria elitista, todo o processo – quer de *decision making* quer, sobretudo, de *decision taking* –, é, apenas e tão somente, uma forma de garantir o poder das elites (BALÃO e BRASIL, 2013). Quem governa de fato é uma minoria de representantes que, em Pareto (1966) e Mosca (1992), é denominada “classe dirigente”; em Moisei Ostrogorski (1970) é designada “políticos profissionais” e “classe política dirigente”; enquanto em Robert Michels (1982), ela é apenas, e tão somente, uma “oligarquia”.

Inerente à perspectiva elitista, o processo de tomada de decisão, mostra-se a maior expressão da função desempenhada no exercício do poder. Partindo do pressuposto de que tomar decisões é exercer o poder, as diferentes vertentes que integram a visão elitista chamam a atenção para quem, de fato, exerce o poder e de que forma o faz (GRYNZPAN, 1996).

Para os elitistas, o processo de tomada de decisão mostra-se restrito às minorias dominantes, ou seja, às elites ocupantes dos postos governamentais que, por meio de suas capacidades, vínculos e interesses, eram capazes de selecionar temas e propor alternativas de atuação. A tomada de decisão, portanto, era entendida pela escolha e atuação de um único grupo dominante que conduziria o governo por meio de suas próprias escolhas e vontades, e não como um processo ou um jogo integrante do processo político. Isso significa dizer que, anterior ao processo decisório, a atuação das elites “se manifesta de maneira mais relevante na formação da agenda

de decisões sobre políticas públicas do que na tomada de decisões propriamente dita” (RUA e ROMANINI, 2014, p.5).

Tal perspectiva foi amplamente criticada e encontrou no trabalho de Robert Dahl (1956) o fim de sua hegemonia. Como referido anteriormente, a proposta pluralista de Dahl tem como principal objetivo evidenciar o processo de democratização atentando-se para diferentes aspectos que conduzem um governo ao marco teórico utópico, entendido por esse autor como democracia (DAHL, 1956). Inserido neste debate de caminhos para democratização, as poliarquias seriam formas reais de governo que buscariam a ampliação da competição política, da participação e, portanto, da pluralidade de atores, de grupos e de temas que interfeririam nas decisões governamentais. Nas palavras do autor:

Em comparação com os processos políticos das ditaduras, as características da poliarquia aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais. Além do mais, essas características evidentemente exercem influência recíproca sobre certo número de aspectos importantes da política: os tipos de líderes recrutados, os tipos legítimos e ilegítimos de atividade política, a faixa de opções e tipos de políticas abertas aos líderes, os processos sociais para disseminação de informações e de comunicação. (DAHL, 1989, p. 132)

Assim, com relação à possibilidade de interferência e influência no resultado de decisões governamentais, o pluralismo de atores e de ideias ganha destaque quando comparado à perspectiva elitista. Pelo exposto, os esforços de Dahl são convergidos para a pluralidade de grupos na disputa do poder e, sobretudo, no momento de decidir. Validando a concorrência entre os grupos para a disputa do poder, a análise volta-se para a análise de grupos e a forma como suas demandas buscam capturar a atenção das elites. Mediante isso, aferimos que ao assumir pluralidade de minorias e a forma eleitoral com a qual as elites buscam majorias, abre-se um novo campo de estudo e de atuação que entende que “não há privilégios nem assimetrias que garantam que qualquer interesse seja vitorioso enquanto não se concluir o jogo político e quaisquer atores têm chances reais de obter a decisão que lhes for mais favorável.” (RUA e ROMANNI, 2014, p.7).

Nesse sentido, o pluralismo de indivíduos repercutiria em sua organização em grupos que, mais fortificados, lutariam por um espaço mediante seus diferentes interesses. O poder político, portanto, não poderia mais ser identificado na mesma forma como previa Mills em seu monismo político, mas passaria a ser entendido como um jogo de múltiplos atores e grupos decisivos para o resultado da disputa política (RUA e ROMANINI, 2014).

Ao avançar nessa perspectiva de múltiplos atores e interesses em disputa, em 1961 Robert Dahl, ao recusar o princípio de monismo que garantiria a um único grupo dominante o controle das alternativas em discussão, o autor indica que num sistema político democrático qualquer questão poderia despertar a atenção das elites, ampliando, assim, o escopo de temas e questões que poderiam adentrar na arena de atuação do governo (DAHL, 1961). É baseado nesse pressuposto, que uma nova linha de estudos surge com o propósito de identificar e estudar em que medida questões políticas conseguem ascender à agenda governamental.

O ponto de vista fundamental dos estudiosos que adotaram uma perspectiva que considerava a formação da agenda – e muitos contribuíram, de fato, com essa ideia –, é o de que a política tinha uma fase pré-decisional. A política ocorre não somente em uma arena em que são debatidas questões entre partidos políticos, entre grupos e pressão dentro dos arranjos formais do governo; também acontece primordialmente, numa fase anterior em que diversas variáveis contam, tais como os valores e as ideias. No entanto, muitos estudiosos e cientistas políticos não estavam preparados para aceitar ou para compreender a ideia de que algo além do alcance das interações políticas tradicionais era importante. Eles descartaram a fase pré-decisional como não observável e, portanto, não científica, objeto de pressuposições pouco analíticas ou quantificáveis. Além disso, a noção de fase pré-decisional e de formação da agenda levou consigo a noção de que as barreiras à participação de novos grupos, que trazem novas ideias, novas questões para a política, eram poderosas e ultrapassavam as barreiras formais da barganha e da resistência no sistema político. Uma conclusão que podemos chegar sobre isso é que a democracia não é totalmente justa, e não é justa por causa das habilidades, capacidades e privilégios que as elites políticas têm para estruturar os termos do debate, o que se discute, de que forma se discute, de acordo com suas próprias preferências. Os pluralistas e também os comportamentalistas (*behavioralists*) estavam bastante

preparados para aceitar tal injustiça na democracia, mas se utilizavam apenas de aspectos mensuráveis da política para apontar tal injustiça, como a distribuição de recursos que poderiam ser empenhados na luta política, entre outros itens quantificáveis. Mas a perspectiva da definição da agenda implicava que os termos do debate – as regras culturais do jogo –, eram injustamente estabelecidos, e essa era uma proposição que resistiu à mediação e ameaçou a visão mais reconfortante da democracia defendida pelos pluralistas.

Se por um lado os comportamentalistas não estavam errados em sua insistência em medir e testar hipóteses, nem estavam errados ao notar a autorrealização da abordagem reputacional. No entanto, eles subestimaram o poder das barreiras culturais seja para orientar o debate como até frustrar o acesso ativo ao debate político. Por outro lado, os elitistas se tornaram cada vez mais e mais abstratos, por vezes obtusos e cada vez mais com menos material empírico. Já os pluralistas, que até então vinham se aproximando e corroborando com a noção de fase pré-decisional e com a compreensão de valores e de acesso ao governo como importantes para o processo político, e para o processo decisório que viria a seguir, recuaram em uma das proposições mais relevantes para esse cenário pré-decisional que é o da não-decisão. Uma noção importante introduzida por Peter Bachrach e Morton Baratz (1962) indicava para a existência tanto da ação, quanto da não-ação como forma de os tomadores de decisão se absterem do exercício da influência e de decisão. Ainda que o termo *agenda-setting*, ou *agenda-building* tenha aparecido somente no início dos anos 1970, a definição trazida pelos autores é bastante influenciada pelas ideias de Bachrach e Baratz, assim como pelas ideias de Schattschneider (1960), conforme veremos a seguir.

Assim, afastando-se do monismo proposto pela teoria elitista, mas também ponderando os avanços generalizados dos pressupostos pluralistas, autores como Schattschneider (1960) inicia um debate em torno do conceito de “mobilização de opinião” (*mobilization of bias*) como forma de justificar a entrada ou impedimento de ascensão de um tema à agenda governamental. Schattschneider, ao descrever o modelo de governança dos Estados Unidos, estabeleceu uma relação direta entre o conflito acerca de alguns temas (*issues*) e a atividade política decorrente desse conflito. Nessa perspectiva, o conflito gerado em torno de uma *issue*, e a organização em torno dela, seriam capazes de expandir o conflito transformando-o em uma

questão política, ou de suprimi-lo para que o tema em questão não seja sequer notado como questão política (SCHATTSCHEIDER, 1960).

Elmer Erich Schattschneider (1960) questionou que o papel dos grupos de interesse, tão fascinante aos olhos dos pluralistas, não foi tão representativo assim quando os interesses eram mais amplos. Ele, então, propôs a ideia de expansão do conflito para além dos limites estreitos da atuação local de grupos de interesse, mais como forma de chamar a atenção governamental para questões importantes como parte integrante do processo de democratização. O autor também observou que tais expansões invariavelmente traziam novos grupos para as arenas de decisão, trazendo diferentes concepções e novas ideias sobre questões políticas. Essa expansão do conflito não apenas era possível, segundo o autor, mas também poderia produzir resultados bem distintos e variáveis daqueles imaginados pelos grupos de pressão ao entrar no jogo político em torno de um problema ou uma demanda. Schattschneider chamou isso de "redefinição". Afastando-se da concepção pluralista de Dahl (1961), por afirmar que num sistema político democrático qualquer assunto poderia obter a atenção das elites, Schattschneider alerta para o fato de haver, no conflito, tanto a espetacularização para promoção, quanto estratégias de supressão e exclusão de questões.

Ainda nas palavras do próprio autor:

The central political fact in a free society is the tremendous contagiousness of conflict. Every fight consists of two parts: (1) the few individuals who are engaged at the center and (2) the audience that is irresistibly attracted to the scene. The spectators are as much of the over-all situation as are the overt combatants. The spectators are an integral part of the situation, for, as likely as not, the audience determines the outcome of the fight. The crowd is loaded with portentousness because it is apt to be a hundred times as large as the fighting minority, and the relations of the audience and the combatants are highly unstable (...) the audience is overwhelming; it is never really neutral; the excitement of the conflict communicates itself to the crowd. This is the basic pattern of all politics. (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 2)

Para explicar a expansão dos conflitos, o autor se utiliza do conceito de "mobilização de opinião" (*mobilization of bias*) que reflete a forma como uma questão

privada, ao ser exposta ao público, pode se alinhar a um posicionamento político e se tornar alvo de ação governamental. Assim, Schattschneider (1960, p.38) diz que “a política é a socialização do conflito”, ou seja, dependendo da audiência, da capacidade de manter o conflito ativo e da mobilização, a expansão do conflito pode fazer com que algumas questões passem da arena privada à arena pública.

Em estudo posterior, Cobb e Elder (1971) recuperam as transformações e ressignificações da teoria do processo decisório, retomando as contribuições de Schattschneider (1960) e Dahl (1956). Ao se reportar ao papel do conflito e, mais especificamente, para onde os conflitos são negociados, Schattschneider constatou que a arena onde se decide quais políticas serão implementadas é bastante limitada, e o contexto de mobilização de opinião e confluência de audiência pode ser uma das formas de evidenciar e gerar questões públicas. A conclusão do autor é que há temas e assuntos que emergem dentro da política, mas também há assuntos que nascem fora, advindos dessa mobilização, e que podem ascender à agenda governamental.

All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out. (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 71)

Ao afirmar, portanto, que questões políticas não são produzidas somente internamente ao governo, mas também podem nascer por fora do aparato político, Schattschneider (1960) lança luz ao cerne daquilo que se transformou nos estudos de formação de agenda governamental (*policy agenda-setting*). Ao revisitar a contribuição deste autor, Kingdon, em nota de rodapé, diz que “public policy-making can be considered to be a set of processes including (...) the specification os alternatives from wich a choice is to be made” (KINGDON, 1995 p.2-3). Nessa citação, Kingdon se referia ao fato de que, para Schattschneider, “the definition of alternatives is the supreme instrument of power”. (SCHATTSCHEIDER, 1960, p.66, apud KINGDON, 2003, p. 17).

Tais constatações estão diretamente relacionadas ao fato de que, para Schattschneider, os sistemas políticos não conseguem identificar todas as possíveis

alternativas para todos os potenciais problemas que possam surgir em determinado momento. Tal incapacidade de atuação faz com que o poder fundamental do Estado seja entendido como a sua capacidade de definir problemas, alternativas e conduzir as decisões. Uma vez que a seleção e definição dos problemas, das alternativas e das soluções são entendidas como o próprio exercício de poder, e que tais escolhas não surgem exclusivamente por dentro do governo, o conflito se estabelece entre aqueles que são capazes de tomar decisões e o grupo maior que, externo ao governo, compõe a audiência. Não somente o resultado, mas as formas de atuação dos grupos nesse conflito, segundo Schattschneider, conformam o foco vital para a formação de políticas (SCHATTSCHEIDER, 1960; COBB e ELDER, 1971; KINGDON, 2003; CAPELLA, 2004).

Lançando luz à uma linha de estudos que se dedica à compreensão da dinâmica da ação governamental, partindo do processo de seleção de temas, problemas e alternativas, Capella diz que “o estudo de Schattschneider inaugura a preocupação com a construção da agenda, que passa a ser considerada parte fundamental do processo político em análises que se desenvolvem ao longo dos anos 1960 e 1970” (CAPELLA, 2004, p. 4).

Aproximando-se desse debate, Bachrach e Baratz (1962) ampliam a discussão inicialmente formulada por Schattschneider acerca do processo de influência, mobilização e coerção de tomada de decisões. O artigo de Bachrach e Baratz "Two Faces of Power" (1962) explica brevemente como sociólogos e cientistas políticos da época interpretavam o sistema democrático de maneiras diferentes. Enquanto os sociólogos, mais vinculados à vertente elitista, se aproximavam de uma visão caracterizada pelo poder altamente centralizado, os cientistas políticos, sobretudo pluralistas, caracterizam o poder como amplamente difundido (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 947). Em virtude dessa relação, os autores postularam a existência de "duas faces do poder, nenhuma das quais os sociólogos viam, e apenas uma das quais os cientistas políticos enxergavam" (p. 947). A primeira face tem a ver com o exercício do poder em questões críticas, ou seja, a existência de processos decisórios e pré-decisórios nos quais há atuação de diversos atores e valores em questão. Este lado do poder, apresentado por Robert Dahl e defendido pelos pluralistas, seria o lado que os autores diziam que os cientistas políticos da época reconheciam. A segunda face, que os autores consideravam uma vertente não

reconhecida, nem pelos sociólogos, nem pelos cientistas políticos, foi chamada de "face restritiva do poder" (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 95). Essa face restritiva envolve a dinâmica da não-decisão (p. 952). De forma mais clara, a restrição significa a forma como a influência dos atores é usada para limitar o alcance da discussão ou para impedir que conflitos sejam trazidos ao conhecimento público. Embora os autores reconheçam que identificar essas forças restritivas seja um ato subjetivo, e muitas vezes difícil de ser analisado de forma empírica, eles refutam qualquer sugestão de que esta face do poder não seja uma construção útil e verdadeira de exercer o poder.

Dirigida à implicação causal de Dahl que diz que "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do", Bachrach e Baratz (1962) complementam a proposição ao dizer que se por um lado existe a habilidade de "A" fazer com que "B" tome decisões e ações que sozinho ele não faria, ou seja, o poder coercitivo, o outro lado da moeda implica em dizer que "A" pode agir de forma a fazer com que "B" continue fazendo o que "B" já está fazendo, sem se afetar as possíveis alternativas.

O comportamento dos atores desempenha um papel crítico na compreensão do poder em ambas as faces. No seu sentido restritivo, Bachrach e Baratz sustentam que o comportamento dos indivíduos está relacionado ao poder quando uma pessoa limita o alcance de outro indivíduo ou grupo em uma discussão, barrando que novas ideias, temas ou proposições surjam no debate. Essa ação restringe a identificação de problemas, limita o aparecimento de demandas e, conseqüentemente, reduz o conflito em torno de temas que não são do interesse dos tomadores de decisão. Nas palavras dos autores:

Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A. To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A's set of preferences. (BACHRACH e BARATZ, 1962 p.952)

Com essa proposição, o que os autores pretendem mostrar é que o acesso e a atenção dada às demandas são essenciais para o processo de reconhecimento e de produção de políticas. Enquanto os atores têm o seu acesso restrito a questões domésticas, suas preocupações e atuação ficam restritas a essa arena. Suas agendas consistem em itens de rotina, por vezes pouco importantes ou com menor potencial de mudança. Questões mais amplas e, por vezes, mais importantes e de maior impacto não são itens discutíveis, mas simplesmente colocados como informes sobre o que está acontecendo, limitando o conflito e o aparecimento de questões – esse, segundo os autores, seria o poder de bloqueio (BIRKLAND,2007).

Focados no exercício do poder, os autores evidenciam a importância do processo pré-decisório ao afirmar que o controle está nas mãos daqueles que podem manipular os problemas a serem considerados, não nas mãos daqueles que tomam decisões concretas. Bachrach e Baratz afirmam isso porque os tomadores de decisão poderiam simplesmente atuar em itens da agenda que refletem problemas seguros "canalizados a eles por outros com essa forma restritiva de poder" (1962, p. 948). O deslocamento do foco de atenção do processo decisório para o pré-decisório é nítido e revelador para os estudos de agenda. A existência de uma fase anterior à tomada de decisão, composta por filtros, influência, marcada por um jogo de expansão e retenção do conflito é, em essência, um jogo de exercício de poder. Essas ações, de expansão e de limitação, dão poder. Se por um lado, condicionar, influenciar ou tendenciar levam os atores a fazerem ou apenas a perceberem uma questão, por outro lado, tão importante quanto fazer a mesma ação é, de forma contrária, levar os atores a não perceberem questões e problemas e não agirem sobre eles. O poder, em seu sentido restritivo, é sobre evitar conflitos. Bachrach e Baratz (1962, p. 948) observam que há poder quando se trabalha para "limitar o alcance do processo político para a consideração pública de apenas questões que são comparativamente inócuas".

Além disso, Bachrach e Baratz (1962, p. 949) salientam que "na medida em que uma pessoa ou grupo - conscientemente ou inconscientemente - cria ou reforça barreiras à transmissão pública de conflitos de políticas, essa pessoa ou grupos tem poder". Um aspecto importante da declaração anterior é a parte "conscientemente ou inconscientemente" porque supõe que esse poder existe mesmo que não seja conscientemente reconhecido como poder. Indivíduos com poder têm a capacidade

própria ou individual para evitar que outros criem quaisquer problemas que possam resultar em decisões que sejam contrárias às suas preferências. Por outro lado, indivíduos sem poder (ou com menos poder) são impedidos de promover seus próprios interesses por autopreservação. (BIRKLAND, 2007)

Ao adotar a perspectiva de mobilização de opinião (*mobilization of bias*) proposta por Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz contribuem para o fortalecimento dos estudos de agenda, ainda que o termo não apareça em seus trabalhos. Na medida em que abrem uma nova perspectiva de estudos, esses autores buscam entender não somente como o conflito gerado pela mobilização pode fazer com que questões ganhem a atenção do governo, através da mobilização e manifestação no processo decisório e no comportamento de coalizões de grupos, mas também chamam a atenção para o fato de que a mobilização de opinião pode suprimir questões, impedindo que as mesmas sejam identificadas como problemas e, portanto, sejam barradas no acesso ao sistema político.

Esta seção teve dois grandes objetivos que entendemos ser extremamente relevantes para a compreensão do caminho que esta tese adota para entender o histórico e o desenvolvimentos dos estudos da formação da agenda governamental. O primeiro deles refere-se à relação entre as teorias democráticas e processo de *agenda-setting*. Nesse cenário, a compreensão da existência de um processo pré-decisório aproxima os estudos de agenda da perspectiva elitista de democracia, ao mesmo tempo que refuta a vertente sociológica e elitista de democracia. O segundo objetivo, decorrente do primeiro, coloca em cena autores primordiais para os estudos de *agenda-setting* (Schattschneider; Bacharach e Baratz) e que, por sua vez, ampliam o debate anteriormente pautado por Robert Dahl e pelos pluralistas com os conceitos de mobilização de opinião e das duas faces do poder. A existência dos reconhecidos processos de tomada de decisão, mas também o processo resultante do bloqueio de acesso ou controle de alternativas submetidas à negociação, nomeado de não-decisão, abrem novos caminhos e possibilidades para a construção dos estudos sobre agenda governamental. Superando o embate entre elitismo e pluralismo, a década de 1970 proporcionou o desenvolvimento de uma vasta e multidisciplinar literatura sobre o processo de formação da agenda, sobretudo após o icônico trabalho de Cobb e Elder (1971, 1972), conhecido por ser o primeiro a apresentar e definir o conceito de *agenda-setting* no campo da ciência política.

De forma geral, o debate acerca do conflito e do poder, com as contribuições de Schattschneider (1960) e de Bachrach e Baratz (1962), deixou de ser o foco dos estudos sobre agenda governamental, transformando-se em parte importante daquilo que, hoje, entendemos como ponto de partida para o seu estudo. Quer a perspectiva de duas faces do poder (BACHRACH e BARATZ), quer a definição de supremo instrumento de poder (Schattschneider), as contribuições desses autores podem ser encontradas em uma das mais conhecidas definições do conceito de políticas públicas elaborada por Thomas Dye, que diz que política pública é “whatever governments choose to do or not to do in response to a problem.” (DYE, 1984, p.1).

A última seção deste capítulo apresenta a contribuição genuína e reconhecidamente uma das mais importantes para os estudos da *agenda-setting*. A produção de Rober Cobb e Charled Elder durante a década de 1970 sistematizou o conhecimento disperso acerca do agendamento como parte integrante do processo de produção de políticas. Esses autores foram os primeiros a juntar uma série de conceitos, ideias e informações produzidas anteriormente, em especial pelos autores mencionados ao longo dessa seção (SCHATTSCHEIDER, 1960 e BACHRACH E BARATZ,1962), não inventando a ideia de *agenda-setting*, mas organizando uma linha de pensamento difuso acerca do tema, resultando na publicação, em 1972, do livro *Participation in American Política: the dynamics of agenda-building*. É importante notar que o conceito de agenda apareceu, nessa época, como sendo “*agenda-building*”, e veio a se desenvolver, com o decorrer do tempo, como “*agenda-setting*”.

Diversos autores que, anos depois, recuperaram o histórico dos estudos de *agenda-setting* se reportam a Cobb e Elder como sendo os “pais” ou os “autores” mais importantes para a criação e reconhecimento dessa área de estudos. (KINGDON, 1984; BAUMGARTNER e JONES, 1993; ROCKEFORD, 2017; PARSON, 1995; ZAHARIADIS, 2014; BIRKLAND, 2007) A próxima seção é destinada, portanto, a entender os avanços dos estudos sobre *agenda-setting* na ciência política, abrindo caminho para grandes modelos de análises que seguem no próximo capítulo, como o dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1984) e do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993).

1.3 As Agendas do processo de agenda-setting: definição de problemas, participação e prioridades

Nesta seção, apontaremos ao menos três grandes pontos de colaboração para a construção dos estudos de agenda-setting, dentro da policy science, propostos por Cobb e Elder entre os anos 1970 e 1980. O primeiro ponto reside na natureza dos problemas sociais. Problemas, questões sociais não são fatos dados, imutáveis e inquestionáveis. A compreensão de um problema depende, sobretudo, da realidade percebida e moldada como um problema social. Decorrente dessa constatação, portanto, dá-se a importância do processo de definição de problemas. Como veremos na sequência, Cobb e Elder (1971, 1972) se aprofundam em características e variáveis que fazem com que problemas tenham mais ou menos chances de ascender à agenda. O segundo ponto está vinculado à constatação dos autores de que o processo de definição de problemas é marcado, sobretudo, pelo duelo de distintos grupos de pressão, que se utilizam de valores e símbolos para contestar e redefinir problemas públicos. Com o objetivo de ganhar vantagens no processo de formulação de políticas, a forma como cada problema é definido, bem como a forma como tantas outras questões são descreditadas e ocultadas no processo pré-decisório, são estratégias de atuação dos atores envolvidos no processo de expansão do conflito e na criação de problemas públicos. Essa luta pela definição do problema não apenas serve como forma estratégica de barganha e privilégios no acesso aos tomadores de decisão, mas também como um mecanismo de defesa dos grupos organizados contra a entrada de novos participantes no jogo político. O acesso às arenas pré-decisórias por novos atores pode apresentar eventos inesperados e mudanças de valores dentro das comunidades. A terceira e última contribuição a ser tratada nesta seção está relacionada à forma como as questões surgem e o caminho pelo qual elas passam até a entrada na agenda institucional. Cobb e Elder são os primeiros autores da literatura a sistematizar o processo de agendamento por meio da criação de duas agendas: a agenda sistêmica e a agenda institucional.

De acordo com Deborah Stone (1989) diversos são os grupos e teorias que se preocuparam em compreender o processo de formação da agenda. Nessa perspectiva de estudos de agenda, autores como Cobb e Elder (1971, 1972), Schattschneider (1960) e Coleman (1957) tinham como foco a natureza dos problemas dentro de

comunidades e as relações de poder nos processos de expansão e retenção de conflito. Um dos focos dos estudos de Cobb e Elder (1972) reside justamente na natureza dos problemas, ou seja, nas características e no processo de formação de um problema, o que o tornaria mais ou menos passível de conflito ou, ainda, mais ou menos passível de ser suprimido em uma comunidade política. De acordo com Stone (1989) a natureza do problema está relacionada à sua urgência, recorrência, assim como à magnitude de seus impactos nos setores sociais e econômicos. Segundo a autora, “Problem definition is a matter of representation because the description of a situation is a portrayal from only one of many points of view” (STONE, 1997, p. 133). Diversos autores, quer da sociologia, da ciência política ou da policy science entendem que a identificação de problemas, particulares ou públicos, são construções sociais. Isso implica dizer que os problemas dependem de uma série de variáveis tais como a cultura, a sociedade, o local e o tempo. Problemas mudam de acordo com as sociedades, e também mudam, dentro de uma mesma sociedade, ao longo do tempo. Já os problemas públicos, aqueles que extrapolam as barreiras da vida individual e se tornam problemas coletivos, merecedores de atuação governamental, possuem uma lógica própria de construção. Sendo a atenção um recurso escasso, como fazer com que problemas sejam percebidos como problemas públicos e, mais do que isso, como fazer com que os governantes reconheçam e ajam sobre esses problemas?

É nessa perspectiva que abrimos a primeira importante constatação da abordagem teórica sobre o processo de formação da agenda elaborada por Cobb e Elder (1971, 1972). Baseado em estudos anteriores, como nas ideias de Schattschneider (1960) em termos de expansão de conflitos, Cobb e Elder enfatizam a importância do processo de definição e redefinição de problemas com foco nas características que podem construir apoio, ou retenção, na ascensão de uma questão à agenda. Esse processo tem um papel estratégico na definição da agenda dentro do contexto de formação de política e tomada de decisão. Assim, os autores apresentam, em dois capítulos, a importância das ideias e dos símbolos para a construção de problemas e sua expansão. Neste ponto, vale a pena recordar o papel de Schattschneider e do conceito de expansão do conflito. Como visto, Schattschneider acredita que o conflito é a base da atividade política. Esse conflito estaria diretamente vinculado à participação política, dado que ela configura a relação entre dois grupos: um composto por poucos engajados e que se envolvem diretamente com os temas; e

outro grupo composto por muitos passivos, espectadores do primeiro. O conflito se estabelece a partir do momento em que os indivíduos ou grupos interessados buscam ampliar o potencial do conflito por meio da atração e cooptação dos indivíduos pertencentes ao grupo dos desinteressados.

Cobb e Elder (1972) esboçaram um modelo de agenda que visava explicar de onde surgiram os problemas públicos e por que somente alguns chegaram às prioridades do governo, enquanto outros assuntos não eram sequer reconhecidos. No centro da explicação dos autores, a ideia de expansão do conflito é apresentada como primordial. A premissa fundamental nesse cenário é de que “issue expansion to larger publics acts as the prelude to formal agenda consideration” (COBB e ELDER, 1972, p.160).

A partir do conflito entre grupos acerca de um problema, ou da construção de um problema, o primeiro foco dos estudos de Cobb e Elder (1972) está na compreensão de variáveis sobre os problemas e sua relação quanto à possibilidade ou dificuldade de expansão do conflito. Dentre as variáveis, três chamam a atenção na análise proposta: o alcance, a potência e a proximidade. Sobre o alcance, os autores dizem que as questões mais abrangentes e mais amplas são caracterizadas por problemas mais abertos e ambíguos, de ordem menos técnica e que podem ser interpretadas e aplicadas à diversas questões de significância social e com a maior amplitude temporal. Esses tipos de problemas são mais propensos a chamar a atenção de grupos maiores e de públicos mais atentos do que problemas com características opostas. Outro ponto levantado pelos autores leva em consideração o uso de símbolos na construção de problemas. Ideias que remetem a questões mais urgentes, fáceis de serem acreditadas pela audiência como imediatas e potentes são potencialmente favorecidas no que diz respeito ao acesso aos tomadores de decisão. Por fim, quanto mais duradouro um problema e quanto maior o público (quanto mais intimamente uma questão atinge o maior número de pessoas possível), maior será a probabilidade de um problema obter um lugar na agenda.

As características de um problema, evidenciadas por Cobb e Elder (1972), estão profundamente relacionadas à contribuição original de Lasswell (1951) que relaciona as policy sciences ao fortalecimento da democracia. O estudo sobre como os problemas são construídos e entendidos nas comunidades políticas visavam apontar para uma

relação existente entre a definição de problemas e a teoria democrática. Nesse cenário, em que a visão pluralista de democracia vislumbrava um ambiente democrático relativamente estável e em bom funcionamento no qual os grupos de pressão competiam livremente por recursos e atenção, Cobb e Elder apontaram para uma outra forma de olhar essa estabilidade institucional. Para eles, esse sistema de acesso aos tomadores de decisão produzia estabilidade uma vez que impedia o acesso à participação em massa, desenfreada, com ideias e valores difusos, que poderia ser prejudicial para o sistema democrático e para a estabilidade política. A segunda contribuição da teoria de Cobb e Elder expõe, desta maneira, de que forma seria possível o acesso mais democrático à agenda governamental. Para isso, os autores buscavam entender por que algumas questões ganhavam força durante o processo de construção e reconhecimento de problemas ao passo que outras eram denegadas. Compreender a dinâmica do processo poderia permitir que os grupos menos favorecidos, sobretudo as massas organizadas, criassem maneiras de acessar a agenda tornando o sistema ainda mais democrático e aberto. Recuperando estudos comportamentalistas nas comunidades e os preceitos da mobilização de opinião, Cobb e Elder avançaram nos estudos ao inserir mais variáveis e atores no processo de construção e reconhecimento de problemas.

Nesse sentido, Cobb e Elder (1972) estabelecem uma relação direta entre a expansão do conflito por meio da disseminação de ideias, a ampliação do escopo de participação em uma política, a formação da agenda governamental e o fortalecimento democrático. Segundo esses autores, o grande grupo de indivíduos desinteressados são entendidos como uma grande audiência na qual questões-problemas precisam ser disseminadas. Na medida em que os temas propostos começam a ganhar popularidade e a chamar a atenção dos espectadores, esses passam a ficar mais atentos, informados e, portanto, mais capazes de exercer pressão para que determinados temas sejam passíveis de políticas públicas. Expandir a identificação de uma demanda envolvendo mais atores, aumentaria o escopo da participação numa política e a tornaria mais visível para ser captada pelos governos para a formulação de políticas públicas. Ao identificar esse processo, Cobb e Elder procuram entender de que forma atores e grupos buscam, por meio da emergência de temas e captação da audiência, levar suas demandas à agenda governamental. De acordo eles, compreender esse processo pré-decisional é fundamental à democracia.

We are raising the basic questions of where public-policy issues come from. We are concerned with how issues are created and why some controversies or incipient issues come to command the attention and concern of decision makers, while others fail. In other words, we are asking what determines the agenda for political controversy within a community. How is an agenda built (i.e. how is an issue placed on it) and who participates in the process of building it? (COBB e ELDER, 1971, p.905)

O princípio norteador dos estudos pré-decisórios, baseia-se no fato de que o governo não é capaz de identificar todos os temas presentes na sociedade, nem mesmo de agir em busca de soluções por meio da elaboração de políticas públicas. Assim como a mídia, de onde os estudos surgiram, é a forma como os temas são problematizados e mobilizados pela audiência que pode fazer com que ele se torne um problema público passível de ação governamental. Mais obscurecido por se tratar de um processo pré-decisório, Cobb e Elder buscam entender de que forma os problemas são construídos e como eles se tornam prioritários na agenda governamental. De acordo com Capella (2006, p. 45):

Os estudos sobre a agenda governamental mostram que a complexidade do processo decisório e o volume de questões que se apresentam sistematicamente aos formuladores de políticas acabam por concentrar a atenção destes em um conjunto limitado de assuntos considerados relevantes. Alguns dos assuntos que sobrevivem a esse competitivo processo de seleção podem vir a integrar uma política pública, ou seja, podem ser transformados em programas e projetos governamentais. Uma das preocupações centrais ao estudo de agenda-setting é, portanto, compreender como as questões capturam a atenção dos formuladores de políticas.

O processo de definição de questões ou de problemas, permite aos formuladores de políticas atrair a atenção de novos grupos por meio da expansão do conflito associada a uma questão ou pergunta política particular. Cobb e Elder (1971) enfatizam o fato de que os problemas são socialmente construídos e, como resultado, podem surgir uma série de possíveis definições de problemas para um mesmo tema. Chave para os estudos de agenda, a definição do um problema muitas vezes dita a própria dinâmica da atuação política, uma vez que uma nova imagem de um problema,

ou seja, uma nova definição de problema, pode requerer uma nova solução ou alternativa política para a solução do problema. Cobb e Elder, retomam Schattschneider, "... a definição de alternativas é o instrumento supremo de poder" (SCHATTSCHEIDER, 1975, p. 66), para caracterizar o poder que a interpretação do problema assume no processo estratégico de identificação e redefinição de problemas ao longo do tempo.

Segundo esses autores, os meios de comunicação desempenham um papel importante na expansão da questão. É por meio do uso de símbolos, da linguagem, das ideias, que se atrai a atenção do público. Importante para o processo de *agenda-setting*: os empreendedores de políticas dependerem, em certa medida, da atenção e percepção do público à existência e relevância de determinados problemas. Essa atenção pode ser impulsionada pela mídia, pelos grupos, ou pela própria experiência vivida pelos indivíduos. Diferentes atores buscam influenciar a agenda por meio da definição de um problema, recorrendo à construção de narrativas baseadas na seleção de informações e dados, de forma a favorecer um curso de argumentação e persuasão. Além disso, esses atores utilizam-se dos meios institucionais e também do controle de acesso ou mesmo do bloqueio de outros grupos à agenda. A expansão da questão ou do conflito é possibilitada pelo uso estratégico de símbolos, ideias e instituições que despertam, provocam e capturam a atenção do público e dos meios de comunicação social, utilizando-os como veículo para divulgação da sua imagem de problema, expandindo o conflito e atraindo novos participantes (COBB e ELDER, 1972; CAPELLA, 2004).

A inclusão de novos participantes e a expansão dos limites do conflito e dos atores que participam desse processo podem ser identificados como uma referência, ainda que breve, da importância do processo de *agenda-setting* para a governança democrática e de participação popular. Ao reconhecer o papel que os vários grupos desempenham na definição e expansão de questões e problemas, o trabalho de Cobb e Elder reflete o potencial de inclusão e mobilização social como parte da política democrática. Inserido no debate democrático, esses autores, preocupados com o processo de formação da agenda governamental, vão além ao sugerir que o estudo do processo de formação da agenda pelo governo pode revelar uma dinâmica e importante relação entre a participação popular, mudança social e o processo de formulação de políticas públicas (COBB e ELDER, 1972).

Por fim, é importante mencionar a continuidade do trabalho de Roger Cobb em diversas outras parcerias ao longo dos anos 1980 e 1990. Os estudos do autor permaneceram na temática da definição de problemas (ROCHEFORD e COBB, 1993, 1994), e também com desdobramentos sobre a importância do simbolismo. Na obra de 1983 Cobb e Elder dizem:

The symbols used to define the stakes in a conflict define who has reason to be involved. Groups that find themselves disadvantaged by the existing mobilization of forces in a conflict will seek to expand the conflict or otherwise alter its bias by redefining what is at stake. (COBB e ELDER, 1983, p.129)

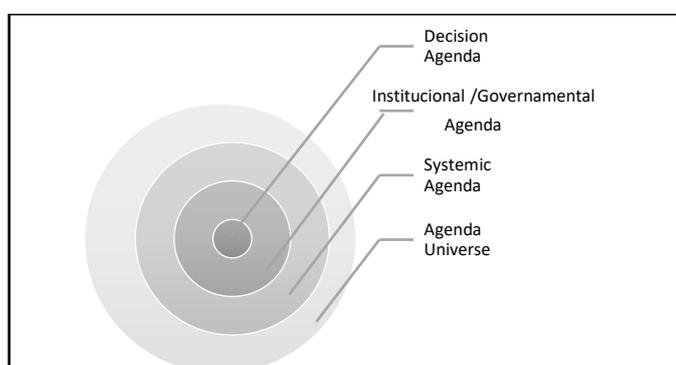
Partindo dessa relação proposta por Cobb e Elder (1983), que leva em consideração quem participa do processo e como a agenda é construída, os estudos de *agenda-setting*, que avançam o debate sobre as relações entre opinião pública e mídia, são desenvolvidos na área de comunicação social e passam a analisar de forma mais sistemática a formação da agenda governamental pelo campo da ciência política.

A terceira contribuição de Cobb e Elder (1983), e também de outros autores em parceria, como Ross e Ross, está vinculada à existência não de uma, mas de duas e, depois, três agendas. Se agenda pode ser entendida como uma coleção de problemas – entendidos e formados por ideias, valores, símbolos, soluções –, e que buscam chamar a atenção dos governantes, os autores buscaram sistematizar a forma como os problemas vão ganhando forma e atenção dos tomadores de decisão ao propor a existência de mais de uma agenda. Esses estágios, ou agendas, separam o grau de atenção e de mobilização que os problemas têm num determinado momento e em uma determinada sociedade. De acordo com Thomas Birkland, (2005, p. 63):

Agendas exist at all levels of government. Every community and every body of government has a collection of issues that are available for discussion and disposition, or that are being actively considered. All these issues can be categorized based on the extent to which an institution is prepared to make an ultimate decision to enact and implemented or to reject particular policies. It is to think of several levels of the agenda.

A proposta inicial, também da obra de 1972, descreve a existência de duas agendas distintas: a agenda sistêmica e a agenda institucional (COBB e ELDER, 1972). Para os autores, podemos pensar em vários níveis da agenda. O maior nível é o que podemos chamar de agenda universal (Figura 2). Nesta agenda estão todas as ideias que poderiam, eventualmente, ser identificadas e discutidas em uma sociedade ou sistema político. É difícil estabelecer fronteiras para a agenda universal dada a sua amplitude e fluidez. Se os problemas são construções sociais e as sociedades mudam, os temas presentes na agenda universal mudam e se renovam constantemente. A proposição da existência de agendas dentro de outras agendas tem o objetivo de diferenciar os temas que conquistam a atenção e reconhecimento em distintas arenas. A primeira etapa, ou agenda, inserida dentro do escopo maior da agenda universal é definida pelos autores como sendo a agenda sistêmica, na qual residem todas as ideias que são ao menos consideradas pelos participantes do processo político.

Figura 2 – Level of the Agenda



Fonte: BIRKLAND, 2005, p.64

A fronteira entre a agenda universal e agenda sistêmica representa o limite de “legitimate jurisdiction of existing governmental authority” (BIRKLAND, 2014 p.172). Esse limite é flexível e pode mover-se dentro ou para fora para acomodar mais ou menos assuntos na agenda ao longo do tempo. De acordo com Cobb e Elder (1972, p. 85):

The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority. Every local, state, and national political community will have a systemic agenda.

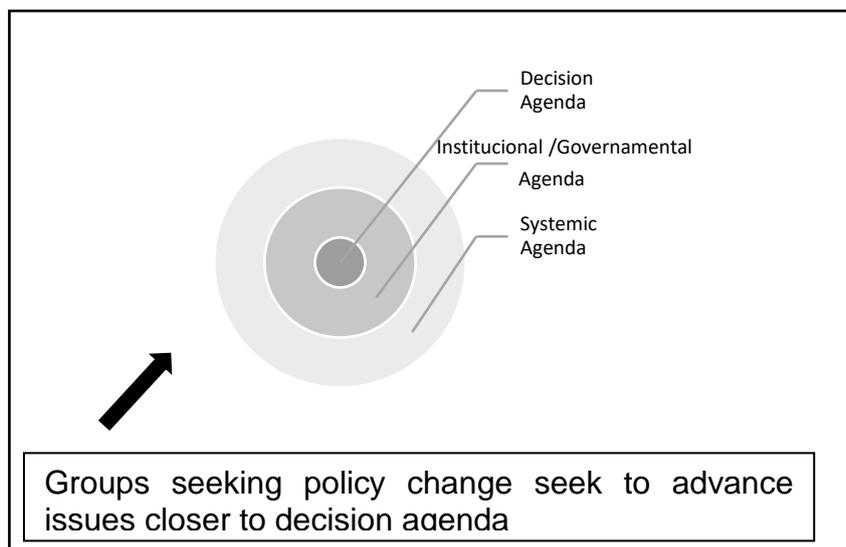
As questões que estão contidas na agenda sistêmica podem ser identificadas como aquelas que despertaram a atenção da opinião pública. A partir do momento em que um grupo ou parte considerável do público passa a demandar algum tipo de ação concreta com relação ao problema identificado, ou ainda no caso de haver uma percepção pelos membros de uma comunidade política, de que uma questão deve ser tratada pelo governo, podemos dizer que tal questão está na agenda sistêmica. Conforme a sistematização de Birkland (2014), nem todas as questões presentes na agenda sistêmica se tornarão alvo de políticas públicas pelo governo. Somente algumas dessas questões conseguirão chamar a atenção governo e, ao serem priorizadas, passarão a um outro tipo de agenda, chamada de agenda institucional/governamental/formal:

The institutional, governmental, or formal agenda may be defined as that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision-makers. Therefore, any set of items up before any governmental body at the local, state, or national level will constitute an institutional agenda. (COBB e ELDER, 1972, p. 85).

Desta forma, dos diversos temas possíveis que rondam as sociedades, os grupos e o governo, muitos deles podem não ser percebidos em determinados espaços de tempo, o que chamamos de agenda universal. A partir do momento que um tema qualquer é percebido pela sociedade, pelos grupos e passa a ser discutido e reconhecido como uma questão, podemos identificar a arena da agenda sistêmica. A grande questão, foco dos trabalhos na ciência política, reside exatamente na compreensão do movimento que faz com que um tema que está na agenda sistêmica passe para a agenda governamental, que é aquela com possibilidades reais de se tornar uma política, por residir nas mãos dos tomadores de decisão.

A Figura 3, a seguir, busca evidenciar tal movimentação entre as agendas

Figura 3 – Level of the Agenda



Fonte: BIRKLAND, 2005, p.64.

Cobb, Ross e Ross, 1976 em *Agenda Building as a Comparative Political Process* propõem a existência de três modelos distintos pelos quais as questões presentes na agenda sistêmica passam para a agenda governamental.

A agenda sistêmica, definida como “outside initiative model, accounts for the process through which issues arise in nongovernmental groups and are the expanded sufficiently to reach, first, the public agenda and, finally, the formal agenda” (COBB, ELDER, ROSS, ROSS, 1976, p. 127), é entendida como o modo predominante de ascensão à agenda governamental em sociedades liberais e igualitárias, o modelo se aplica a situações em que um grupo fora da estrutura do governo inicialmente articula uma questão/problema e tenta expandir o interesse desse assunto para outros grupos, buscando mobilizar a população para ganhar um lugar na agenda pública e, por meio de pressão, levar o tema ao conhecimento dos tomadores de decisão, forçando, assim, a entrada da questão na agenda governamental. Nesse caso, as demandas são articuladas em termos genéricos de forma a garantir a expansão da questão nas primeiras agendas. Conforme os autores, a baixa especificidade inicial de uma questão auxilia na expansão do conflito e na chegada à agenda governamental.

Neste processo específico, para que um determinado assunto seja incorporado na agenda governamental, cinco grandes características devem ser levadas em consideração pois afetam diretamente a capacidade de despertar a atenção de um público mais amplo, pressionando os tomadores de decisão e podendo, assim, passar da agenda sistêmica para a governamental.

A segunda forma de articulação entre agenda sistêmica e agenda governamental analisada pelos autores é a “mobilization model”. Diferente do modelo anterior, em que a questão nasce por fora do governo, esse modelo evidencia que questões também são originadas dentro do próprio governo. “The mobilization model consider issues which are initiated inside government and consequently achieve formal agenda status almost automatically” (COBB, ELDER, ROSS, ROSS, 1976, p. 127, 128). Uma vez nascendo no próprio governo, a mobilização é dita necessária para que o assunto chegue à agenda governamental ou a decisional. A mobilização aqui se faz necessária como uma justificativa de ação. No sentido inverso, é o governo que chama a atenção do público para um dado problema na busca de maior efetividade na implementação de uma política.

A terceira relação entre as agendas sistêmica e governamental identificada por Cobb, Elder, Ross e Ross (1976) (inside initiative model) assim como a anterior, também se origina dentro do governo. São questões identificadas pelos formuladores de políticas, mas que, diferente do modelo anterior, não se direcionam à agenda sistêmica em busca de mobilização pública. O modelo “inside initiative”, mais vinculado com decisões técnicas, nasce em órgãos governamentais mais específicos, é composto por grupos influentes com acesso aos tomadores de decisão e buscam limitar que decisões caiam na agenda sistêmica onde podem encontrar limitações e oposição. De acordo com os autores, “Inside initiative model describe issues which arise within governmental sphere and whose supported do not try to expand them to mass media” (COBB; ELDER; ROSS; ROSS, 1976, p. 128).

Num sentido mais reduzido, Cobb e Elder (1971, 1972, 1976, 1983) legitimaram o estudo dos processos pré-decisórios. A atenção sempre foi um componente importante da configuração da agenda e os modelos teóricos advindos dessa ideia se apoiaram, em maior ou menor grau, nas ideias sistematizadas por esses autores. Tomando por base as perspectivas de Cobb e Elder, uma nova agenda de pesquisa

se formou em torno dos estudos de formação da agenda governamental (*policy agenda-setting*).

Este capítulo procurou explorar o surgimento dos estudos de agenda-setting, não apenas aqueles vinculados ao campo da comunicação, mas, sobretudo, a trajetória da *policy agenda-setting* na ciência política e na *policy science*. A multidisciplinaridade, inerente aos estudos de agenda, coloca um grande desafio para os estudiosos e leitores em geral: a sistematização de um conhecimento que trilha caminhos tortuosos com pontos que se afastam e se aproximam ao longo da construção do conhecimento. Retomamos e discutimos os principais conceitos em torno do processo de agenda-setting formando, assim, um panorama histórico e, em certa medida, cronológico sobre os estudos de formação da agenda. Recuperamos os principais e indispensáveis autores das diversas áreas do conhecimento envolvidas nesse tópico com o objetivo de construir uma base sólida que permita ao leitor entender os modelos teóricos e metodológicos descritos no próximo capítulo.

Dois importantes modelos de análise em destaque no cenário internacional são o de Múltiplos Fluxos (Multiple Stream Framework) de John Kingdon (1984) e o Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Framework) dos autores Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993). Tais modelos, em maior ou menor grau, se apropriam de informações e construções teóricas e conceituais de autores anteriores, sobretudo Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz (1962) e Cobb e Elder (1972), que buscam entender a importância das ideias, dos símbolos e das interpretações dos atores para a formulação de políticas públicas. O processo pré-decisório, segundo esses autores, é marcado como uma arena em que atores distintos duelam, por meio de discursos, argumentações e construções de imagem de problemas e soluções, em busca de ganhar a atenção do público e dos formuladores de política. Essas lentes ou modelos de análise do processo de formulação de políticas, o modelo de "Múltiplos Fluxos" de John Kingdon (a primeira grande contribuição para a literatura de definição da agenda e teoria do processo de formulação de política); o Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones que traduzem questões essenciais acerca do histórico e da construção dos estudos da *policy agenda-setting* – entre elas, podemos evidenciar a importância dos grupos, das ideias, valores e costumes, quer na construção de problemas ou na identificação e seleção de soluções.

2 OS MODELOS DE MÚLTIPLOS FLUXOS, A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO E O POLICY AGENDAS PROJECT

O capítulo anterior evidenciou diversas vertentes que formaram o caminho dos estudos de *agenda-setting* no cenário internacional. Esse debate, essencial para toda a literatura desenvolvida os anos seguintes, abriu caminho para novas sistematizações e teorizações sobre o processo de agendamento. Algumas ressignificações nessas concepções foram ocorrendo, ao longo do tempo, conforme novas propostas e teorias surgiam nos estudos do *policy process*. Os estudos sobre o processo de produção de políticas, e em especial aqueles focalizados nos processos e mecanismos de entrada e saída de questões da agenda governamental, ganham novo fôlego a partir da publicação de novos modelos de análises surgidos em meados dos anos 1980 e 1990 nos Estados Unidos. Este capítulo apresenta e debate as principais contribuições e características de dois modelos teóricos e metodológicos para os estudos da formação da agenda e sobre o processo de mudanças e da dinâmica das políticas públicas: “Múltiplos Fluxos” de John Kingdon (1984) – *Multiple Streams Model* –, e “Equilíbrio Pontuado” de Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) – *Punctuated Equilibrium Theory* –, além de um projeto de pesquisa internacional sob o qual esta tese está fundamentada: o Comparative Agendas Project.

A primeira seção deste capítulo tem como objetivo reconstruir e debater o primeiro modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (1984), que não apenas avança em termos teóricos propondo a diferenciação entre os conceitos de agenda institucional e agenda decisória, como também rompe com a visão ordenada por estágios na produção de políticas, propondo, de forma inovadora, um modelo explicativo mais fluído, organizado em torno de fluxos que convergem em determinadas circunstâncias, criando possibilidades concretas de mudança na agenda decisória. Em contraste com a perspectiva de gerenciamento de conflitos de Cobb e Elder, Kingdon (1984) é o autor do livro mais influente e importante na literatura sobre formação de agenda. Kingdon minimizou os aspectos da expansão do conflito e de problemas, anteriormente propostos por Cobb e Elder e, em vez disso, se concentrou em questões como ambiguidades, percepções, atenção e empreendedorismo político. Ele também é responsável seja por expandir o conhecimento sobre agenda ao construir sua teoria inspirada no modelo “lata do lixo”

(*carbage can*) de Cohen, March e Olson (1972), como pela inclusão de outras variáveis – o contexto, por exemplo, como sendo um fator importante para a compreensão do porquê uma questão ascende ao topo da agenda e das prioridades dos tomadores de decisão. O contexto é um aspecto crítico na compreensão do processo de *agenda-setting* porque, segundo o autor, o contexto permite a análise temporal que explica como algumas questões têm mais atenção do que outras em determinados momentos. Com esse argumento, Kingdon (1984) teorizou sobre a importância do tempo e da atenção no processo de políticas, sobretudo sobre o processo de agendamento.

O foco dos estudos de agenda em Kingdon afasta-se da relação entre construção de problemas, acesso à participação e as teorias democrática, base dos estudos nos anos 1960 e 1970. A partir dos estudos do autor (1984), uma visão mais científica das ações políticas e sociais passa a focalizar a dinâmica da atenção governamental. Como veremos durante a primeira seção deste capítulo, há grandes contribuições no modelo de múltiplos fluxos, como desenvolvimento de conceitos de macrossistema e o papel das comunidades políticas, a figura dos empreendedores de políticas, a ambiguidade e, obviamente, a metáfora dos três fluxos e a janela de oportunidade. O cerne da teoria dos múltiplos fluxos reside na identificação de o sistema político e social, sobretudo o sistema governamental, ser marcado pela ambiguidade, pela racionalidade limitada e pela divergência de informações. Essas questões fazem com que os tomadores de decisão, por muitas vezes, adotem maneiras pouco claras e lógicas na interpretação de questões e problemas. Nesse processo marcado pela incerteza e pela ambiguidade, Kingdon (1984) cria duas dinâmicas distintas para entender o processo de agenda. A primeira dinâmica refere-se à metáfora dos três fluxos. Cada fluxo é assumido como sendo, em grande medida, independente um do outro, obedecendo suas próprias regras estruturais com características e atores próprios. A segunda dinâmica refere-se a como e quando os fluxos interagem. Para tornar esse processo mais compreensível, Kingdon acrescentou mais dois elementos: a "janela de oportunidade política" e papel dos "empreendedor de política". Esse modelo é, portanto, foco da análise da primeira seção deste capítulo.

Outro modelo teórico recente que busca explicar o processo de formação e as mudanças na agenda foi proposto por Baumgartner e Jones (1993) com o nome de

“Equilíbrio Pontuado”. Foco na segunda seção deste capítulo, o modelo de equilíbrio pontuado evidencia tanto a existência de períodos de estabilidade na agenda, marcados pela lógica incremental, como também momentos que favorecem mudanças rápidas e inesperadas. Buscando entender tanto os momentos de estabilidade como os momentos pontuados pela mudança, os autores entendem que é preciso acompanhar a atenção dada pelo governo e pelos formuladores a alguns assuntos específicos na agenda. Segundo a Teoria do Equilíbrio Pontuado, as alterações na forma como uma questão é definida pode levar a mudanças na forma como o governo prioriza os problemas (BAUMGARTNER e JONES, 2005).

Reconhecendo algumas limitações nas obras de Cobb e Elder (1972) e Kingdon (1984), mas também considerando seus avanços à época, Baumgartner e Jones (1993) escreveram um livro que teorizou o processo de entrada e a saída de questões na agenda observando tanto períodos de estabilidade como momentos de pontuação no equilíbrio. Eles se apropriaram de alguns conceitos empregados por Kingdon (1984), como o foco nos empreendedores políticos, a importância da percepção dos atores e a ambiguidade nos sistemas políticos. De Cobb e Elder, Baumgartner e Jones tomaram o foco na mídia, no poder político e o conceito de expansão de conflitos. Como Kingdon, o argumento dos autores ainda problematiza a *agenda-setting* como uma fase fundamentalmente do processo de produção de políticas, atribuindo, assim, grande importância a atenção (BAUMGARTNER e JONES, 2005). No entanto, as principais diferenças e inovações da obra de 1993 está vinculada a uma nova: a do poder institucional e a noção de *venue shopping*.

No modelo do Equilíbrio Pontuado, as questões entram e saem da agenda com base na noção “*politics of attention*” e de fricção institucional. Dado que a atenção é escassa e o número de questões que podem ser entendidas como problemas públicos é muito grande, os formuladores de políticas precisam, necessariamente, priorizar e interpretar a informação. Eles fazem isso orientados tanto pela inércia quanto pela fricção institucional. Para entender como o processo funciona, os autores se debruçam sobre a noção de feedback institucional. Baumgartner e Jones (1993), e baseiam o modelo sob a hipótese de que os indivíduos processam as mais distintas informações, filtrando de forma seletiva, estabelecendo prioridades e hierarquias a partir do reconhecimento de elementos que se adequam às suas crenças e preferências anteriores. Esses autores, portanto, constroem interpretações de

questões, por eles definida sob o termo de “*policy images*”, isto é, percepções sobre problemas e suas implicações.

A dinâmica da estabilidade e das pontuações é baseada na entrada de novas questões na agenda governamental, na inclusão de novos atores e ideias nas comunidades políticas e na atenção dada a essas questões. Nesse sentido, os períodos de estabilidade são mais longos e ocorrem com maior frequência do que os pequenos períodos pontuados por rápidas mudanças. Isso ocorre pela dificuldade que novas questões têm em acessar a agenda, dado o grau de especialização e coesão das comunidades políticas. Esse processo tende a favorecer o feedback positivo sobre o sistema político, implicando essencialmente uma dinâmica que beneficia a manutenção de imagens de problemas com pequenas modificações e ajustes ao longo do tempo. Essa dinâmica é chamada de “incrementalismo”. No entanto, alguns grupos são capazes de manipular o sistema e mudar a atenção sobre alguns assuntos ou problemas. Para isso, eles buscam deslocar a atenção de diferentes instituições construindo diferentes imagens de problemas que possam ser mais favoráveis aos seus interesses. As instituições introduzem novos atores, regras e preferências, numa posição de maior autoridade e legitimidade, alterando a dinâmica da estabilidade incorporada no sistema. Esse processo é definido pelos autores sob o conceito de “Venues Shopping”. Quando bem-sucedidos, esses grupos conseguem alterar a dinâmica de estabilidade e introduzem um elemento de pontuação marcada por rápidas e bruscas mudanças.

Baumgartner e Jones (1993) apresentam um modelo de configuração da agenda que enriquece os conceitos de poder e percepção e acrescenta dois benefícios à literatura. O primeiro, mais relacionado ao aspecto metodológico, está no desenvolvimento de técnicas quantitativas sobre grandes dados (*big data*). Em contraste com os esforços anteriores, que dependiam de evidências qualitativas e teorizações, a hipótese de equilíbrio pontuado consegue unir evidências quantitativas e qualitativas com grande rigor analítico. O segundo está vinculado à expansão explicativa do modelo que, apesar de ter surgido para explicar o contexto estadunidense, vem sendo aplicado em diversos países, de diferentes contextos, permitindo ainda a análise comparada desses países membros por meio do projeto *Comparative Agendas Project*.

Neste processo de consolidação e aplicação da teoria do Equilíbrio Pontuado, destaque deve ser dado a uma experiência estadunidense surgida em meados da década de 1990 sob a coordenação de Baumgartner e Jones – o *Policy Agendas Project*. Foco da terceira seção desse capítulo, veremos que este projeto é composto por um processo sistemático de codificação de problemas e de assuntos no qual é feita uma análise sobre o potencial de esses assuntos ascenderem ou não à agenda governamental no processo de políticas públicas. Metodologicamente, a criação de um banco de dados é obtida a partir da aplicação de um esquema de codificação de conteúdo que permite verificar a frequência com a qual determinados assuntos aparecem ao longo de um determinado espaço de tempo. Para isso, foi criado um livro de códigos (*codebook*) que relaciona um tema de atuação governamental a um número. Ainda dentro de cada tema foram criados subtemas ou subtópicos que permitam a análise mais aprofundada do objeto a ser analisado. Em posse desse livro de códigos e adotando a metodologia baseada na análise documental e codificação de conteúdos, o U.S. Policy Agendas construiu, inicialmente, uma base de dados analisando cinco fontes diferentes: the congressional hearings; the congressional Quartely Almanac, the Public Laws, the New Your Times Index and the federal budget data set. Cada uma dessas fontes produziu mais de 50 anos de dados codificados e estruturados de acordo com o tipo da política e um subcódigo específico sobre o seu tema.

A grande repercussão e possibilidades analíticas proporcionadas pelo modelo do U.S. Policy Agendas Project criou, em meados dos anos 2000, o *Comparative Agendas Project (CAP)* – um grupo de pesquisa internacional composto por mais de 15 países no qual o Brasil se insere desde 2015. Utilizando o mesmo livro de códigos e a mesma metodologia para mapeamento e codificação dos dados de diversos países, o modelo criou uma grande plataforma que permite não apenas analisar a entrada e saída de temas na agenda interna, como permite a análise comparada entre os países membros.

2.1 Racionalidade limitada, ambiguidade e o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon

Os estudos que deram continuidade à investigação do processo de *agenda-setting* passaram a se concentrar nas intrincadas relações entre diferentes variáveis explicativas para a formação da agenda governamental buscando mostrar que, mesmo dentro desse limitado conjunto de questões que emergem à consideração dos *policymakers*, há ainda diversos processos de seleção. Ou seja, nem todas as questões seriamente consideradas pelos tomadores de decisão – e que integram a agenda governamental – tornar-se-ão políticas públicas. Algumas serão consideradas e posteriormente descartadas, enquanto outras seguirão seu curso pelo competitivo processo de produção de políticas.

Essa mudança de perspectiva fica clara observando o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (1984). Neste estudo, o autor não apenas avança na investigação do processo de *agenda-setting* em termos teóricos, propondo a diferenciação entre os conceitos de agenda governamental e agenda decisória, como também propõe, de forma inovadora, um modelo explicativo organizado em torno de fluxos que convergem em determinadas circunstâncias e que seriam responsáveis pelas mudanças na agenda. A agenda governamental é entendida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo (e pessoas ligadas a ele) concentram sua atenção num determinado momento (KINGDON, 2003). Já a agenda decisória consiste num subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas (KINGDON, 2003).

Esta diferenciação se faz necessária, segundo o autor, porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. O autor argumenta que mudanças na agenda governamental resultam da combinação de dois fatores. O primeiro é a existência de um problema capaz de chamar a atenção dos tomadores de decisão (fluxo de problemas). Para Kingdon, tais problemas não são o resultado de indicadores objetivos, e sim representações sociais. Por meio de um processo de seleção e interpretação de indicadores (como dados relativos ao monitoramento de programas governamentais, relatórios de desempenho de ações, entre outros), os

problemas são definidos e passam a ter maiores ou menores chances de chamar a atenção dos tomadores de decisão. Da mesma forma, grandes eventos (desastres, catástrofes, crises, acidentes de amplas proporções), contribuem para focalizar a atenção sobre uma questão, mas não transformam essas questões automaticamente em problemas. A interpretação desses eventos e seu entendimento enquanto problemas que demandam ação governamental é que determina o sucesso de uma questão na agenda governamental. O segundo fator fundamental para o acesso de uma questão à agenda governamental é um momento político favorável (fluxo político). Esse processo relaciona-se com a opinião pública (percepção geral da sociedade sobre determinadas questões e sobre encaminhamentos específicos), a receptividade das forças políticas organizadas em torno de determinadas soluções (posicionamento dos grupos de interesse em relação a uma questão, por exemplo) e mudanças no próprio governo (mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão, mudanças na composição do Congresso, entre outros fatores).

A mudança na agenda governamental, portanto, resulta da combinação desses dois fatores: a forma pela qual um problema é percebido (fluxo de problemas) e as alterações na dinâmica política e da opinião pública (fluxo político). Porém, no que diz respeito à mudança na agenda decisória, além desses dois fatores, um terceiro torna-se fundamental: o conjunto de alternativas disponíveis (fluxo de alternativas ou soluções). As alternativas são desenvolvidas por especialistas (pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros) e não são, necessariamente, relacionadas à percepção de problemas específicos. Considerando os dois níveis de agenda, tal como definidos por Kingdon (2003), pode-se dizer que uma política pública só tem início se uma questão chega à agenda decisória, depois de passar pela agenda governamental. Para explicar esse processo, o modelo prevê o surgimento de alguns momentos críticos (as chamadas “janelas de políticas”, ou *policy window*), nos quais a oportunidade de conexão entre os três fluxos é maior. Quando tais “janelas de oportunidade política” se abrem, entram em cena os empreendedores de políticas – indivíduos que podem fazer parte do governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; e no Congresso, como parlamentares ou assessores), ou não (participando de grupos de interesse, da comunidade acadêmica,

da mídia, por exemplo). Estes indivíduos reconhecem o momento da oportunidade, seu caráter transitório, e agem no sentido de conectar os três fluxos, promovendo o acesso de uma questão à agenda decisória.

Um ponto de partida para explicarmos os fundamentos do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003) surge da dicotomia clássica entre a proposta racional e os preceitos da Racionalidade Limitada (*Bounded Rationality*). A ideia presente no conceito da racionalidade é de que os tomadores de decisão eleitos têm capacidade de traduzir seus valores no processo de formulação de política, de uma forma simples: eles têm um conjunto claro, coerente e hierarquizado das preferências políticas e das possibilidades de atuação. Nessa perspectiva, existe a concepção da existência de claras e ordenadas etapas no processo de formulação de políticas. De forma sistêmica, as etapas são compostas pela identificação dos objetivos, dos meios pelos quais é possível atingir esses objetivos, e como um deles é selecionado. Com essas etapas claras e pré-definidas do processo de formulação de políticas, unida a completude de informações e de previsões e suas consequências, os atores formuladores (*policymakers*) maximizariam os benefícios da atuação política por meio da racionalidade e da escolha perfeita.

O ponto de contraste a esta definição é o conceito de da "racionalidade limitada" (Bounded Rationality) proposta por Herbert Simon (1958, 1970), que sugere que a capacidade dos formuladores de políticas, ao tomar e implementar decisões, é mais problemática e com menos certezas quando comparada ao clássico modelo racional. Tal abordagem questiona a capacidade humana e institucional de identificar, priorizar e separar os valores e fatos. Entendo que o processo político não poderia ser tão ordenado e linear conforme proposto pelo modelo racionalista-sistêmico, como os de informação imperfeita, escolhas subótimas, recursos escassos, para dizer que os formuladores de políticas, por vezes, escolhem uma solução que seja ao menos satisfatória, e não aquela que, obrigatoriamente, maximize os resultados e seja a escolha ótima.

March, Olsen e Cohen desenvolvem, em 1972, a teoria ou modelo "lata do lixo" (*garbage can*), que tenta explicar o funcionamento das organizações, em especial o processo de tomada de decisão, por meio do conceito de "anarquias organizadas". Oposto ao modelo sistêmico proposto pela racionalidade e, com críticas às ideias de

Herbert Simon, o modelo foi desenvolvido para explicar como a tomada de decisão ocorre em organizações que experimentam altos níveis de incerteza, o que é descrito pelos autores como uma “anarquia organizada”. Essas anarquias são resultantes de três características do processo político: as preferências são problemáticas e pouco claras; a tecnologia é mal compreendida e, por fim, há uma alta rotatividade de posições organizacionais.

Neste cenário de ambiguidade e incerteza, o modelo “lata do lixo” não entende o processo de tomada de decisão como uma sequência padronizada de etapas que começa com a identificação primária de problema e termina com a decisão de uma solução. Em vez disso, de acordo com March, Olson e Cohen, as decisões são entendidas como o resultado de fluxos independentes num processo marcado pela ambiguidade e pela incerteza. Conforme será resgatado por Kingdon (2003), na década seguinte, esses fluxos seriam: o de problemas, o das possíveis soluções, e o da oportunidade de escolha englobando os participantes.

Não linear, mas existentes de forma difusa e independente, os fluxos podem convergir de formas distintas. Os problemas ora identificados, de certa forma podem não encontrar soluções possíveis pelos participantes e decisores. Nesse sentido, parte-se do pressuposto que nem todo problema encontra uma solução possível, rompendo, assim, a lógica sistêmica da racionalidade. Da mesma forma, soluções podem ser propostas, mesmo quando os problemas não existem, ou não foram identificadas como tal. A comparação feita com o modelo “lata do lixo” refere-se à perspectiva de que as organizações tendem a produzir muitas “soluções” que são rejeitadas devido à falta de problemas apropriados, ou à falta de problemas que se encaixem com essas soluções. No entanto, os problemas podem surgir, eventualmente, para responder à solução proposta.

Neste processo, para que uma decisão seja tomada, de fato, os três fluxos (problemas, soluções e participantes) precisam se encontrar. Não exatamente nesta ordem. Como visto, participantes em posse de soluções buscam por problemas, assim como grande parte dos problemas sem solução continuam a existir assim, sem que uma decisão seja tomada. É, portanto, a partir dessa proposta de modelo decisório, ou de teorização de um processo decisório, baseado nos preceitos da racionalidade limitada, que Kingdon adapta as diretrizes do *garbage can* para focar em outro

momento: a formação da agenda governamental, estágio pré-decisional do processo de formulação de políticas.

A abordagem proposta por John Kingdon (2003) tem por objetivo explicar mudanças na agenda governamental (*agenda-setting*), ampliando, assim, a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas não só em relação ao momento da formulação, mas também no entendimento de aspectos mais amplos do processo político: como a natureza “anárquica” da tomada de decisão em organizações burocráticas, e a dimensão das ideias como elemento essencial para a análise política. Kingdon evidencia que a ciência política tem se debruçado em entender sobre como as decisões são tomadas em diversas instâncias de governos, mas tem dado pouca atenção aos processos pré-decisórios. Nas palavras do autor:

we know more about how issues are disposed of than we know about how they came to be issues on the governmental agenda in first place, how the alternatives from which decision makers chose were generated, and why some potential issues and some likely alternatives never came to be the focus of serious attention” (KINGDON, 2003, p. 1).

Focando os estudos nos dois primeiros movimentos do processo pré-decisório, o estabelecimento da agenda e as especificações de alternativas, o autor procura entender questões como: por que alguns assuntos são priorizados na agenda governamental enquanto outros são negligenciados? Da mesma forma, por que algumas alternativas recebem mais atenção que outras? Assim, três pontos do modelo de Kingdon podem ser antecipadamente destacado: 1- o conceito de agenda e a diferenciação dos processos pertencentes ao momento pré-decisório de estabelecimento da agenda (*policy agenda-setting*) e de especificação de alternativas; 2- a adaptação do modelo “lata do lixo” para defesa da existência de três fluxos independentes que, quando convergidos, abrem uma janela de oportunidades que possibilita a formulação de uma política; 3- o papel das ideias e crenças nas comunidades de políticas para o processo de construção de problemas e de soluções.

Fundamental para a compreensão do modelo e da diferenciação entre o estabelecimento da agenda e as especificações de alternativas, Kingdon (2003)

chama atenção para a questão polissêmica em torno do conceito de agenda. Os diversos usos dessa palavra, dos mais diários e corriqueiros, aos conceitos mais complexos definidos por grandes áreas do conhecimento, como a Comunicação, podem levar o leitor a uma compreensão não completa da proposta. Assim, é necessário que se defina com certa precisão de que forma a palavra “agenda” será utilizada nesse modelo. A agenda, de acordo com Kingdon (2003, p.3) é a lista de temas ou problemas que são alvo, em um determinado momento, de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas que mantêm vínculos estreitos com essas autoridades. Retomando questões anteriormente tratadas, o objetivo é entender por que, dentro de um leque de possíveis temas e problemas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles se concentram em alguns e não em outros. Isso implica em dizer que o processo de estabelecimento de agenda pode ser entendido como o processo que reduz os temas possíveis aos temas que tomam, de alguma forma, a atenção dos tomadores de decisão. O processo de composição da agenda, bem como os motivos e formas como esta agenda muda são o cerne deste modelo.

Uma vez definido o conceito de agenda, Kingdon (2003) também explicita que a agenda não é única e que cada setor governamental estabelece e hierarquiza temas em suas agendas de formas distintas. Além disso, as agendas especializadas, definidas em substratos temáticos, como as áreas da educação, saúde e transporte lidam com diferentes e específicos temas que podem, ou não, estar presentes na agenda governamental de outros níveis em posições distintas de importância. Por exemplo: a pesquisa de métodos para a cura de uma doença específica pode estar definida como prioritária nos subsistemas da saúde, mas tal assunto não aparece na lista prioritária da agenda presidencial que tem como preocupação a crise econômica internacional, as eleições ou mesmo a taxa de juros.

Quando definimos agenda, precisamos destacar a diferença existente entre a agenda de governo e a agenda decisional. Ponto crucial nesta diferenciação é a especificação de alternativas. A agenda de governo, além de ser definida pelo conjunto de questões e problemas também é composta por um conjunto de alternativas de ação governamental que podem ser consideradas pelos tomadores de decisão. No processo de estabelecimento de alternativas, apenas algumas soluções possíveis são passíveis de aplicação. Da mesma forma como acontece no processo

de atenção aos problemas, as soluções apresentadas também passam por um crivo que reduz o número de soluções apresentadas à um número menor de alternativas realmente consideradas pelos atores políticos. Somente quando um problema presente na agenda encontra uma alternativa possível é que se estabelece a agenda decisional. Isso implica dizer que diversos problemas sem soluções e de alternativas sem problemas, ficarão na agenda governamental sem passar à agenda decisional.

Ana Capella (2004, p. 19) diz que:

A distinção entre agendas e alternativas é crucial para o modelo. Entender por que alguns assuntos são levados para a agenda governamental é apenas uma parte da análise de Kingdon. Outra faceta importante de seu modelo é buscar compreender por que determinadas alternativas, num conjunto maior de ações possíveis para uma questão em destaque na agenda governamental, recebem maior atenção dos formuladores de políticas do que outras. Embora o processo de agenda-setting possa se referir tanto à definição de agenda quanto à escolha de alternativas, Kingdon considera que as alternativas constituem um conjunto à parte, sendo esta diferenciação muito útil do ponto de vista analítico.

Nessa perspectiva, a diferença entre o estabelecimento de agenda e a especificação de alternativas podem ser melhor identificada por meio das perguntas que devemos fazer para compreender cada um desses processos. Se no primeiro momento de agenda, partimos da pergunta: Como as agendas governamentais são estabelecidas? Ou ainda: por que alguns problemas recebem mais atenção do que outros por parte das autoridades governamentais? O segundo momento, de especificação de alternativas, questiona: de que forma a lista de alternativas possíveis é filtrada até se chegar àquelas que realmente recebem séria atenção? Para chegar às respostas que podem responder às perguntas dos dois momentos, Kingdon adapta preceitos da crítica à racionalidade do modelo de *garbage can* (MARCH, OLSON e COHEN, 1972), oriundo dos estudos de racionalidade limitada de Simon (1958) e Wildasky (1979), para seu modelo próprio de análise de formulação de políticas, chamado de *Multiple Streams* (KINGDON, 2003).

Ao elaborar sua crítica à racionalidade dos atores, Kingdon (2003) diz ser impossível prever todas as possibilidades, compará-las e mensurar consequências. Segundo o autor, o modelo racional e sistêmico parte de premissas irrealizáveis como

a compreensão de que as questões são muito claras e delineadas e que, assim como os problemas, as informações são perfeitas o suficiente para serem mapeadas e comparadas. Além disso, Kingdon recupera o modelo de *garbage can* quanto à lógica independente de seus fluxos, rompendo com o modelo sequencial e sistêmico identificado pelo modelo racional que prevê a existência de uma fórmula ordenada para a formulação de políticas.

O modelo de Kingdon (2003) propõe que as mudanças na agenda decisória resultam da combinação de três fatores distintos e relativamente independentes: a forma como as questões são transformadas e entendidas como problemas (fluxo dos problemas); o conjunto de alternativas disponíveis (fluxo das soluções) e as alterações na dinâmica política, como o humor nacional e a opinião pública (fluxo da política). Uma política pública somente terá início após um processo pré-decisional composto pela entrada de problemas e soluções na agenda governamental e, posteriormente, pela abertura de uma janela de oportunidade (*policy window*) e entrada na agenda decisória. A seguir, buscamos definir cada um dos três fluxos:

- **O fluxo dos problemas:** o reconhecimento de um problema é um passo importante, primordial, para o estabelecimento da agenda governamental. Retomando a ideia de que os problemas não são dados concretos, mas são situações socialmente construídas e tratar de problemas requer, antes de mais nada, a compreensão da diferença entre temas/questões e problemas. De acordo com Kingdon, os indivíduos podem viver e suportar várias questões no seu dia a dia, sem que isso seja, necessariamente, entendido como um problema que demande ação governamental. Definimos como problemas aquelas questões que, por diversos motivos e fatores, chamam a atenção das autoridades e dos formuladores de política transformando-a em um problema público, passível de ação política. O fluxo de problemas procura identificar exatamente por que e de que forma algumas questões merecem mais atenção do que outras, transformando-se em problemas. Indo mais além, ainda que identificados os problemas, por que alguns são priorizados nas agendas governamentais pelos formuladores de política?

Kingdon (2003) relata três padrões possíveis que elevam um tema à categoria de problema: os indicadores; os eventos-foco (*focusing events*) e o feedback formal e informal.

Com relação aos indicadores, podemos entender que a análise de alguns fatores, quando analisados em uma perspectiva histórica, ou justapostos a resultados externos, como na comparação entre países, por exemplo, podem evidenciar a magnitude de problema. Nessa perspectiva histórica ou comparada o crescimento do índice de uma doença, por exemplo às taxas da mesma doença em países vizinhos, pode transformar uma questão em um problema a ser rapidamente enfrentado pelas autoridades governamentais. É prudente dizer que não há indicadores objetivos para determinar quais problemas merecem atenção. Tal fórmula é variável de acordo com o caso analisado e com os resultados obtidos. Kingdon, no entanto, atesta que “indicators are not simply a straightforward recognition of the facts (...) the indicator itself is very powerful (KINGDON, 2003, p. 94).

A segunda categoria está relacionada com os eventos-foco (*focusing events*) que nada mais são do que catástrofes naturais, eventos individuais de grande escala e comoção, uma crise etc. Esses grandes eventos, individualmente, apenas despertam a atenção momentaneamente para uma questão. Para que se transforme em um problema, tais eventos focais são relacionados a questões mais amplas que não estavam, necessariamente, em voga no momento. O caso de construções irregulares, moradia de risco, ainda que seja uma questão individual de um determinado grupo de pessoas, tem sua atenção elevada em casos específicos de fortes chuva, desmoronamentos e mortes. O foco no evento pode despertar a raiz mais profunda de um problema que não chamava a atenção dos formuladores de política. “Crises, disasters and others focusing events only rarely carry a subject to policy agenda prominence by themselves. They need to be accompanied by something else” (KINGDON, 2003, p.98)

A terceira e última categoria pode ser analisada em duas frentes: o feedback formal, que é aquele relacionado a respostas e resultados de avaliação ou monitoramento de programas e políticas governamentais em execução, e o feedback informal, que são aquelas demandas levadas, por fora da arena, aos congressistas e formuladores de política. No primeiro caso, o processo de monitoramento de uma política em implementação pode mudar os rumos da definição do problema, ou mesmo o controle de gastos e previsão de recursos pode gerar respostas, ou feedbacks, que podem mudar o foco de ação e do problema. No segundo caso, o feedback percorre um caminho mais complicado, via representação.

Nesse sentido, o princípio que tange os três padrões atesta para uma propriedade importante do fluxo de problemas: uma vez que os problemas são definidos quando chamam a atenção dos formuladores de política, é preciso entender a forma como tais questões são enquadradas ou definidas pelos participantes. Ademais, percepções de problemas podem mudar rapidamente uma vez que os participantes do processos pré-decisórios, inseridos em comunidades e redes dos subsistemas da política, competem por atenção. Voltamos ao princípio dos estudos de agenda que diz que apenas uma pequena fração dos problemas consegue receber dos formuladores de políticas. Obter a atenção é uma grande conquista que deve ser posta em prática rapidamente, antes que o foco de atenção dos formuladores se desloque para um outro lugar, causado por um novo evento focal, por uma nova demanda societal trazida pelos congressistas, ou mesmo causado pela nova imagem de um problema captada por indicadores de avaliação e monitoramento de um determinado programa em ação.

Como nem todos os problemas identificados encontram uma solução disponível, quer pelo custo político, quer pela ausência de tecnologia ou de recursos, o processo de reconhecimento e promoção de questões a problemas pode ser potencializado por meio da demonstração de uma solução viável para o problema identificado.

▪ **O fluxo das soluções:** retomando a diferenciação feita por Kingdon entre o estabelecimento da agenda e as especificações de alternativas, o fluxo de soluções busca mostrar o processo de especificação de soluções ou alternativas. Se, por um lado, o estabelecimento de agenda depende da atenção dada pelos formuladores às questões presentes e identificadas na sociedade, as soluções viáveis para tais problemas, principalmente os que envolvem grandes mudanças, levam tempo para se desenvolver. Com relação a esse fluxo, cabe questionar: como a lista de alternativas para a escolha de políticas públicas é filtrada até se chegar àquelas que realmente recebem séria atenção? Duas propostas são apresentadas: a *policy primeval soup* e o envolvimento de especialistas em comunidades inseridas nos subsistemas menos visíveis da política.

Fazendo referência ao conceito de seleção natural, em que o processo evolucionista partiria de um caldo nutritivo, ou “caldo primordial”, Kingdon descreve a

origem de uma alternativa política como um processo desordenado em que ideias se chocam formando novas construções e combinações. Muitas dessas ideias são descartadas, já outras passam a ganhar a atenção dos formuladores. Para isso, o autor chama a atenção para a importância dos critérios técnicos e dos custos. Nesse momento, o caos e a desordem *da policy primeval soup*, na qual as soluções são geradas, passam por um crivo de seleção e de ordenamento, seguindo padrões e definições, no qual as soluções são selecionadas.

As ideias, portanto, ressurgem como um fator decisivo no modelo de múltiplos fluxos. Da mesma forma que atores envolvidos em comunidades de política entram em conflito para tentar chamar a atenção dos formuladores na identificação e definição de um problema, o mesmo ocorre no fluxo de soluções. Composta por especialistas e por atores-chave, é identificada por Kingdon como os *policy entrepreneurs*. No processo de identificação e de proposição de soluções, as comunidades, seus especialistas e empreendedores são responsáveis pela proposição de alternativas viáveis, levando em consideração critérios técnicos como custos, recursos e questões mais relacionadas ao âmbito temático (saúde, educação, transporte etc). Uma vez identificadas as possibilidades viáveis por esses atores, nessas comunidades, é necessário que tal solução seja amplamente divulgada e difundida. O processo de difusão é visto por Kingdon (2003) como o momento em que a solução perpassa os subsistemas especializados, comunidades, e ganha a atenção dos formuladores do macrossistema.

A aceitação ou recusa das soluções propostas estão diretamente vinculadas à forma como a ideia é veiculada, por meio de seus símbolos e crenças. Assim como existem várias formas de identificação de problema em uma dada questão, também existem inúmeras possibilidades, viáveis ou não, para se resolver tais problemas. Se a ideia de solução é apropriada pela comunidade política e pela sociedade, em geral, em escala maior, aumentam as chances de sucesso de adoção dessa alternativa. Esta dimensão do processo decisório, que busca evidenciar a busca de apoio por meio da influência é resgatada por Kingdon (2003, p. 125) ao dizer que “the content of ideas themselves, (...) are integral part of the decision making in and around government”.

▪ **Fluxo da política:** diferente dos fluxos de problemas e soluções, o fluxo da política obedece a uma dinâmica própria, composta por regras e por aparatos

institucionais. Quando Kingdon remete aos fluxos como sendo relativamente independentes, tal característica pode ser mais facilmente identificada no fluxo da política. Independentemente do reconhecimento de problemas e da elaboração de alternativas e soluções, atores próprios da dinâmica governamental, partidos e grupos de pressão, mudanças institucionais e eleitorais podem causar a mudança da agenda. Nessa perspectiva, Kingdon cita três elementos que exercem influência direta sobre a agenda governamental: 1- “*national mood*”; 2- mudanças na própria estrutura do governo e das pessoas pertencentes a ele (*turnover*); 3- grupos de pressão.

Entendido como um “clima” ou um “sentimento” nacional, poderia formar, de diversas formas, um ambiente favorável para a mudança ou surgimento de novas políticas. Da mesma forma, o mesmo humor nacional é capaz de inviabilizar tal mudança. Duas questões básicas tangenciam a definição e explicação do *national mood*. A primeira delas está relacionada com o seu escopo. *National mood* pode ser descrito como o sentimento ou humor nacional em um determinado momento, uma percepção generalizada sobre uma dada questão que pode ser identificada em pessoas de grupos distintos ao redor do país. “Large number of people out in the country are thinking along certain common lines, that this national mood changes from one time to another in discernible ways, and that these changes I mood or climate have important impacts on poliy agenda (KINGDON, 2003, p. 146). A segunda questão alerta para uma explicação metodológica e conceitual acerca do *national mood*. Facilmente confundida com a opinião pública, o clima nacional ou o humor nacional nem sempre tem relação direta com os resultados de pesquisa de opinião. Kingdon (2003), por meio de suas entrevistas, atestou muitas irregularidades entre aquilo que era divulgado como sendo pesquisas de opinião pública com o que ele ouvia em suas entrevistas. Mais amplo e mais complexo, o humor nacional pode ser identificado e mensurado por diversos atores distintos, nas mais diferentes situações como em palestras, cursos, reuniões com grupos organizados, conversas informais nos corredores da administração, bem como por meio da mídia, dos veículos de comunicação e pelo acesso representativo no Congresso.

A segunda questão referente ao fluxo da política está relacionada diretamente à estrutura do governo e de seu sistema mais amplo. Há de se considerar, por exemplo, a importância dos cargos e das pessoas que compõem a estrutura institucional do governo. Mudanças de cargos estratégicos, mudança de gestão e de

partidos, mudanças no funcionamento e de chefia podem, em uma nova constituição ou alteração de jurisdição, de acordo com Kingdon (2003), facilitar a mudança na política. O autor coloca diversos exemplos em seus relatos com o objetivo de mostrar como essas mudanças institucionais podem facilitar (ou impedir) a entrada de novos itens na agenda governamental.

O último elemento do fluxo político que pode proporcionar mudança na agenda está relacionado aos atores. Grupos, movimentos organizados e grupos de pressão, quando compartilham de uma mesma visão sobre uma questão podem se unir e provocar pressão sobre os formuladores de política em prol da inclusão desta na agenda governamental. Esses atores, inseridos em grupos ou comunidades de política, podem exercer pressão direta ou indireta, de forma mais visível ou invisível, colocando na sociedade ou dentro do próprio aparato governamental novas ideias e símbolos que favorecem a mudança na agenda. Nas palavras do autor “interested group activity is varied. Some of it affects the agenda; others the alternatives considered. Some of it is positive, promoting new courses of government action; other activity is negative, seeking to block changes in public policy.” (KINGDON, 2003, p. 48-49). No fluxo da política, a dinâmica pela busca de consenso entre os atores é feita através das negociações, da troca de apoio, lobby e alianças. A formação desses consensos potencializa a mudança. A combinação entre o humor nacional, a pressão dos grupos organizados e as mudanças institucionais, como eleições, realocações, *turnover*, são os elementos do fluxo político que, segundo Kingdon (2003), fomentam a mudança na agenda.

Janela de oportunidade (*policy window*): conforme demonstrado no início desta seção, os fluxos dos problemas, das soluções e da política apresentam dinâmicas independentes, podendo ser, cada uma delas, estudada individualmente. Além disso, constatamos também que nem todos os problemas identificados em seu fluxo se tornam políticas públicas, assim como nem todas as soluções viáveis encontradas para problemas existentes, ou não, saem da arena das ideias para a prática. Eventos políticos também surgem diariamente, uns de forma mais visíveis outros de forma mais invisíveis, operados em subsistemas e comunidades que o público em geral não tem acesso. Entretanto, os três fluxos, como pode-se ver, evidenciaram formas e situações que potencializam tanto a identificação de um problema como a escolha de alternativas. Da mesma maneira, os eventos e o humor nacional são facilitadores do processo de mudança da agenda governamental. Todavia, nenhum desses fluxos, ainda que

independentes, é suficiente para explicar a mudança na agenda governamental. A janela de oportunidade (*policy window*) é formada, segundo Kingdon, quando já ocorre a convergência desses três fluxos num determinado momento.

A Figura 4, a seguir, extraída do livro de Kingdon (2003), procura demonstrar graficamente o processo de mudança e acesso à agenda. No primeiro momento, um elo duplo faz conexão e combina os três fluxos (problemas, soluções e contexto político). Uma conexão de suma importância é a da solução, estrategicamente simbolizada no meio dos fluxos de problemas e da política. Soluções, como visto anteriormente, são independentes e os seus defensores e proponentes esperam por eventos políticos, dos quais possam tirar proveito, ou por formulações concretas de problemas que tenham rápidas respostas e alternativas. Essa é uma das características fundamentais dos empreendedores de política (*policy entrepreneurs*). De acordo com Kingdon, a convergência dos fluxos pode ser facilitada, ou mesmo forçada pela atuação de empreendedores que dispõem de recursos e tentam enfatizar indicadores que atestem crises em torno de problemas aos quais os mesmos têm interesses. Eles pressionam formuladores de políticas sobre uma específica visão de problemas, geralmente já acompanhada de uma solução possível. Eles são atores primordiais nos rápidos e imprevisíveis momentos de abertura das janelas de oportunidade.

Figura 4 – O modelo de Kingdon



Fonte: CAPELLA, 2004, p.32.

Duas características são importantes com relação às janelas de oportunidade: a transitoriedade e a previsibilidade. Kingdon (2003) caracteriza as janelas de oportunidade – momentos que possibilitam a mudança – como transitórias. Isso significa dizer que a mudança não pode acontecer o tempo todo ou por um longo espaço de tempo. O uso da palavra “oportunidade” remete justamente à transitoriedade do momento de mudança. Dado que a oportunidade se abre no momento em que problemas, soluções e contexto político convergem (*coupling*), não se pode esperar que os atores políticos interessados (tanto os a favor, quanto os contra a mudança) consigam manter por muito tempo essa junção dos fluxos. Um momento de mobilização nacional em torno de um assunto, um problema que veio à tona por um evento catalizador ou mudanças na gestão são exemplos de curtos momentos em que a *policy window* se abre e exige dos formuladores rapidez para captar a oportunidade. Da mesma forma como as janelas se abrem, elas se fecham.

A segunda característica está relacionada com a previsibilidade dos momentos de abertura da janela de oportunidade. Eventos catalizadores esperados, previsíveis, como as eleições, as trocas de programas de cargos, de pastas e ministérios, bem como as fases dos ciclos orçamentários (definição de orçamento e previsão de gastos) são exemplos de aberturas de janelas previsíveis. Como visto, a troca de gestão ou de configuração do governo pode provocar momentos de rápida convergência entre os fluxos. Isso não quer dizer, entretanto, que as janelas de oportunidade só se abrem de forma previsível. Pelo contrário. Outros eventos catalizadores que chamam a atenção do público e das autoridades governamentais, como um caso de crime violento realizado por um menor de idade, ou mesmo o vazamento de fotos eróticas de uma celebridade podem, de forma inesperada, mobilizar os três fluxos abrindo uma janela de oportunidade. Assim, esse processo pode acontecer, de forma previsível, por eventos catalizadores pré-programados, mas também acontecem de forma não-previsível.

Comunidades de política (*policy communities*): resgatando o terceiro tópico primordial no modelo de Kingdon, ao tratarmos dos três fluxos, percebemos a importância das comunidades de políticas compostas por um conjunto de especialistas que atuam em uma área específica (saúde, educação, habitação, transporte, etc.). Tais especialistas podem fazer parte do governo, como assessores parlamentares, servidores do Poder Executivo ligados a atividades de planejamento,

orçamento, ou às áreas funcionais em questão. Da mesma forma, os especialistas podem integrar consultorias, grupos de interesse ou universidades, em organizações não estatais. Em comum, os especialistas compartilham preocupações com relação a uma determinada área de política. Em algumas comunidades, as interações se processam de forma coesa e integrada, como relata Kingdon em suas experiências de entrevistas junto a membros de comunidades:

People in health community know each other's ideas, proposals, and research, and often know each other very well personally. As an unobtrusive indicator of these interactions, I asked respondents to name others to whom I should speak. The same names would rather quickly surface as I went from one person to the next, suggesting that the circle of specialists was fairly small and fairly intimate. More than once, an interview was interrupted by a telephone call from someone who was also on my list of respondents. (KINGDON, 2003, p. 117)

Os estudos do autor revelaram que comunidades em torno dos temas da área de saúde são, geralmente, bastante coesas. Embora os participantes tenham vínculos profissionais distintos, as interações são frequentes e seguem o padrão descrito na citação acima. Já na área de transportes, a observação resultou em uma percepção bastante distinta, apontando para uma comunidade altamente fragmentada e que tendia a se aglutinar em torno de subáreas ainda mais especializadas, como transporte aéreo, ferroviário, rodoviário, urbano, entre outras. Em suas investigações, Kingdon (2003) notou que dificilmente um participante encontrava-se inserido em mais de uma dessas áreas, que concentram diferentes tecnologias, grupos de interesse e funcionam sob jurisdição de órgãos públicos distintos.

Kingdon (2003) mostra que esses padrões de interação, presentes nas comunidades, têm influência sobre a forma como as políticas são produzidas em cada área. Em áreas de políticas nas quais comunidades são mais coesas (como no caso da saúde), os integrantes compartilham perspectivas, orientações e referenciais mais gerais sobre os temas que os unem. Dessa forma, os entendimentos são compartilhados e a comunidade se torna cada vez mais integrada. Por outro lado, em comunidades fragmentadas (como no exemplo dos transportes), a ausência de um entendimento comum torna as próprias comunidades também mais instáveis. Como resultado, a formulação das políticas de saúde tende a se apresentar de forma mais

estruturada, o que facilita seu ingresso na agenda, ao contrário das questões oriundas de comunidades mais fragmentadas, como no exemplo da área de transportes.

As comunidades são espaços importantes para a geração de ideias relativas a soluções e alternativas que podem ser desenvolvidas e adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão. Muitos participantes apresentam em suas comunidades propostas sobre o que fazer sobre uma determinada questão. Algumas dessas propostas serão consideradas, enquanto outras serão descartadas pelo próprio grupo, no processo que Kingdon (2003) assemelha à seleção natural (*policy primeval soup*). Propostas viáveis tecnicamente e adequadas aos valores do grupo e do mundo político acabam alcançando consenso dentro de uma comunidade. Tal consenso se difunde por meio do processo denominado pelo autor como *policy andwagon*, mecanismo pelo qual uma ideia vai progressivamente se expandindo e se difundindo para o grupo como um todo, até se constituir como uma questão trivial. Portanto, as comunidades são espaços de experimentação de ideias, de debate e difusão.

É importante destacar que as comunidades seguem uma lógica própria, distante da dinâmica política, ou seja, as comunidades funcionam de forma independente do calendário eleitoral e das mudanças nos postos de comando da alta burocracia, e também não são diretamente afetadas pelas pressões da opinião pública sobre a ação governamental. Por outro lado, as ideias geradas nas comunidades não estão necessariamente ligadas a problemas a serem resolvidos.

Ainda que o modelo assegure às comunidades papel fundamental no desenvolvimento das ideias que podem ser adotadas pelos formuladores de políticas, a atividade das comunidades, entretanto, não é condição suficiente para explicar o ingresso de uma questão na agenda governamental, uma vez que o modelo destaca a importância da confluência entre as propostas (geradas pelas comunidades no fluxo de soluções), a percepção de problemas (no fluxo de problemas) e um contexto político favorável (fluxo político). Ou seja, as comunidades são importantes, mas não explicam, por si só, mudanças em políticas públicas. Com relação à participação, o modelo vê certa especialização dos atores que integram comunidades de políticas. Nesse sentido, as comunidades são espaços privilegiados de especialistas que atuam na geração de propostas e soluções, dentro de uma área de política (*policy domain*).

Dessa forma, a participação nas comunidades não é aberta a todo e qualquer indivíduo (ou grupo), o que define seu ingresso e permanência é a proximidade às questões relativas à política em questão. Outros atores estariam mais envolvidos com demais processos: partidos estariam mais envolvidos com o fluxo político, a mídia seria um ator importante na definição de problemas, entre outros.

2.2 A Teoria do Equilíbrio Pontuado: estabilidade e mudança na dinâmica das políticas públicas

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Theory - PET) foi proposta como uma resposta aos modelos de análise do processo de políticas que enfatizavam os ajustes incrementais e que não consideravam a existência de períodos de alta atenção que poderiam resultar em grandes mudanças políticas. Baumgartner e Jones (1993) notaram que as mudanças em políticas, muitas vezes, ocorriam de forma disforme, esporádica e imprevisível, não sempre de forma estável e incremental. Os primeiros modelos de análise do processo de políticas, datados das décadas de 1950-1960, caracterizaram a tomada de decisões e a mudança em políticas como sendo incremental e estável. Com o status quo praticamente inalterado ao longo dos anos, ocasionado sobretudo pela manutenção de políticas praticamente inalteradas, as mudanças seriam, assim, formadas de pequenos ajustes alcançados através da mudança de normas e regras ou, também, por meio de "ajustes partidários mútuos" acordados pelos participantes (LINDBLUM, 1959 e WILDAVSKY, 1964). Enquanto as primeiras gerações de especialistas em políticas sugeriram mudanças incrementais na política, o estudo empírico de Baumgartner e Jones (1993) apresentou a existência de mudanças drásticas ao analisar o caso da atenção sobre energia nuclear nos EUA, sugerindo que algumas políticas nem sempre podem ser dominadas por mudanças graduais (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

O PET descreve um processo menos previsível do que as teorias do incrementalismo sugeriam à época, caracterizando o processo político com longos períodos de estabilidade ou mudanças incrementais, mas também com ocorrências de mudanças abruptas e pontuais na política, separando esses longos períodos de estabilidade. O Equilíbrio Pontuado surgiu, inicialmente, como uma teoria para estudar

a mudança da agenda no governo federal dos EUA, mas os autores logo descobriram que a proposta teórica e metodológica desse modelo também se aplicava a outros contextos. A evolução do modelo criou medidas de atenção e de enquadramento (*framing*) para entender as mudanças em como e quando a política é definida. Esses componentes principais – atenção, enquadramento e informação – desconstruíram a análise da definição da agenda tradicional, ressignificando o papel do processamento de informações e a atribuição de atenção, inserindo, assim, uma visão mais completa da evolução da política com uma abordagem que considera a importância das instituições.

O modelo do Equilíbrio Pontuado proposto por Baumgartner e Jones (1993) parte da perspectiva de que o sistema político é estruturado em torno de arranjos que proporcionam benefícios contínuos para alguns grupos privilegiados. Tais arranjos (e os autores se referem especificamente à ideia de subsistemas) se formam devido ao processamento paralelo de decisões nas organizações públicas: algumas estruturas decisórias conseguem lidar com diversas questões simultaneamente (processamento paralelo), enquanto outras lidam com uma questão por vez (processamento serial):

Political systems, like humans, cannot simultaneously consider all the issues that face them, so the existence of some form of policy subsystems can be viewed as a mechanism that allows the political system to engage in parallel processing. Thousands of issues may be considered simultaneously in parallel within their respective communities of experts. (...) Parallel processing does operate against larger policy changes, because it tends to be insulated from the glare of publicity associated with high-agenda politics. (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 1999, p. 100)

Voltando a essa questão, já debatida na seção anterior, o conceito de racionalidade limitada aparece como um dos pilares centrais da visão de mudança do modelo de Equilíbrio Pontuado. Como vimos, Herbert Simon (1957, 1983 e 1986) introduziu o conceito de racionalidade limitada para detalhar o modo como as pessoas e as organizações operam. As instituições políticas, como os seres humanos, não podem considerar, simultaneamente, todos os problemas, de modo que elas criam, como forma de lidar com essa questão, algumas estruturas institucionais para servir como mecanismo funcional de processamento paralelo. É o caso dos subsistemas de

políticas. A ideia de racionalidade limitada, como discutido acima, não é nova, e já aparece com destaque nos trabalhos anteriores de Kingdon (1984) e Wildavsky (1964) nos quais os autores assumem que os atores são cognitivamente limitados. Na racionalidade limitada, os indivíduos são incapazes de calcular perfeitamente os custos e os benefícios de uma decisão e escolher a melhor opção. Consequência disso, a forma de tomada de decisão é incompleta e conduzida por diversas limitações, como as cognitivas, emocionais e informacionais, o que afeta diretamente a capacidade dos atores e das instituições de prestarem atenção a todos os problemas e suas possibilidades. Esse poder de processamento e atenção limitada é parte fundamental para entender o processo de decisão sobre quais questões entrarão na agenda, e mais importante ainda, a maneira pela qual a mudança de agenda ocorrerá. Os sistemas políticos, como as pessoas, podem se concentrar intensamente apenas em um número limitado de políticas públicas, o que é uma das principais razões pelas quais a formulação de políticas é invariavelmente atribuída ao subsistema de políticas.

Os princípios da racionalidade limitada, do processamento baseado na incerteza, na informação incompleta e imperfeita, são apropriados pela Teoria do Equilíbrio Pontuado tanto para explicar momentos de incrementalismo e de estabilidade, quando para pontuar momentos de grandes mudanças no processo de políticas. A seguir, esta seção apresentará uma série de conceitos e informações de extrema relevância para o modelo. Iniciando com a relação entre incremental x pontuações, surgem os conceitos de “*policy subsystem*”, “*policy image*”, “*policy monopoly*” e “*policy venues*”

A partir dessa breve retomada sobre as origens do PET, dois caminhos são possíveis para compreender o processo de mudança na agenda, não excludentes, mas complementares:

- O primeiro deles, resgatado da proposição de Lindblom (1979), procura relacionar a racionalidade limitada com o incrementalismo. Nessa perspectiva, as organizações, entendidas como anarquias organizadas nas quais se destaca a falta de previsibilidade das consequências, de recursos escassos e de informação imperfeita, adotariam estratégias mais simplificadas de atuação com destaque para a lenta e gradual mudança das políticas públicas. Segundo Lindblom, buscar alternativas requer buscar informações. O alto custo de transação e de obtenção de

informações, que podem ser custos econômicos, políticos ou mesmo custo de oportunidade e de tempo, faz com que a estrutura atual seja respeitada e levada em consideração como a base para a manutenção. Nessa perspectiva, as mudanças acontecem de forma discreta, gradualmente, e ao longo de um grande espaço de tempo.

Ao levantar a questão do passado e da estrutura existente, também podemos identificar termos relacionados como o conceito de “*path dependence*” (dependência da trajetória) que destaca a dependência de decisões políticas atuais sobre os feitos no passado. De acordo com Souza (2006, p.31), “é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais”

Baumgartner e Jones, antes mesmo de realizarem a sua proposição do modelo de equilíbrio pontuado, fazem menção ao incrementalismo como sendo uma parte da história, não completa, nos estudos de *policymaking*. De acordo com os autores:

Models of policymaking are generally based on the twin principles of incrementalism and negative feedback. Incrementalism can be the result of a deliberate decisional style as decision makers make limited, reversible changes in the status quo because of bounds on their abilities to predict the impact of their decision. Incremental changes in political systems can also be the result of countermobilization. (...) Deliberate incrementalism allows a system to maintain a dynamic equilibrium with its environment. This view of a political system at balance is quite conservative, since it implies that dramatic changes from the status quo are unlikely. (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 8)

Seguindo o trabalho clássico de Lindblom (1959, 1979) e as influentes aplicações que explicavam a mudança orçamentária, o incrementalismo argumentou que as políticas mudam de forma lenta e gradual. Ao considerar as opções políticas, os formuladores de políticas geralmente se concentraram em mudanças incrementais de políticas já existentes. Ajustes, atualizações e pequenas correções normativas são parte dessas mudanças incrementais. Como resultado dessa proposta, as políticas existentes teriam se tornado, sempre, o ponto de partida de todas as novas políticas. Com base na limitação cognitiva – racionalidade limitada (SIMON,1947) –, e

interesses dos envolvidos, as opções políticas só seriam consideradas se permanecessem relativamente próximas das políticas já existentes. Neste processo, a manutenção do status quo é ponto de referência em relação a qualquer proposta de alteração que pudesse ser definida. A mudança de política, então, provavelmente ocorreria em pequenos passos. A longo prazo, esses pequenos passos podem somar-se a uma mudança relativamente maior, mas não havia, até aquele momento, nenhuma preocupação teórica para prever ou explicar mudanças repentinas e em grande escala. Uma proposta de estabilidade que pudesse ser interrompida por grandes mudanças em políticas, estava claramente em desacordo com essa teoria incremental. Ao mesmo tempo, não se pode negar que o incrementalismo era, e ainda é, uma parte importante da história. Para a Teoria do Equilíbrio Pontuado, o conflito relevante era, então, integrar esses padrões incrementais em uma dinâmica mais abrangente de estabilidade, mas também de mudança. Através da atenção e da mudança de políticas, o PET juntou teórica e metodologicamente as duas abordagens que anteriormente pareciam radicalmente opostas.

- O segundo desdobramento reside, portanto, não na forma como as políticas se mantêm próximas por meio de longos períodos, mas também, na mudança rápida que existe no processo de formação de agenda e formulação de políticas. Considerando que, se por um lado o incrementalismo enfatizou a estabilidade da política e a mudança gradual, as teorias de *agenda-setting*, como a de múltiplos fluxos de Kingdon (1984), enfatizaram a natureza fluida e independente de muitos processos de mudanças em políticas. Com o Equilíbrio Pontuado, esses dois momentos se juntam como expressão de um processo subjacente de alocação de atenção. Dessa forma, tanto a estabilidade como a mudança pontual, abrupta e de grande escala, se tornam parte de uma mesma abordagem teórica.

O modelo de Baumgartner e Jones (1993) procura analisar tanto os períodos de estabilidade, quanto os momentos de rápida mudança no processo de formulação de políticas. De forma diferente do que a literatura incremental buscou evidenciar sobre o processo lento e gradual na mudança das políticas, os autores buscam evidenciar que além da estabilidade explicada pelo incrementalismo há, por outro lado, momentos de mudança brusca na formulação de política. Três questões serão retratadas acerca no modelo do Equilíbrio Pontuado como modo de coexistência dessas duas formas: 1) o conceito de subsistema de políticas e os momentos em que

temas superam os limites dos subsistemas e acessam o macrossistema por meio daquilo que o autor nomeia de a construção de “*policy monopoly*”; 2) grande destaque é dado para os conceitos de “*policy image*” nos momentos pré-decisionais; 3) a última grande contribuição do modelo insere aspectos institucionais de extrema relevância com o conceito de “*policy venue*”.

O melhor ponto de partida para entender o PET é provavelmente a descrição de um subsistema. Subsistema se refere a um grupo de atores – burocratas, lobistas, especialistas em políticas, políticos e assim por diante –, que concentram a atenção em uma questão política específica, que pode ser a saúde do público LGBTT, o acesso à escola primária ou a qualidade do tráfego urbano. Essas comunidades de especialistas são marcadas pelo acesso e participação seletiva, ou seja, limitada a pequenos grupos interessados no debate setorial e que compartilham a mesma ideia sobre problemas e soluções. Este grupo de atores compartilha o que Baumgartner e Jones (1993) chamaram de “imagem de política” (*policy image*). Essa imagem de política consiste em uma compreensão causal do problema envolvido e um “tom”, isto é, uma avaliação, positiva ou negativa, sobre o problema em questão. Nesses subsistemas, por conta da própria redução do conflito dos atores selecionados, as mudanças ocorreriam de forma lenta e incremental, sem mudanças abruptas por parte de seus atores na compreensão dos problemas. Ainda que explique parte do processo, Baumgartner e Jones afirmam que há, no entanto, momentos em que algumas questões escapam ao processamento insulado nos subsistemas e acessam a *high-agenda politics*, ou o macrossistema. Entendendo desta forma, os subsistemas seriam comunidades seguras que ao restringirem o acesso, restringem também o aparecimento de novas questões ou de novas percepções de um dado problema.

Os sistemas políticos são mais complexos do que simplesmente a soma de distintos subsistemas de políticas. Qualquer sistema político também é composto de macrossistemas em que atuam atores políticos, como presidentes, primeiros ministros, líderes de partidos e responsáveis pela veiculação de notícia em meios de comunicação. Os atores do macrossistema têm o poder de mudar a atenção percebida para diferentes questões políticas. Isso faz com que os temas que surgem no macrossistema sejam entendidos pelos autores como sendo fonte de grandes mudanças ou, seguindo a lógica do modelo, fonte de pontuações. Isso implica dizer que, quando um assunto que é comumente processado nos bastidores dos

subsistemas e nas comunidades de política escapa desse insulamento e aparece entre os itens de atenção do macrossistema da política, essa arena mais ampla a participação deixa o tema mais exposto à mídia e à sociedade civil. Os atores do macrossistema, diferentemente da lógica dos subsistemas, não conseguem fazer processamentos múltiplos de informações e, com a chegada de um novo tema na mídia, na opinião pública, ou na agenda dos tomadores de decisão, a forma de processamento das questões muda e passa a ser feita de forma serial (uma a uma).

A passagem de uma questão dos subsistemas para o macrossistema, além de mudar a forma como as informações são processadas, também colocam outra dinâmica sobre a imagem das políticas apresentadas. “Issues cannot forever be considered within the confines of a policy subsystem; occasionally macropolitical forces intervene” (TRUES, JONES e BAUMGARTNER, 1999, p. 100). Os atores do macrossistema não compartilham, necessariamente, a imagem de política criada pelos atores do subsistema ao qual o tema pertencia. Ao ser exposta para um público maior, menos regulado, mecanismos de feedback positivos operam e uma nova imagem de política pode se estabelecer sobre aquela questão ou política. Isso geralmente ocorre quando outros participantes se tornam interessados por essa questão.

Diversas são as formas pelas quais um tema escapa dos limites dos subsistemas e ascendem diretamente ao macrossistema. A mudança partidária ideológica de uma sociedade política após a eleição de um novo presidente pode ser um desses motivos (como já apontado por Kingdon sobre o “Turnover”) ou um evento focal (BIRKLAND, 2007), como a ruptura de uma barragem de forma inesperada trazendo problemas relacionados às mais diversas áreas, como a produção de energia, saúde pública, questões ambientais, entre outras. A emergência de alguns temas, ou a amplitude de mudanças estruturais no sistema político são exemplos de casos em que o processamento das questões nos macrossistemas, onde os mecanismos de freios e de restrição ao acesso são menores, produz um *burst* de atenção sobre o assunto, gerando cobranças de rápidas e imediatas respostas dos governantes. O rápido acesso de uma questão ao macrossistema é identificado por Baumgartner e Jones (1993) como sendo o momento em que as maiores mudanças numa política tendem a ocorrer.

Central para entender a relação de permanência ou saída de questões nos subsistemas é o conceito de monopólios de políticas (*policy monopolies*). De acordo com os autores “Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforce that understanding” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 6). Ou seja, o monopólio de política acontece quando os subsistemas são ocupados por um único interesse ou por um mesmo entendimento sobre uma determinada questão. Esse processo de construção de monopólios causa estabilidade e conformidade nos subsistemas que, controlados por um pequeno grupo de especialistas, mantêm o processo incremental de lenta e gradual mudança. Os monopólios são reforçados por arranjos institucionais que mantêm o processo decisório limitado a um grupo pequeno de atores, restringindo o acesso dos demais. Estes monopólios são responsáveis pela manutenção da estabilidade na produção de políticas públicas e restrição de novas questões à agenda governamental.

Assim, outra fonte de instabilidade e de ruptura do incrementalismo pode ser encontrada na ameaça e na quebra de um monopólio. Isso acontece, segundo os autores, por causa de mudanças na forma como uma questão é compreendida, ou seja, por meio de alterações na imagem de uma política. Mudanças na percepção das questões, acontecimentos que focalizem atenção do governo, alterações na opinião pública, por exemplo, podem contribuir para a alteração na imagem de uma política, permitindo o acesso de diferentes grupos ao processo decisório e, desta forma, favorecendo o acesso de questão à agenda governamental. Quando uma questão ascende ao macrossistema, o monopólio deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores. As novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no sistema político que, após um período, tende a voltar à estabilidade. Outra forma de quebra de monopólio pode ocorrer quando os atores que não conseguem mudar a imagem da política adentrando no seu subsistema tentam mudar a arena institucional que construiu aquela imagem. Baumgartner e Jones chamaram esse mecanismo de "*policy venues*". Essa mudança de local pode implicar que os atores que não compartilham a imagem da política existente agora comecem a se

envolver na questão, o que pode desafiar o monopólio da política existente. “Policy venues are the institutional locations where authoritative decisions are made concerning to given issues” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 32). Ao dizer que algumas questões estão subordinadas a estruturas institucionais, ou jurisdições específicas, Baumgartner e Jones se utilizam do conceito de *policy venue* para designar que as mudanças devem ser consideradas dentro de um contexto institucional, cujas autoridades com poder de decisão pertencem à própria instituição.

Voltando a uma das questões principais de Kingdon (1984), o poder das ideias, crenças e construções de símbolos, Baumgartner e Jones (1993) atestam que além dos arranjos institucionais, seria a construção de imagem da política que faz com que os participantes dos subsistemas se mantenham estáveis. Mudanças no seu entendimento e construção podem ocasionar momentos de ruptura e instabilidade. Assim, se os monopólios são caracterizados por um entendimento compartilhado a respeito da política de interesse é necessário entender o conceito de *policy image*.

How a policy is understood and discussed is its policy image. Policy images play a critical role in the expansion of issues to the previously apathetic. Because all people cannot be equally interested or knowledgeable about all issues facing society, specialists in any particular area have an advantage over all others. (...) every public policy problem is usually understood in simplified and symbolic terms. (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 25-26)

Com esta citação, podemos recuperar questões importantes e já vistas anteriormente: o modelo de Equilíbrio Pontuado leva em consideração que os problemas são socialmente construídos e, por isso, pessoas distintas podem entender e reproduzir problemas diferentes a partir de um mesmo fato ou tema. Resgatando um dos princípios da racionalidade limitada, os autores dizem que é necessária uma seleção de temas aos quais os formuladores manterão sua atenção, dado que é impossível estar atento a todos os problemas. Conforme Schattschneider (1960), a política pode ser compreendida através da expansão do conflito. Nesse sentido, o modelo de Equilíbrio Pontuado, também baseado em ideias e símbolos, diz sobre a forma como essa expansão acontece: por meio de formações de imagens de políticas (*policy images*). De forma simplificada e simbólica, as *policy images* sustentam

arranjos institucionais e permitem que o entendimento sobre uma determinada política seja expandido para os atores pertencentes de uma mesma comunidade.

Nessa perspectiva, Baumgartner e Jones (1993) avançam significativamente com relação às ideias de Kingdon ao relacionar a mudança da agenda não somente com a construção de novas ideias ou de novas interpretações, mas também adicionando um fator importante que são os arranjos institucionais. Constituída entre uma junção de dados e informações empíricas com apelos emotivos, ao qual os atores dão o nome de “*tone*”, a definição da *policy image* é tão importante para a construção do problema quanto as alternativas e soluções propostas por Kingdon (1984).

Da mesma forma como os longos períodos de estabilidade e mudança incremental e lenta são causados pela manutenção de uma ideia pelos monopólios de política, a mudança rápida também é explicada pelo mesmo mecanismo: a disseminação de questões e interpretações ocupa rapidamente as comunidades e seus atores, permitindo a rápida mudança e acesso de temas ao macrossistema. Nessa perspectiva, a construção das *policy images* visa compartilhar interpretações sobre símbolos, problemas, soluções e relações causais, a respeito de uma determinada política (*policy image*), restringindo o acesso ao processo decisório daqueles atores que não concordam com essa imagem. Os autores evidenciam o grau de coalisão desses subsistemas, o que faz com que os momentos de ruptura, de entrada de novos atores e novas ideias sejam poucos, esporádicos, mas de grande impacto. Por esse motivo, mas sobretudo pela estabilidade e coesão dos subsistemas, é que se nota a prevalência de longos momentos de mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio na produção das políticas públicas. É somente em momentos pontuais, em menor quantidade, que novos atores conseguem acesso aos monopólios, criando instabilidade e a oportunidade de mudança na agenda.

De forma resumida, Baumgartner e Jones (1993) sustentam a tese do Equilíbrio Pontuado, com o processo de formação de agenda e de mudança em políticas, buscando explicar a existência de longos períodos de estabilidade nos sistemas políticos, pontuados por momentos de mudanças profundas e rápidas. Por meio da investigação de alguns casos no contexto do sistema político dos Estados Unidos (energia nuclear, fumo e tabaco, pesticidas, entre outras) e considerando

períodos de tempo relativamente prolongados, os autores observaram a dinâmica dos subsistemas, e tomam como unidade de análise explicativa para a manutenção e para a mudança o conceito de “monopólio de políticas”. O monopólio é responsável pela manutenção do status quo e por mudanças lentas e graduais. Isso ocorre dada a natureza insulada, restritiva e altamente especializada dos subsistemas onde as questões são processadas. Neste cenário aparece o conceito de “*policy image*”, que nada mais é do que ideias e valores sobre uma questão ou uma política. Em se tratando de um grupo coeso e insulado, uma mesma imagem de políticas é compartilhada pelos atores que compõem tal subsistema, o que gera, em última análise, manutenção e estabilidade com pequenos ajustes incrementais ao longo do tempo.

Por sua vez, a mesma unidade de análise, o monopólio, é utilizado pelos autores para explicar as mudanças rápidas e de larga escala. Se a manutenção do monopólio gera estabilidade, é a quebra do mesmo monopólio que pode trazer mudanças de larga escala. A quebra do monopólio ocorre de algumas formas: 1- pela mudança da *policy image*. A entrada de novos atores e o poder das ideias e valores podem fazer com que a imagem de uma política seja transformada; 2- pela mudança de arena institucional. Levar temas para esferas institucionais distintas, como o Congresso, para votação em plebiscito, são formas de atrair atenção e mudar a concepção sobre uma política; e 3- por meio de mudanças estruturais ou por eventos de grande magnitude, tais como desastres naturais ou eventos de alto impacto midiático, e sobre a opinião pública. Por fim, em qualquer dos casos, a explicação para a mudança rápida está no deslocamento, na fluidez entre subsistema e macrossistema. A importância dessas duas instâncias ou arenas é explícita na Teoria do Equilíbrio Pontuado.

O funcionamento e as premissas da Teoria do Equilíbrio Pontuado foram exaustivamente aplicados, inicialmente, no contexto estadunidense em estudos sobre mudanças de políticas. Um breve relato sobre esses estudos, destacando alguns aspectos metodológicos se faz importante para a compreensão da evolução do PET e seus desdobramentos, conforme veremos na próxima seção. Três pontos, no entanto, aparecem como centrais e são essenciais para entender o caminho percorrido pelo modelo e suas aplicações: 1- a mensuração da atenção; 2- definição de indicadores, com destaque para o orçamento. 3- combinação de análise qualitativos (*framing*) e quantitativos (estatísticos) para análise. Nos quatro estudos

de caso apresentados abaixo, política ambiental, energia nuclear, tabaco e pesticida, podemos evidenciar o uso dos conceitos discutidos ao longo dessa seção.

Baumgartner e Jones (1993) compararam uma série de estudos de caso ao longo de várias décadas para demonstrar a criação, formação e desmonte de monopólios de políticas:

- O primeiro estudo de caso está relacionado à política ambiental. De acordo com os autores é possível identificar claramente neste caso o uso de mecanismos de *policy venues* para mudar a imagem de uma política. O estudo relata o posicionamento de grupos de ambientalistas, em meados dos anos 1960 nos Estados Unidos, que, após algumas medidas do governo federal, viram seu poder de atuação sobre questões ambientais cada vez menor pela intervenção federal via decisões regulatórias. Esses grupos apelaram para membros do Congresso anteriormente não envolvidos nessas questões, expandindo o conflito e trazendo novos atores com novas ideias sobre a questão. Como resultado dessa mudança de arena institucional, o Congresso tornou-se mais simpatizante com uma nova imagem da política ambiental e aprovou a legislação (National Environmental Protection Act - NEPA, 1969) para regulamentar o crescimento industrial e, além disso, permitiu aos ambientalistas um maior acesso aos tribunais ao abrir um canal de comunicação direta entre esse grupo organizado e o governo federal por meio da criação de Agência de Proteção Ambiental “Environmental Protection Agency” (BAUMGARTNER e JONES, 1993 p. 38).

- O segundo estudo de caso está relacionado à temática da energia nuclear e a mudança ocorre decorrente de um evento focal, e também da mudança do tom sobre a imagem de uma política. Baumgartner e Jones (1993) descrevem o efeito positivo acerca do entusiasmo provocado pelo governo estadunidense no início dos anos 1960 enfatizando os benefícios da energia nuclear, como o baixo custo, a energia limpa, a independência do petróleo, possibilidades de aumento no emprego, de redução da poluição atmosférica e os benefícios econômicos das novas tecnologias. Esse feedback positivo formou um monopólio sobre o tema apoiando e incentivando recursos e aprovações sobre a política de energia nuclear. O processo de agendamento e de construção da imagem no processo pré-decisório foi sendo modificado à medida que o processo passou da elaboração para a implementação. A atenção que esse tema tomava na opinião pública, na mídia e em setores mais gerais do governo

(macrossistema) foi perdendo espaço baseado na premissa de que a implementação e os processos seguintes requeriam detalhes técnicos e restritos a opiniões e decisões de especialistas, sobretudo do setor privado, de agências federais (por exemplo, Comissão de Energia Atômica - AEC) e certos comitês do Congresso.

No entanto, a partir do final da década de 1960, houve uma maior oposição de ambientalistas, ativistas locais e cientistas nucleares expressando preocupações não exatamente sobre a capacidade e benefícios de produção energética, mas quanto à segurança decorrente da produção de energia nuclear. O deslocamento do tema dos subsistemas compostos por especialistas em energia para subsistemas distintos, como o de segurança, expandiu o conflito sobre a temática e avançou a outras esferas de participação, como a inclusão desse debate em audiências públicas. Conforme o conflito se expandia para novas áreas e chamava a atenção da mídia e da opinião pública para aspectos negativos, um evento focal acabou por definir de forma impactante e profunda a imagem da política nuclear. O acidente na usina nuclear da Three Mile Island provou a preocupação dos grupos que deslocaram a atenção da política energética para questões vinculadas a segurança e, com a grande repercussão midiática e o grande impacto desse acidente, ao longo dos anos 1970 o monopólio foi totalmente quebrado e os investimentos em energia nuclear foram finalizados (BAUMGRARTNER e JONES, 2009).

O terceiro estudo de caso realizado pelos autores mostra a construção e queda do monopólio da política de tabaco. Desde o início do século XX, esse monopólio baseava-se em uma imagem de política positiva assentada, sobretudo, na percepção de benefícios econômicos no mercado de tabaco, desde sua plantação até a produção, como também na construção social e cultural em torno do uso do tabaco. Até meados da década de 1950, o alto consumo de tabaco estava relacionado a uma imagem socialmente de glamour e poder. Esse monopólio começa a ser desgastado com o surgimento de grupos anti-tabaco e, em especial, com o surgimento de pesquisas e acessos a informações no campo da saúde. Com a atenção da mídia e do Congresso voltadas para as questões da saúde, e não mais nas questões de agricultura e economia, o tema extrapolou os limites dos subsistemas e passaram a ser debatidos em audiências dos comitês de saúde (BAUMGARTNER e JONES, 1993). Nos anos 2000, o controle do tabaco tornou-se abrangente (CAIRNEY et al, 2012) e o antigo subsistema de tabaco foi completamente destruído

(BAUMGARTNER e JONES, 1993, 2009). O mesmo processo parece ter ocorrido com o caso dos pesticidas, o quarto estudo de caso realizado pelos autores. O monopólio de políticas de pesticidas também apresentava uma imagem positiva forjada pela proposta de erradicação de insetos nocivos nas plantações, o que geraria aumento da capacidade produtiva, minimizando as perdas e gerando quantidade de alimentos suficientes para acabar com a fome no mundo. Essa imagem da política de pesticidas foi construída com a ajuda e o entusiasmo da mídia e da opinião pública, convencidas dos benefícios do progresso tecnológico referendado por especialistas em agricultura e indústria química. Questões subjacentes como as preocupações ambientais, os interesses relacionados à saúde, a longo prazo, foram marginalizadas e bloqueados nesse processo de construção da imagem da política de pesticidas. Entre 1957 e 1959, regulações na área ambiental e falências de empresas que fabricavam pesticidas mudaram a forma como a mídia e o Congresso entendiam as promessas de benefícios econômicos dos pesticidas. Neste caso, a ineficácia da imagem anteriormente construída (positiva), unida à construção de imagens negativas pautadas nos efeitos adversos para a saúde e nos danos ambientais, causaram a ruptura do monopólio de política em torno dos pesticidas.

Outra constatação possível proveniente desses estudos de casos, mostra que o modelo do Equilíbrio Pontuado é melhor aplicado em estudos de caso de políticas com horizonte temporal mais extenso, de modo a incorporar na análise tanto os momentos de incrementalismo, quanto os momentos de rápida e abrupta mudança. No entanto, uma das grandes dificuldades metodológicas da execução do modelo está relacionada à complexidade de obtenção de medidas sistemáticas e compatíveis para a análise de mudança em longos períodos de tempo. O Policy Agendas Project foi criado pelos autores Baumgartner e Jones como uma solução para essa necessidade, oferecendo indicadores de atenção e formas de mensurar a atenção para o estudo da dinâmica das políticas estadunidenses. Foco da próxima seção, o U.S. Policy Agendas coleta e categoriza dados de várias instituições dos EUA para monitorar e avaliar as mudanças nas políticas públicas ao longo do tempo. Com o passar do tempo, pesquisadores do mundo inteiro começaram a buscar formas de analisar o mesmo processo em países distintos daquele onde a proposta nasceu. O projeto, e o próprio modelo do Equilíbrio Pontuado, têm sido extensivamente aplicados em estudos de mudança de política no Canadá, na União Europeia e em muitos países

européus (TRUE et al, 2007; JOHN, 2006; BAUMGARTNER e JONES, 2009; BAUMGARTNER et al, 2006). Por exemplo, Jones et al (2009,) identificam em seus estudos o mesmo padrão de distribuição de mudanças de orçamento nos EUA, Reino Unido, Canadá, França, Alemanha, Bélgica e Dinamarca: “budgets are highly incremental, yet occasionally are punctuated by large changes” (TRUE et al., 2007, p. 175). Nesse contexto, o Policy Agendas Project e a Teoria do Equilíbrio Pontuado crescem em importância como uma verdadeira teoria comparativa com o surgimento, nos anos 2000, do Comparative Agendas Project. Um projeto internacional, com mais de 20 países integrantes, que se utilizam de um mesmo referencial teórico e metodológico para estudos da dinâmica de políticas em seus países, mas também por meio da análise comparada. Essas questões serão ampliadas na seção que segue.

2.3 The Policy Agendas Project e o Comparative Agendas Project.

Frank Baumgartner e Bryan Jones, em meados da década de 1990, deram início àquilo que viria a se tornar um dos mais complexos e mais importantes projetos de análise da dinâmica das políticas públicas de seu país – o Policy Agendas Project (PAP). Baseado em um esquema de codificação de atenção de instituições americanas, o projeto foi, posteriormente, adotado em vários países europeus, além do Canadá, Israel, Nova Zelândia e Austrália. Num segundo momento, organizações sub e supra nacionais passaram a adotar o modelo, como são os casos dos estados da Pensilvânia e da Flórida, e também da União Europeia. Nesta seção buscaremos apresentar o desenho deste projeto, seus métodos de análises e hipóteses, evidenciando seu sucesso e a consequente criação do *Comparative Agendas Project*.

O Policy Agendas gerou um rico e complexo conjunto de dados de livre acesso que, por empregar um método consistente de codificação e um conjunto padronizado de códigos, possibilitou aos estudiosos medir a evolução da atenção de instituições e a dinâmica das políticas ao longo do tempo. De acordo com John (2006) o potencial alcançado por esse projeto é extremamente relevante na medida que se considere o conjunto de dados disponibilizados em larga escala temporal. Em uma área do conhecimento recente e que carece de organização do conhecimento, essa não é uma conquista mínima de acordo com o autor. A sistematização desses dados e a grande evolução do projeto acabaram por produzir um volume impressionante de estudos de caso sobre a dinâmica das políticas em diversas áreas setoriais. Ao longo dos últimos 15 anos, estudos vinculados ao PAP evidenciaram como as políticas mudam considerando algumas variáveis, tais como a mudança de enquadramento (*framing*), a importância dada pelas atividades de grupos de pressão e empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) ou a mudança de governos ou ambientes institucionais (BAUMGARTNER e JONES, 2002; BAUMGARTNER et al. 2008, 2009). Em termos metodológicos, juntas, as dimensões quantitativa e qualitativa utilizadas na concepção do projeto resultam em um notável aporte teórico e metodológico para estudar e analisar a natureza da mudança da agenda governamental e dinâmica das políticas ao longo do tempo.

Um aspecto relevante sobre o Policy Agendas é que ele tem o objetivo de medir a atenção política – o que está sendo discutido em vários fóruns –, e não o que o governo está necessariamente fazendo, e como. Embora a atenção governamental possa ser correlacionada com a importância ou até com a efetividade de uma política, o que o projeto realmente mede é a quantidade de atenção dada a uma política ou a um setor específico, não à forma como esse assunto afeta ou afetará o público se implementado, nem o tamanho do impacto de determinadas políticas.

No próximo capítulo desta tese, faremos uma abordagem metodológica rigorosa sobre os principais aspectos do *Policy Agendas*. Por hora, é importante salientar questões gerais enunciadas pelos autores do PAP sobre a forma de medir a atenção das instituições para com determinadas políticas ou áreas de políticas. Um dos questionamentos iniciais feitos pelos pesquisadores foi: Como medir a atenção? De que forma é possível criar indicadores, criar e sistematizar dados e quais recursos utilizar para sua análise? Em resposta a algumas dessas perguntas, Baumgartner e Jones (1999) afirmam ser amplo o conjunto de indicadores que podem medir a atenção. Ela pode ser medida do seguinte modo: em termos do número bruto ou proporcional de vezes em que palavras aparecem sobre uma questão específica dentro de uma fala, uma palestra, um documento oficial; ou no número de perguntas feitas nas sessões parlamentares em comitês ou comissões especiais; ou até no número de legislações propostas ou aprovadas nas casas legislativas. Em termos mais gerais, o mais importante é entender que, para este projeto, e conseqüentemente para esta tese, a atenção é medida pela quantidade relativa de tempo dedicada a uma área setorial ou a uma política específica. Ou seja, quanto se fala em distintas instituições e arenas diferentes sobre um tema, num determinado espaço de tempo.

Medir a atenção ao longo do tempo não implica, necessariamente, em considerar o quanto uma legislação ou uma manchete jornalística, ou uma fala presidencial, por exemplo, afetarão a vida das pessoas. É possível encontrar, ao longo dos últimos cinco anos, no Brasil, muita atenção em diversos canais institucionais sobre direito das mulheres, igualdade de gênero, questões salariais, sociais e de segurança. Isso não implica, necessariamente, que o público alvo perceba essa atenção ou que haverá, necessariamente, impactos positivos sobre essas questões. Por outro lado, é possível encontrar quase nenhuma atenção sobre um tema ao longo do tempo, mas em uma única linha de legislação, o impacto sobre o cidadão pode ser brutal. A atenção não mede os

efeitos distributivos da legislação ou seu conteúdo ideológico. Dois governos podem dedicar a mesma atenção a um problema, mas com consequências muito diferentes. Essas questões podem ser, e por muitas vezes são discutidas, por meio de análises de casos nos quais os autores, baseados nos dados sistematizados de atenção, buscam explicações para mudanças rápidas ou para a estabilidade e o incrementalismo. Nessas análises, tanto a Teoria do Equilíbrio Pontuado, quanto o modelo de múltiplos fluxos ou mesmos as teorias institucionais e comportamentais, aparecem como base explicativa para analisar os casos selecionados.

Assim, a grande inovação e destaque nos estudos desse projeto está na proposta de um desenho de pesquisa capaz de combinar dois tipos de estudos: os estudos longitudinais que investigam uma única questão em seus vários estágios de desenvolvimento ao longo do tempo; e os estudos transversais (*cross-sectional*), que buscam analisar várias questões em um único momento de tempo. Estudos longitudinais são adequados para analisar a entrada e saída de temas da agenda, mas dificilmente são passíveis de generalização ou de comparação. Por outro lado, os estudos transversais permitem explicações sobre o porquê de algumas questões atingirem um alto nível de atenção na agenda, enquanto outras permanecem fora da atenção. Para os autores, ambas as perspectivas são importantes e é possível combiná-las, embora os estudos de agenda tenham se baseado na técnica de análise de caso único, não fazendo uso sistemático de dados longitudinais, como é o caso da análise de Kingdon (1984) (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

O processo de medição é, portanto, peça central no projeto. Somente a partir de um conjunto de dados sistematizado é que se faz possível unir métodos quantitativos e qualitativos em análises longitudinais e transversais. O processo de medição é baseado na análise de conteúdo, na qual as políticas encontradas nos documentos analisados são codificadas em termos de 19 áreas temáticas principais, chamadas de macrocódigos, e também em mais de 250 políticas específicas, com escopo menor, chamadas de microcódigos. Esses códigos, que serão apresentados no próximo capítulo, referem-se a grandes áreas de políticas, como macroeconomia, saúde e agricultura, e também a políticas específicas dentro de cada macrocódigo, como política de juros, saúde infantil e agricultura familiar.

O sistema de codificação foi inicialmente desenvolvido no contexto dos EUA, e para desenvolver essa nova abordagem os autores buscaram identificar um conjunto de indicadores capazes de permitir a observação e comparação entre diferentes casos, durante um período prolongado de tempo. Foram consideradas inicialmente as seguintes fontes de dados para a investigação da agenda: audiências públicas para análise da atenção do Congresso em torno de cada questão; cobertura midiática para a compreensão do contexto em torno de uma questão que chega à agenda; e, em alguns casos, dados da opinião pública sobre diferentes questões. Em cada uma das fontes de dados foram utilizados métodos de codificação que transformaram texto, relatos e normas jurídicas em um sistemático banco de dados contendo códigos de referências a temas de políticas, ao longo do tempo.

The key methodological innovation was the application of very simple coding rules combined with a coding mechanism that allowed many data entry personnel to be backed up and supervised by a much smaller number of highly trained coders (BAUMGARTNER, JONES e MacLEOD, 1998, p. 2)

O objetivo do PAP é o de desenvolver indicadores sistemáticos da atenção da questão nos sistemas políticos das nações. Assim, o Policy Agendas Project pode ser resumido em um grande conjunto de dados comparáveis, abrangendo algumas décadas, e que permite observar o *status* de uma questão ao longo do tempo, bem como períodos de rápida mudança em diversas áreas de políticas públicas. Nas palavras dos autores:

The Policy Agendas Project consists of five linked and comparable data sets covering the entire post-World War II period. These data sets allow the systematic comparison of a variety of issues and the exploration of a number of questions that have not before been subject to systematic quantitative analysis. We believe that the ability to make comparisons across many issues and to compare the policy process more generally will lead to a variety of new understandings about American policy process. For example, we can systematically compare issues on the dimension of their agenda status, and then we do so we observe that few very issues areas remain out of the realm of public discussion over the entire period. Similarly, when we look at budgetary incrementalism, we find that almost all areas exhibit periods of stasis as well as periods of dramatic change. (BAUMGARTNER, JONES e WILKERSON, 2002, p. 45)

Os passos seguintes do US Policy Agendas Project resultaram na criação do *Comparative Agendas Project*. Com apenas algumas revisões nos microcódigos, incluindo e adaptando realidades e contextos distintos, estudiosos de outros países provaram ser possível usar as mesmas categorias de codificação para medir as agendas de políticas em outros países e contextos. A partir dos anos 2000, paralelamente ao desenvolvimento da base de dados do Policy Agendas Project e o refinamento das explicações teóricas pelos autores, diversos estudos foram conduzidos por pesquisadores em diferentes países, testando as ideias sobre mudanças em agendas em sistemas políticos distintos. Um passo adiante, no entanto, foi dado no sentido não só de aplicar as ideias de Baumgartner e Jones em outros países além dos Estados Unidos, mas de realizar estudos comparados. Assim, teve início o Comparative Agendas Project, que reúne pesquisadores de diferentes países e que, por meio da criação de bases de dados codificadas seguindo a estrutura definida pelo *Policy Agendas Project*, são capazes de analisar comparativamente as mudanças na agenda, apesar das diferenças entre os sistemas políticos (BAUMGARTNER, GREEN-PEDERSEN e JONES, 2006). Os primeiros estudos foram conduzidos analisando as diferentes realidades do Canadá, Bélgica, Dinamarca, Inglaterra, França, Holanda e também a União Europeia. Esse novo momento dos estudos de *agenda-setting* no campo de políticas públicas, envolvendo a análise comparada das agendas de diferentes países, ainda está em desenvolvimento e enfrenta uma série de desafios que envolvem a definição de uma estrutura de códigos comum para os diversos contextos políticos-institucionais, o desenvolvimento de categorias válidas do ponto de vista comparativo, testes de resultados, entre outras questões de ordem metodológica. Apesar desses desafios, os autores têm apontado que o arcabouço teórico e metodológico do Comparative Agendas Project é aplicável a qualquer sistema político e que permite a comparação entre agendas de diferentes países (JOHN, 2006). É baseado nessa premissa de John (2006), que esta tese tem o objetivo de adotar, e adaptar, as premissas teóricas e metodológicas do Policy Agendas Project e do Comparative Agendas Project, para analisar a dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil, de 1986 a 2003. O próximo capítulo, de caráter metodológico, apresentará a forma como este estudo foi conduzido, destacando a escolha das arenas institucionais de atenção, as adaptações feitas para melhor compreender a dinâmica brasileira, a fonte e os dados selecionados para a análise.

3 PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS E SELEÇÃO DE DADOS

Como visto no capítulo anterior, a contribuição do Policy Agendas Project para o campo de políticas públicas foi muito além da questão teórica e da vasta produção de estudos empíricos. São os aspectos metodológicos, obviamente unidos a uma fundamentação teórica relevante, que proporcionaram o sucesso e a rápida consolidação e expansão do projeto para outros países. Antes de adentrarmos nos princípios metodológicos que orientam este trabalho, sobretudo baseado no PAP, é importante recuperar brevemente a forma como os estudos de agenda eram conduzidos. No modelo de Múltiplos Fluxos, por exemplo, Kingdon estruturou suas análises por meio de entrevistas que eram replicadas aos atores e empreendedores ao longo do tempo de análise dos estudos. Para Kingdon (1984), as entrevistas se mostravam fontes mais confiáveis e capturavam aspectos mais sutis do processo de *agenda-setting* do que outras fontes de informação, como os documentos oficiais, por exemplo. Além disso, é importante ressaltar que, em ambos os casos, Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1999, 2005) estruturaram seus trabalhos iniciais escolhendo métodos, dados e indicadores de atenção no contexto estadunidense. As características próprias do sistema político estadunidense não geraram, no entanto, a limitação explicativa do modelo de Policy Agendas na medida em que o projeto passou a ser aplicado nos mais diversos países. O que não podemos deixar de considerar, apesar disso, são as necessidades de adaptação que gerem potencial explicativo ao contexto analisado, sem deixar de lado a experiência da análise comparada (JOHN, 2006).

Resgatando o debate da seção anterior, a inovação proposta pelo Policy Agendas propõe a utilização de dados obtidos e sistematizados, qualitativos e quantitativos, para análises em perspectivas longitudinal e transversal. O objetivo geral desses estudos de agenda é perceber a movimentação da atenção de atores e instituições sobre uma determinada política pública ao longo do tempo, como também a atenção a diversos temas num determinado tempo. Acompanhar a dinâmica da atenção sobre essas políticas evidencia tanto os momentos de estabilidade, pautado em mudanças discretas e incrementais, quanto, se for o caso, os momentos de rápida e significativas mudanças numa política pública. A combinação da análise longitudinal e transversal é, assim, o grande diferencial do PAP. A definição de análises

longitudinais está relacionada à variável, independentemente do tempo, e diz respeito à análise de dados similares que são coletados e analisados ao longo do tempo (VIEIRA, 2009). No caso do Policy Agendas, o horizonte temporal (definido nos estudos pelos anos) é definido como variável independente, ao passo que a variável dependente passa a ser a atenção dada a alguma política pública por algum ator ou instituição. As alterações na atenção, ao longo do tempo, podem indicar mudanças na imagem de políticas acarretando a sua entrada ou saída da agenda governamental. Já a análise transversal inclui a delimitação de um período de tempo. A análise transversal ou *cross-section* envolve o estudo de diversos indicadores de atenção não ao longo, mas em um determinado instante de tempo. Num estudo transversal retrospectivo, por exemplo, é possível verificar a atenção dos mais diversos temas e políticas, assim como o grau de atenção de cada uma delas, num determinado ano – que pode ser o primeiro ano do governo FHC, por exemplo. Nesse sentido, a análise não se faz comparativa de um mesmo dado ao longo dos anos, mas sim, de diversos dados em um único ano. Quando nos referimos à possibilidade de análise conjunta, longitudinal e transversal, estamos dizendo que o projeto permite, por meio dos mesmos dados, tanto a análise ao longo do tempo, envolvendo uma ou mais variáveis dependentes, quanto as análises em determinado ano (unidade de tempo), também com múltiplas variáveis dependentes.

O aspecto mais relevante do Policy Agendas e, provavelmente o mais complexo também, está relacionado ao mapeamento da atenção. Tanto na análise longitudinal quanto na transversal, ou mesmo na integração entre ambas, a variável dependente é dada pela frequência de indicadores de atenção. Como veremos a seguir, essa atenção pode vir de diversos lugares e das mais diferentes formas: em documentos escritos como portarias, leis e reportagens; na forma oral, como em discursos e falas oficiais de atores relevantes; e até mesmo em números, como na designação orçamentária de cada política setorial. De que forma, então, é possível compatibilizar e sistematizar essas informações tornando frases, falas e números em indicadores de atenção? A saída encontrada pelos autores (BAUMGARTNER e JONES, 1993; 1999; 2005) está fundamentada nos princípios metodológicos da análise de conteúdo, sobretudo na ferramenta de codificação de dados. Autores como Bardin (1977), Olabuenaga e Ispizúa(1989) e Krippendorf (1999) dizem que a análise de conteúdo pode ser aplicada a qualquer tipo de informação – verbal ou não-verbal,

documental, escrita ou numérica –, e que tem como principal objetivo extrair o mais puro e profundo sentido de uma informação. A análise de conteúdo pode ser executada de acordo com diversas técnicas, a depender do objetivo do pesquisador e também do tipo de dados de que se utiliza. No caso do Policy Agendas, a ferramenta empregada para transformar as distintas fontes de informação utilizadas para o acompanhamento da atenção é conhecida como codificação (*coding process*).

A codificação é um método de análise de conteúdo capaz de padronizar informações oriundas de fontes distintas e originariamente apresentadas em formatos diferentes, em códigos padronizados e sistemáticos. Nesse processo, o código exerce uma função redutora que transforma falas, documentos escritos e números em unidades menores, simplificadas e de representação simbólica. O código nada mais é do que uma representação, um símbolo que pode ser definido como a essência do documento analisado. Sempre que a informação puder ser reduzida a um código, independente da forma como ela se apresente, ou da fonte, o código assume a unidade de análise. É importante ressaltar que o processo de codificação, neste caso, é um mecanismo de sistematização e de criação de banco de dados, não uma análise final. Conforme veremos na última seção deste capítulo, todo o processo de codificação é elaborado de acordo com um livro de códigos universal (*codebook*) que, padronizado e utilizado por diversos países, além da análise individual, permite também a análise comparada.

Por fim, é imprescindível resgatar, ainda nessa introdução metodológica, a importância da definição da fonte de dados que serão, posteriormente, codificados. Com o objetivo de mapear e analisar a atenção de atores e instituições relevantes para a dinâmica das políticas, sobretudo para o processo de agendamento, parte essencial do estudo reside na seleção de arenas e de documentos que podem servir como bons indicadores de atenção. No cenário internacional, os estudos mostram que a escolha de indicadores relevantes está diretamente relacionada com os atores mais influentes na definição da agenda. Para explicar mudanças na agenda, Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993), focaram os estudos na atenção de “atores visíveis”, ou seja, indivíduos (ou grupo de indivíduos) que têm poder de concentrar a atenção da imprensa e do público: “The chances of a subject rising on a governmental agenda are enhanced if that subject is pushed by participants in the visible cluster, and dampened if it is neglected by those participants” (KINGDON, 2003, p. 199).

Existem atores visíveis que são facilmente identificados pela posição de destaque e de poder nos sistemas políticos. Eles ocupam altos cargos da administração e exercem papel extremamente relevante na definição das agendas. O presidente, primeiro-ministro ou a rainha, por exemplo, são atores extremamente influentes no processo de *agenda-setting*.

When the administration considers a given issue top-priority item, many other participants do too (...) No other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies (KINGDON, 2003, 21).

O papel do presidente, ou outro cargo que se equivalha ao chefe do Executivo, pode ser considerado um dos atores mais influentes no processo de definição da agenda. Ao estudar a mudança da agenda nos Estados Unidos, Baumgartner e Jones (1993, p. 241) assumem que “no other single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of such great number of those actors, as the president”. Para os autores, o chefe do Executivo, neste caso o presidente dos Estados Unidos, tem um amplo poder e acesso a recursos privilegiados. São esses recursos, institucionais, organizacionais e, sobretudo, recursos sobre o controle da atenção midiática e pública que fazem de sua esfera e atuação um indicador nato de atenção governamental. Uma vez mapeada a importância desse ator e de sua arena, os autores buscaram entender quais os tipos de atuação poderiam refletir o nível de atenção dada por ele às mais diversas políticas públicas. Um primeiro indicador, portanto, apontado para aferir e acompanhar a atenção presidencial são os discursos oficiais e regulares dos presidentes. Países como os Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, mapearam e analisaram a frequência com que temas sobre políticas aparecem nas falas oficiais dos chefes do Executivo, ao longo dos anos. Assim, embora os instrumentos sejam específicos de cada contexto, considerando o sistema político, a análise concentra-se, na maior parte dos casos, em discursos anuais originados no Poder Executivo e são considerados como indicadores das prioridades governamentais (BAUMGARTNER, JONES E WILKERSON, 2011).

Um segundo indicador ainda relacionado com a atuação do Poder Executivo são os valores aprovados nos orçamentos anuais. O orçamento, um dos indicadores

mais antigos para a análise de mudanças em políticas, é capaz de apontar, em perspectiva comparada ao longo do tempo, preferências, prioridades e atenção governamental sobre determinadas áreas setoriais.

Because budgets are reflections of priorities, and budget change distributions reflect changing priorities, the dynamics of budget changes indicate the occasional occurrence of bursts of urgency about the external world. (JONES et al., 2009, p. 870).

Estudiosos se utilizam da análise de curtose – uma análise de dispersão que mede a frequência e a disparidade com relação à média demonstrando uma profunda relação causal entre mudanças orçamentárias e mudanças de prioridades governamentais (JONES et al., 2009). A peça orçamentária é um dos indicadores de atenção mais usados e de maior relevância no estudo longitudinal de mudanças.

Voltando à questão dos atores visíveis e dos cargos da alta administração, atores pertencentes ao Poder Legislativo também são entendidos como fonte de poder e de influência sobre a agenda governamental (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER e JONES, 1993). Nessa arena, os cargos de deputados e senadores ocupam posição central em processos de produção de políticas via legislação. Como no caso da presidência, ou do primeiro ministro, os ocupantes desses cargos estão sempre em evidência, seja pela cobertura midiática ou pelo acompanhamento da opinião pública, seja, sobretudo, pelos mecanismos e ferramentas de atuação inerentes ao próprio cargo. A participação desses membros em comissões especiais e a possibilidade de elaborar questionamentos no plenário e também de propor legislações sobre tópicos e políticas setoriais, fazem desses atores e dessa arena, um importante lócus de atenção governamental.

Dentro da arena legislativa, portanto, diversos indicadores foram criados para analisar a atenção desses atores em suas mais diversas esferas de atuação. Uma das formas mais utilizadas para identificar as prioridades do Congresso reside na análise da produção legislativa, em suas mais diversas espécies normativas. A produção legislativa ocorre de forma distinta em cada contexto analisado, mas, via de regra, em sistemas democráticos, ela é composta por um processo de filtragem e de aprovações que inicia com a proposição de um projeto de lei, que passa pelo crivo e

pelo debate em plenário ou em comissões específicas, e que chega até o limite de ser colocada em votação e aprovação. Cada fase desse processo pode ser mensurada e analisada para refletir o potencial de sucesso que os parlamentares têm na relação proposição versus aprovação de legislação. Outro locus relevante dentro do Legislativo são os comitês e comissões especiais. As falas e os documentos produzidos, geralmente atas, são de extrema importância para se entender o que e com que frequência algumas políticas aparecem nas prioridades desses espaços. O mesmo se reflete nas audiências públicas, sobretudo em países onde há “questões parlamentares”, como são os casos de Bélgica e Dinamarca, em que os parlamentares questionam abertamente o Executivo expondo suas preferências e questionando prioridades. Baumgartner e Jones (1993) e diversos autores de outras nacionalidades que vieram a desenvolver projetos no *Comparative Agendas Project - CAP*, se utilizaram largamente de dados provenientes da esfera legislativa, como elemento fundamental do processo de produção de políticas. (BAUMGARTNER, JONES e WILKERSON, 2011).

O surgimento do CAP e a decorrente aplicação do projeto em países diferentes dos Estados Unidos provaram que as premissas teóricas e metodológicas do projeto funcionavam como modelo analítico em outros contextos. Reino Unido, Espanha, Dinamarca e Bélgica passaram a mapear e sistematizar uma série de dados resultando em análises relevantes sobre a dinâmica das políticas públicas e sobre a mudança em seus países. Nessa fase de extrema difusão do modelo, alguns desafios foram contornados pelos pesquisadores, sobretudo na escolha de indicadores e na compatibilidade para um projeto universal. Como dito anteriormente, nem todos os contextos e sistemas políticos apresentam os mesmos elementos, símbolos e processos. A partir dessa dificuldade apresentada, este capítulo é composto por duas seções, que têm como objetivo: 1) apresentar e justificar quais indicadores serão utilizados, e de que forma, para o acompanhamento da dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil; 2) introduzir os dados selecionados e a forma de análise utilizada para a construção de indicadores de atenção que serão utilizados no próximo capítulo para a análise.

3.1 Seleção de indicadores nacionais para a análise da dinâmica das políticas de saúde e assistência social

Um dos primeiros desafios para estudos de agenda está em determinar quais indicadores de atividade governamental serão mais adequados para sinalizar a mudança de atenção sobre as políticas públicas. Na introdução deste capítulo apresentaremos alguns indicadores frequentemente utilizados nas análises de diferentes países, como legislação, discursos presidenciais, mídia e orçamento, dependendo de características do sistema político e do foco da análise dos estudos (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006). Com base nos trabalhos desses autores, o objetivo desta seção é discutir os indicadores que serão utilizados para o acompanhamento da dinâmica da agenda governamental no Brasil, considerando uma investigação em perspectiva longitudinal, de 1986 a 2003, que possa oferecer subsídios, também, à observação transversal. Ou seja, se queremos estudar a movimentação de questões na agenda, ao longo de quase duas décadas, quais seriam os potenciais indicadores para observar a concentração ou dispersão de atenção? Esta seção junta ao aporte conceitual dos capítulos anteriores com a definição metodológica sobre quais indicadores serão utilizados, e de que forma os dados serão coletados e analisados.

Conforme visto na literatura internacional, as possibilidades de construção de indicadores de atenção são grandes. Há, no entanto, alguns aspectos do sistema político brasileiro e outros menos normativos e mais culturais que fazem com que alguns desses indicadores clássicos não sejam viáveis de utilização no contexto nacional, quer por não fazerem parte do escopo desta pesquisa, quer por não existirem ou não estarem disponíveis. Um exemplo dessa incompatibilidade é a inexistência de um discurso anual do chefe do Executivo. A atenção que poderia ser mapeada da mesma forma como outros países o fazem – como o “Presidential State of the Union Speeches” nos Estados Unidos ou o “Queen’s Speech” do Reino Unido –, não pode ser realizada no Brasil por não termos essa cultura no país. Os discursos oficiais, ainda que numerosos, são geralmente enviesados por datas comemorativas nas quais, geralmente, ocorrem os discursos (Dia do Trabalhador, Dia Internacional da Mulher, e outros). Tal indicação temática, no momento dos discursos, não permite o aparecimento da diversidade de temas tão importantes para o mapeamento da atenção sobre as diversas políticas

públicas. No entanto, existem no Brasil outros indicadores que não são considerados pelos demais estudiosos, e que surgem como elementos indispensáveis para analisar a dinâmica entre sociedade e Estado, o que, para esta tese, se faz essencial na análise das políticas de saúde e de assistência social. Trataremos desse assunto mais detalhadamente, ao longo desta seção.

Para esta tese, optamos por mapear e analisar a atenção sobre as políticas de saúde e assistência social em três arenas: no Poder Executivo, no Poder Legislativo e em instituições de participação societal. Essas arenas não são totalmente apartadas e se relacionam de diversas formas no sistema político brasileiro. Verificar como interagem a atenção e as agendas dessas arenas é um ganho para a análise sobre o processo de *agenda-setting*. Outro aspecto importante está relacionado ao recorte temporal desta tese. A maior parte dos países que fazem parte do projeto CAP são marcados por um longo período democrático, sob a mesma constituição e arranjos institucionais e normativos. No caso brasileiro, no entanto, há a promulgação de uma Constituição Federal em 1988, o que muda completamente a estrutura política, social e normativa de uma sociedade. O contexto e o recorde temporal adotado por cada estudo produz necessidades distintas de inclusão ou exclusão de indicadores e arenas de atenção.

Com base nessas três arenas, na singularidade do sistema político e social brasileiro, e nos objetivos dessa tese, seis fontes de dados foram selecionadas:

- 1- Produção legislativa, envolvendo leis, leis complementares, medidas provisórias, emendas constitucionais e decretos do Legislativo e do Executivo (1986 a 2003);
- 2- A Constituição Federal (1988);
- 3- Relatórios das audiências públicas e atas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte – ANC (1987 e 1988);
- 4- Mensagens ao Congresso (1986 a 2003)
- 5- Orçamento anual aprovado (1995 a 2003);
- 6- Relatórios das Conferências Nacionais de Saúde (1986, 1992, 1996, 2000, 2004) e Conferências Nacionais de Assistência Social (1995, 1997, 1999, 2001 e 2003).

A primeira fonte de dados utilizada para mapear a atenção governamental sobre as políticas de saúde e de assistência social no Brasil de 1986 a 2003 foi a produção legislativa da época. Essa fonte de dados é uma das mais utilizadas pela literatura especializada e presente em todos os países membros do CAP. É importante destacar que, no Brasil, não são somente os atores inseridos no Poder Legislativo, como deputados e senadores, que têm a prerrogativa de produzir legislação. Há algumas espécies normativas que são de competência do Poder Executivo, como os decretos e as medidas provisórias. A observação desse indicador, juntamente com a análise das mensagens ao Congresso Nacional, revelariam prioridades políticas do Executivo. As Medidas Provisórias (MP) foram inseridas na Constituição Federal de 1988 em substituição aos decretos-leis existentes no período de regime autoritário.

Na arena do Poder Legislativo são utilizados os dados de decretos legislativos, leis, leis complementares e emendas constitucionais. A utilização desses indicadores, sobretudo das leis aprovadas, são considerados em diversos estudos internacionais (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011). Para Soroka (2002), as leis representam o melhor indicador das prioridades do governo, uma vez que permitem verificar as questões com tal importância a ponto de motivarem a proposição de um projeto de lei, a realização de debates em comitês específicos, até chegarem a uma votação favorável. O processo legislativo brasileiro compreende uma série de outras espécies normativas desconsideradas por este trabalho – como leis delegadas, portarias e resoluções –, uma vez que estas representam ações administrativas e não estão diretamente vinculadas à atenção sobre políticas públicas. Juntas, essas seis espécies normativas formam um conjunto de dados sobre produção legislativa que pode ser, ainda, dividido por arenas: Legislativo e Executivo. A seleção de espécie normativa desenhada por esta tese permite avaliar a agenda de discussões do Executivo e do Legislativo, pois a proposição de legislação, pode vir tanto do Congresso quanto do Presidente da República, dependendo da questão em análise.

Apenas considerando as seis espécies normativas destacadas por este projeto, foram aprovadas 38.387 normas ao longo dos 18 anos analisados por esta tese. Os dados foram obtidos por meio do portal de indexação LexML, um sistema online que sistematiza informações legislativas e jurídicas disponível em www.lexml.gov.br. Em números brutos, foram encontradas 1.160 legislações sobre a área da saúde e 621 legislações sobre a área da assistência social, conforme Tabela 1 e Gráfico 1 a seguir.

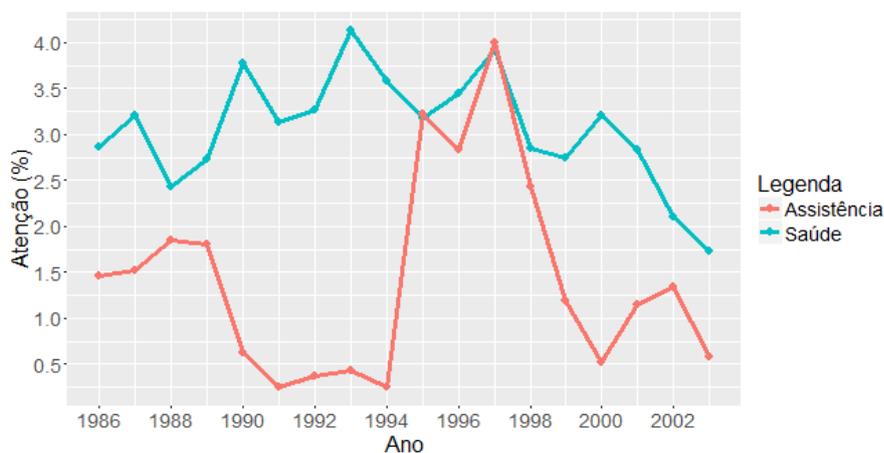
A média percentual de relação é de 3% para a saúde, ou seja, de toda a legislação produzida 3% é referente a políticas de saúde, ao passo que apenas 1,6% refere-se a políticas de assistência social.

Tabela 1 – Número brutos e proporção de legislação em saúde e assistência

Ano	Legislações		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1986	1782	51 (2,86)	26 (1,46)
1987	1775	57 (3,21)	27 (1,52)
1988	3837	93 (2,42)	71 (1,85)
1989	1836	50 (2,72)	33 (1,80)
1990	1593	60 (3,77)	10 (0,63)
1991	1597	50 (3,13)	4 (0,25)
1992	1376	45 (3,27)	5 (0,36)
1993	1404	58 (4,13)	6 (0,43)
1994	1647	59 (3,58)	4 (0,24)
1995	2262	72 (3,18)	73 (3,23)
1996	2608	90 (3,45)	74 (2,84)
1997	2730	107 (3,92)	109 (3,99)
1998	3127	89 (2,85)	76 (2,43)
1999	2841	78 (2,75)	34 (1,20)
2000	2342	75 (3,20)	12 (0,51)
2001	2017	57 (2,83)	23 (1,14)
2002	1708	36 (2,11)	23 (1,35)
2003	1905	33 (1,73)	11 (0,58)
Total	38387	1160 (3,02)	621 (1,62)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Gráfico 1 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de legislações



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de legislações para os anos de 1986 a 2003. Neste caso, a variável dependente é a atenção (medida em %) e a variável independente é o tempo (medido em anos, de 1986 a 2003).

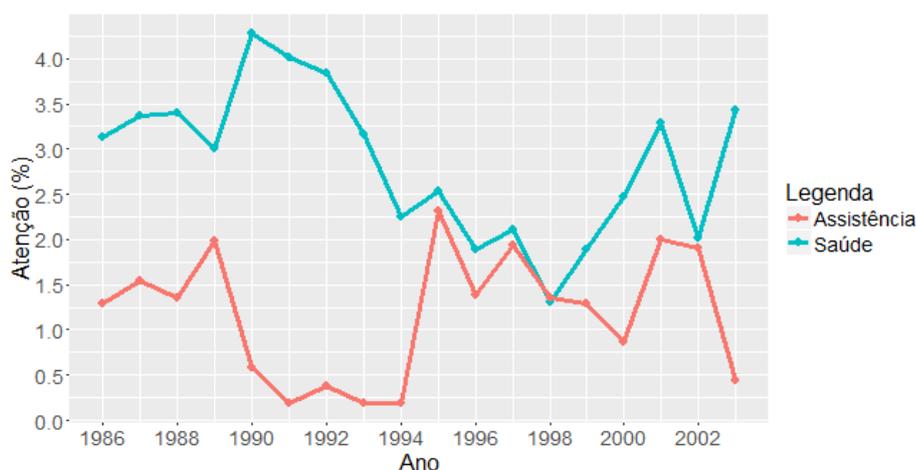
As tabelas e os gráficos, a seguir, mostram ainda a divisão de acordo com a espécie normativa:

Tabela 2 – Número brutos e proporção de decretos em saúde e assistência

Ano	Decretos		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1986	1630	51 (3,13)	21 (1,29)
1987	1694	57 (3,36)	26 (1,53)
1988	1856	63 (3,39)	25 (1,35)
1989	1361	41 (3,01)	27 (1,98)
1990	1192	51 (4,28)	7 (0,59)
1991	1096	44 (4,01)	2 (0,18)
1992	1042	40 (3,84)	4 (0,38)
1993	1044	33 (3,16)	2 (0,19)
1994	1068	24 (2,25)	2 (0,19)
1995	1344	34 (2,53)	31 (2,31)
1996	1586	30 (1,89)	22 (1,39)
1997	1711	36 (2,10)	33 (1,93)
1998	1993	26 (1,30)	27 (1,35)
1999	1323	25 (1,89)	17 (1,28)
2000	690	17 (2,46)	6 (0,87)
2001	700	23 (3,29)	14 (2,00)
2002	843	17 (2,02)	16 (1,90)
2003	670	23 (3,43)	3 (0,45)
Total	22843	635 (2,78)	285 (1,25)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Gráfico 2 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de decretos



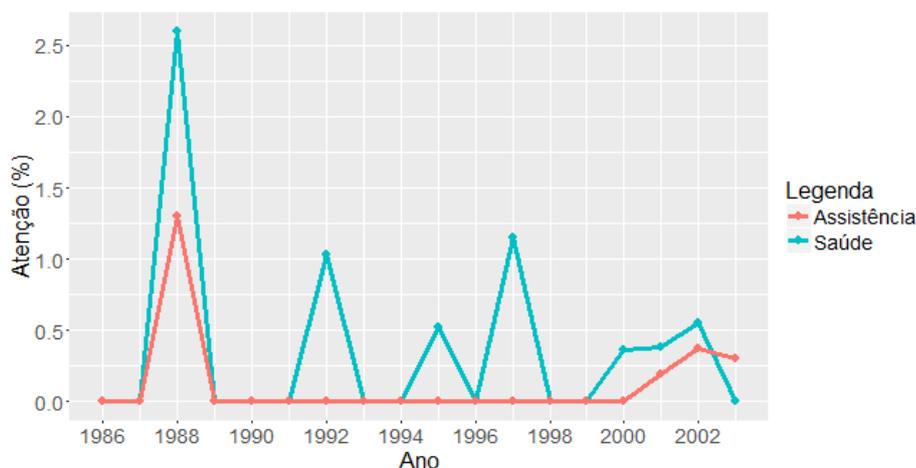
Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de decretos para os anos de 1986 a 2003.

Tabela 3 – Número brutos e proporção de decretos legislativos em saúde e assistência

Ano	Decretos Legislativos		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1986	22	0 (0,00)	0 (0,00)
1987	13	0 (0,00)	0 (0,00)
1988	77	2 (2,60)	1 (1,30)
1989	91	0 (0,00)	0 (0,00)
1990	69	0 (0,00)	0 (0,00)
1991	242	0 (0,00)	0 (0,00)
1992	97	1 (1,03)	0 (0,00)
1993	29	0 (0,00)	0 (0,00)
1994	33	0 (0,00)	0 (0,00)
1995	192	1 (0,52)	0 (0,00)
1996	129	0 (0,00)	0 (0,00)
1997	87	1 (1,15)	0 (0,00)
1998	89	0 (0,00)	0 (0,00)
1999	185	0 (0,00)	0 (0,00)
2000	277	1 (0,36)	0 (0,00)
2001	527	2 (0,38)	1 (0,19)
2002	540	3 (0,56)	2 (0,37)
2003	976	0 (0,00)	3 (0,31)
Total	3675	11 (0,30)	7 (0,19)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Gráfico 3 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de decretos legislativos



Fonte: elaboração do autor, 2017.

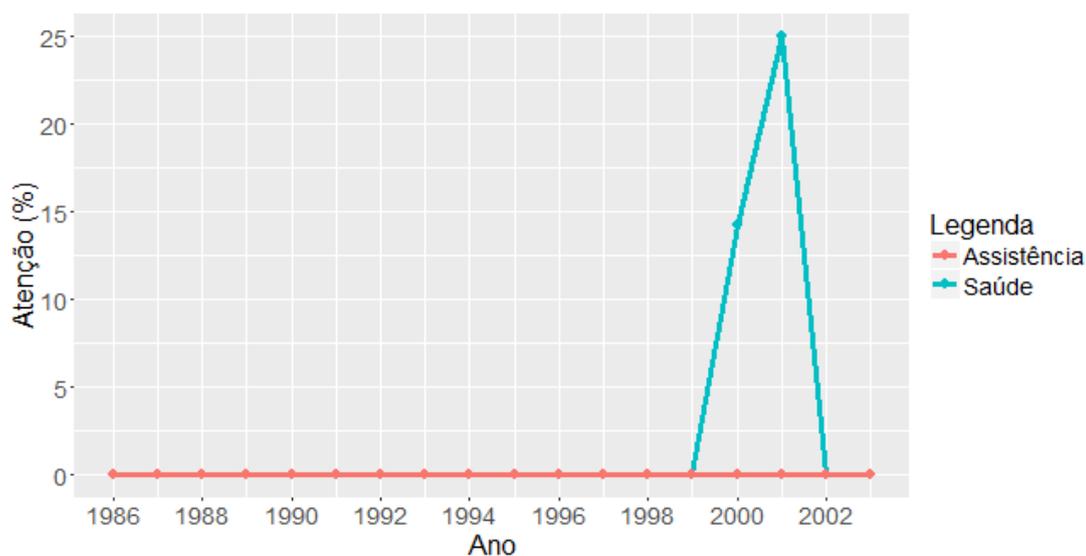
Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de decretos legislativos para os anos de 1986 a 2003.

Tabela 4 – Número brutos e proporção de emendas constitucionais em saúde e assistência

Ano	Emendas Constitucionais		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1986	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1987	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1988	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1989	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1990	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1991	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1992	2	0 (0,00)	0 (0,00)
1993	2	0 (0,00)	0 (0,00)
1994	5	0 (0,00)	0 (0,00)
1995	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1996	6	0 (0,00)	0 (0,00)
1997	2	0 (0,00)	0 (0,00)
1998	3	0 (0,00)	0 (0,00)
1999	4	0 (0,00)	0 (0,00)
2000	7	1 (14,29)	0 (0,00)
2001	4	1 (25,00)	0 (0,00)
2002	4	0 (0,00)	0 (0,00)
2003	3	0 (0,00)	0 (0,00)
Total	42	2 (4,76)	0 (0,00)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Gráfico 4 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de emendas constitucionais



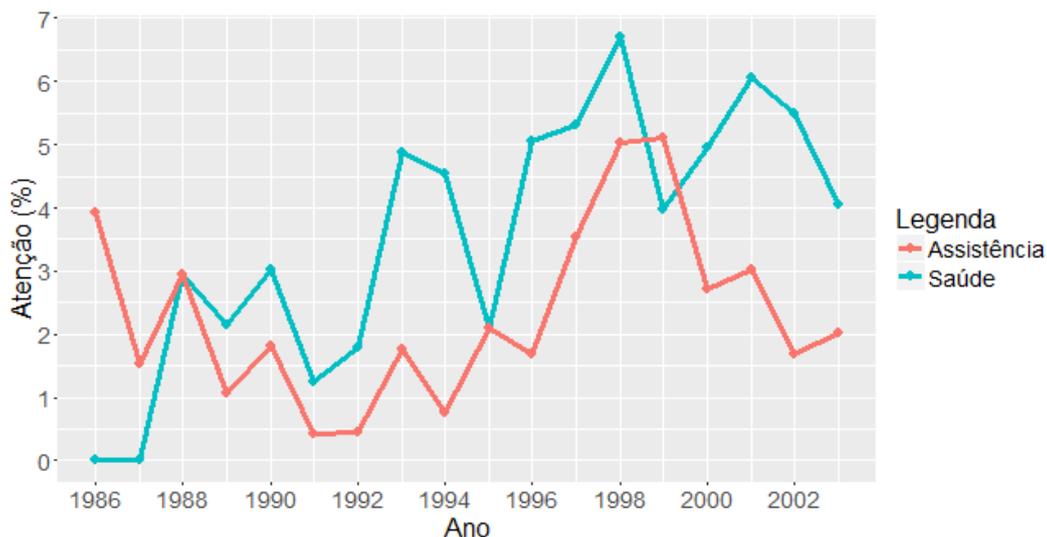
Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de emendas constitucionais para os anos de 1986 a 2003. Observação: para os anos de 1986 a 1991 e no ano de 1995 não foi feita nenhuma emenda constitucional. Nesses casos, consideramos o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência iguais a zero para realizar o estudo do cenário geral.

Tabela 5 – Número brutos e proporção de leis em saúde e assistência

Ano	Leis		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1986	127	0 (0,00)	5 (3,94)
1987	65	0 (0,00)	1 (1,54)
1988	68	2 (2,94)	2 (2,94)
1989	278	6 (2,16)	3 (1,08)
1990	166	5 (3,01)	3 (1,81)
1991	242	3 (1,24)	1 (0,41)
1992	224	4 (1,79)	1 (0,45)
1993	226	11 (4,87)	4 (1,77)
1994	132	6 (4,55)	1 (0,76)
1995	286	6 (2,10)	6 (2,10)
1996	178	9 (5,06)	3 (1,69)
1997	169	9 (5,33)	6 (3,55)
1998	179	12 (6,70)	9 (5,03)
1999	176	7 (3,98)	9 (5,11)
2000	222	11 (4,95)	6 (2,70)
2001	231	14 (6,06)	7 (3,03)
2002	237	13 (5,49)	4 (1,69)
2003	197	8 (4,06)	4 (2,03)
Total	3403	126 (3,70)	75 (2,20)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Gráfico 5 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de leis



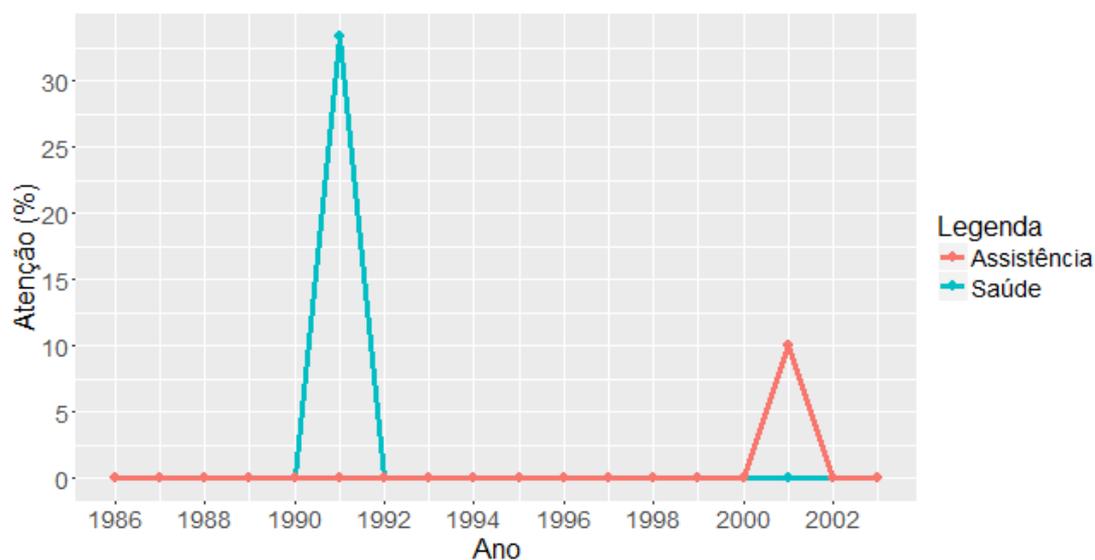
Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de leis para os anos de 1986 a 2003.

Tabela 6 – Número brutos e proporção de leis complementares em saúde e assistência

Ano	Leis Complementares		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1986	3	0 (0,00)	0 (0,00)
1987	3	0 (0,00)	0 (0,00)
1988	2	0 (0,00)	0 (0,00)
1989	3	0 (0,00)	0 (0,00)
1990	2	0 (0,00)	0 (0,00)
1991	6	2 (33,33)	0 (0,00)
1992	1	0 (0,00)	0 (0,00)
1993	7	0 (0,00)	0 (0,00)
1994	3	0 (0,00)	0 (0,00)
1995	2	0 (0,00)	0 (0,00)
1996	5	0 (0,00)	0 (0,00)
1997	4	0 (0,00)	0 (0,00)
1998	3	0 (0,00)	0 (0,00)
1999	5	0 (0,00)	0 (0,00)
2000	3	0 (0,00)	0 (0,00)
2001	10	0 (0,00)	1 (10,00)
2002	2	0 (0,00)	0 (0,00)
2003	1	0 (0,00)	0 (0,00)
Total	65	2 (3,08)	1 (1,54)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Gráfico 6 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de leis complementares



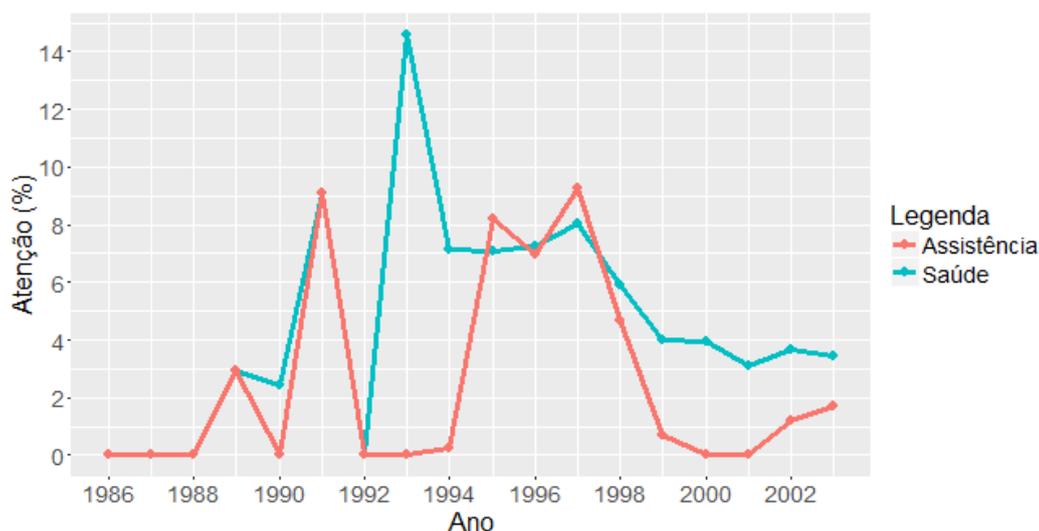
Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de leis complementares para os anos de 1986 a 2003.

Tabela 7 – Número bruto e proporção de medidas provisórias em saúde e assistência

Ano	Medidas Provisórias		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1986	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1987	0	0 (0,00)	0 (0,00)
1988	15	0 (0,00)	0 (0,00)
1989	103	3 (2,91)	3 (2,91)
1990	164	4 (2,44)	0 (0,00)
1991	11	1 (9,09)	1 (9,09)
1992	10	0 (0,00)	0 (0,00)
1993	96	14 (14,58)	0 (0,00)
1994	406	29 (7,14)	1 (0,25)
1995	438	31 (7,08)	36 (8,22)
1996	704	51 (7,24)	49 (6,96)
1997	757	61 (8,06)	70 (9,25)
1998	860	51 (5,93)	40 (4,65)
1999	1148	46 (4,01)	8 (0,70)
2000	1143	45 (3,94)	0 (0,00)
2001	545	17 (3,12)	0 (0,00)
2002	82	3 (3,66)	1 (1,22)
2003	58	2 (3,45)	1 (1,72)
Total	6540	358 (5,47)	210 (3,21)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Gráfico 7 – Percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de medidas provisórias



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de medidas provisórias para os anos de 1986 a 2003. Observação: para os anos de 1986 e 1987 não foi feita nenhuma medida provisória. Nesses esses, casos consideramos o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência iguais a zero para realizar o estudo do cenário geral.

A segunda fonte de dados é uma das maiores inovações e também um grande desafio para o desenho desse projeto. Como dito anteriormente, nenhum dos países pertencentes ao CAP possui uma Constituição Federal tão recente quanto a brasileira de 1988. Nesse sentido, entendemos ser de extrema importância mapear a atenção dada pelos governantes aos mais diversos temas e políticas públicas presentes nesse documento de suma importância para um sistema político. Tomando a Constituição Federal brasileira de 1988 como corpus documental, identificamos entre os caputs dos artigos, os parágrafos e os incisos, 1819 dados. Para cada uma das subdivisões dos artigos, em parágrafos ou incisos, foi criado um novo dado. Desses 1819 dados identificados na Constituição Brasileira de 1988, 26 estão relacionados à política de saúde e 46 estão relacionados à assistência social. Percentualmente, representam 1,43% e 2,53%, respectivamente

Tabela 8 – Número brutos e proporção de políticas de saúde e assistência na Constituição Federal de 1988

Ano	Constituição Federal de 1988		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1988	1819	26 (1,43)	46 (2,53)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Tabela 9 – Percentual de atenção em tópicos da Constituição Federal de 1988

Tópico	Atenção (%)
01 - Macroeconomia	12,32
02 - Direitos Civis Direito das Minorias e Liberdade	5,33
03 - Saúde	1,43
04 - Agricultura Pecuária e Pescas	0,88
05 - Trabalho e Emprego	5,01
06 - Educação e Cultura	4,40
07 - Ambiente	1,05
08 - Energia	1,43
10 - Transportes	1,05
12 - Justiça e Administração Pública	21,78
13 - Políticas Sociais	2,53
14 - Desenvolvimento Local e Habitação	2,80
15 - Setor Financeiro Indústria e Comércio	1,82
16 - Defesa	3,30
17 - Ciência Tecnologia e Comunicações	1,59
18 - Comércio Externo	0,49
19 - Política Externa	1,21
20 - Governo e Administração Pública	30,42
21 - Recursos Naturais	0,66
23 - Eventos Culturais	0,22
27 - Tempo e Desastres Naturais	0,06
29 - Lazer	0,22
Total	100

Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: As porcentagens somam 100% na coluna, indicando a parcela relativa de atenção em todos os tópicos. Em negrito destacamos os tópicos que serão discutidos neste trabalho.

Diretamente vinculado à promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo antecedente conhecido como Assembleia Nacional Constituinte foi composto por um intenso debate e pela realização de audiências públicas em subcomissões temáticas, entre 1987 e 1988. Para esta tese acreditamos ser de grande valor mapear a atenção dos constituintes e dos participantes das audiências públicas, na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte durante esse processo de construção das bases da Constituição Federal. O terceiro indicador, portanto, é obtido por meio da análise da ata final da subcomissão, disponível no site da

Câmara Legislativa Brasileira em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/subcomissao7b>.

Quadro 1 – Audiências públicas da ANC - Saúde

Data/Reunião	Tópicos debatidos
7 ^a 22/4/1987	Reforma sanitária; ações integradas de atendimento; SUS; sistema de saúde, reformas sanitárias
9 ^a 23/4/1987	Medicina de grupos, estatização e privatização; Direito à saúde e Desenvolvimento das sociedades
10 ^a 28/4/1987	Direito à saúde, Histórico da saúde no Brasil; Conteúdo da saúde
11 ^a 29/4/1987	Organização do Sistema de Saúde; SUS; Direito à saúde; Alimentação; Laboratórios e toxicologia; Saúde bucal; Industria farmacêutica; Instituições filantrópicas
12 ^a 30/4/1987	Reforma sanitária; Sistemas de saúde; Transplantes; Medicina alternativa
13 ^a 5/5/1987	Sistema geral de saúde; Saúde bucal
14 ^a 6/5/1987	Saúde infantil; Aborto; O problema do diagnóstico da saúde no Brasil; Sistema nacional de saúde; Mercantilização da medicina; Tabagismo; Transplantes; Cooperativismo na área de saúde; A saúde da mulher; Sistema unificado e federalizado de saúde; Assistência médica e hospitalar
17 ^a 13/5/1987	Assistência integral à saúde da mulher

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Quadro 2 – Audiências públicas da ANC - Seguridade

Data/Reunião	Tópicos debatidos
6 ^a 21/4/1987	Regimes de previdência, pública e privada, planos e benefícios da Previdência Social
8 ^a 22/4/1987	Seguridade Social
13 ^a 05/5/1987	Previdência Social, modelos de seguridade social
16 ^a 11/5/1987	Regimes de Previdência, pública e privada, planos e benefícios da Previdência Social

Fonte: elaboração do autor, 2017.

O documento de 330 páginas apresenta a transcrição de 24 reuniões ocorridas entre 7/4/1987 e 25/5/1987 presididas pelo Constituinte José Elias Murad – PTB-MG, período em que foram realizadas 12 audiências públicas, sendo oito sobre saúde e quatro sobre seguridade social, além da elaboração e aprovação de anteprojetos e projetos e as respectivas votações para aprovação e modificações dos mesmos. A partir

desse corpus documental foram extraídas 2008 informações referentes à saúde e 1139 informações referentes à assistência social. Conforme veremos na próxima seção, as informações são obtidas por meio do uso de um software NVivo que captura as informações do texto indicado (Relatório Final da Subcomissão) após prévia construção de nós (definição de palavras-chave, com variações de gênero, número e sinônimos).

O quarto indicador selecionado por esta tese está diretamente vinculado à importância da Presidência da República no sistema político brasileiro. Dentre os indicadores destacados pela literatura internacional para o entendimento das prioridades existentes na agenda do Presidente, são destacados aqueles que expressam a atenção do Presidente para com os outros Poderes e com os cidadãos. Diversos grupos do CAP se utilizam de documentos de comunicação formal da presidência, além do discurso anual do chefe do Executivo, como discutido no início deste capítulo. No entanto, no caso brasileiro, não há um discurso anual que seja compatível com os utilizados em outros países; além disso, encontra-se a dificuldade de dados publicados de maneira sistemática por um período que permita estudos de grandes séries históricas, como é o caso da análise de 18 anos proposto por esta tese. Uma forma encontrada de aferir a atenção da agenda da Presidência da República reside, portanto, em um conjunto de documentos enviados pelo Presidente para o Congresso Nacional: as mensagens ao Congresso Nacional. As mensagens são uma exigência constitucional que determina que o Presidente da República encaminhe, na abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, um documento textual “expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias” (CF88, artigo 84, XI). Esses documentos são compostos por duas partes: uma introdução na qual o Presidente se reporta aos membros do Congresso Nacional apontando suas prioridades para o ano que inicia, seguido de um plano de ação composto por uma série de políticas setoriais, diagnósticos e pretensões para o ano. Os arquivos das mensagens ao Congresso Nacional estão organizados e disponíveis no site da biblioteca da Presidência da República¹. Para esta tese, selecionamos os documentos contendo as mensagens ao Congresso Nacional dos 18 anos analisados por essa tese, de 1986 a 2003. Cada documento apresenta, em média 250 páginas. Desta forma, o método de análise para identificação da frequência com que cada política, e seus subcódigos, aparece é o mesmo utilizado nas atas das Audiências

¹ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional>

Públicas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC de 1987. Os mesmos nós criados por palavras-chave definiram as categorias de análises previamente definidas pelos subcódigos do *codebook*. Os documentos são compostos de duas grandes partes: uma Introdução, na qual o Presidente da República enuncia as principais questões para o Congresso Nacional, seguida de um plano de trabalho para o ano. A análise feita leva em consideração todo o documento, sem distinção entre a introdução e o plano de trabalho. O tratamento dos 18 documentos com a busca de palavras chave coordenados em formas de nós e categorias resultou em 10.829 dados. Esses dados, organizados e sistematizados, indicam uma das formas de atenção do poder executivo sobre distintas políticas públicas. Neste caso, analisaremos apenas da de saúde e de assistência social.

O quinto conjunto de dados utilizados para analisar a dinâmica das políticas públicas no Brasil é o orçamento aprovado anual. O orçamental aprovado mede o montante das despesas autorizadas e não o montante que foi realmente gasto em um determinado ano. Esse indicador, portanto, é uma medida melhor para a análise da atenção e insumo indispensável para a tomada de decisões governamentais. O corpus documental é composto pelos dados orçamentários autorizados disponíveis pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de 1995 a 2003. Ainda que este trabalho analise um período maior, de 1986 a 2003, não foi possível coletar e sistematizar os dados referente ao período inicial de redemocratização do país (1986 a 1994). Os dados orçamentários apresentados pelo IBGE para o período de 1986-1994 não são totalmente confiáveis. A exemplo disso, Brown (2002) aponta que comparações orçamentárias após 1986 muito difíceis de serem realizadas de forma confiável. Os dados apresentados são altamente impactados pelo período de crise e pelas tentativas de reestruturação fiscal do país, marcados, sobretudo, por mudanças contábeis que impedem a estudos comparados de forma confiável. Essas inconsistências na disponibilidade e na confiabilidade nos dados sobre orçamento no Brasil impedem o uso de séries temporais ininterruptas, o que prejudica a análise em perspectiva temporal. Os dados utilizados, portanto, compreendem o período de 1995 a 2003, que, após correção, torna o uso de indicadores orçamentários passível de análise e comparação após o estabelecimento do plano Real em 1994.

O último locus de indicadores de atenção utilizado por esta tese não está diretamente relacionado a uma arena institucional da administração direta como os

Poderes Executivo e Legislativo. Uma série de trabalhos vinculados ao CAP, inclusive o US Policy Agendas, se utilizam de outras esferas não governamentais para mapear a atenção sobre determinadas políticas e relacionar os achados da análise com a atenção dada pelo Presidente ou pelo Congresso. Exemplo disso pode ser encontrado em estudos que mapeiam a mídia, sobretudo a imprensa, por meio das capas dos jornais mais importantes de seus países. Para esta tese, optamos por fazer uma relação próxima, mas não olhando a agenda midiática como base comparativa, e sim, um local de participação popular, profissional e de forte ligação temática com o nosso objeto de pesquisa.

O sexto elemento que compõe a análise da atenção reside nas atas das Conferências Nacionais de Saúde e das Conferências Nacionais de Assistência Social. Esses espaços são um grande exemplo de subsistema de política que atuam como lócus de canalização de demandas onde atores e grupos compartilham informações e constroem imagens de problemas e soluções baseados em valores, crenças e interesses. Mapear a entrada e saída de temas que perpassam por essas instâncias, ao longo do tempo, tem potencial de produzir informações relevantes para a análise da formação e mudança da agenda. No caso das Conferências Nacionais de Saúde (CNS), o mapeamento desses temas foi realizado por meio da análise das atas e dos relatórios das Conferências Nacionais de Saúde realizadas entre 1986 e 2003 (VIII, IX, X, XI e XII CNS) e também das Conferências Nacionais de Assistência Social (CNAS) realizadas no mesmo período (I, II, III, IV e V CNAS), respectivamente. Esses dados são importantes indicadores de atenção pois a informa como os temas são tratados nessas conferências, a frequência com que eles aparecem e a pressão exercida pelos atores, pode chamar a atenção dos tomadores de decisão e interferir no processo de priorização de temas e produção de políticas.

Tabela 10 – Corpus Documental
Conferência Nacional de Saúde

Conferência Nacional de Saúde	1986	1992	1996	2000	2004
Total de informações	125	305	732	867	1147
Páginas	29	43	89	199	232

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Tabela 11 – Corpus Documental
Conferência Nacional de Assistência Social

Conferência Nacional de Assistência Social	1995	1997	2001	2003
Total de informações	492	1400	140	282
Páginas	54	152	16	42

Fonte: elaboração do autor, 2017.

O corpus documental conta, assim, com cinco conferências nacionais de saúde, somando 3181 dados para análise, e quatro conferências nacionais de assistência social, com 2318 dados mapeados. É importante mencionar o boicote realizado durante o Governo FHC à CNAS de 1999, que não foi realizada. Como os dados das conferências nacionais são extraídos de documentos escritos – atas e relatórios das assembleias –, há uma variação brusca no total bruto de dados a cada ano analisado. Isso se deve ao fato de que, a cada ano, o volume e a forma como os dados são apresentados também variam.

A seleção de indicadores de atenção é, como visto nesta seção, um elemento chave para o sucesso do modelo. Sem bons indicadores, em lócus distintos, não é possível capturar de forma precisa a atenção de atores e instituições importantes para o processo de agendamento. A adaptação desse desenho de projeto para o caso brasileiro, respeitando suas limitações e particularidades, é o grande desafio metodológico enfrentado nesta tese. A seguir, apresentamos um quadro-resumo do material selecionado para análise (corpus documental).

Quadro 3 – Resumo do corpus documental para a análise de conteúdo

Indicadores	Total de dados analisados
Legislação aprovada	1.871 legislações
Constituição Federal 1988	1.819 legislações
Audiências Públicas – ANC	3.147 informações
Mensagens ao Congresso	10.829 informações
Orçamento aprovado	9 orçamentos
Conferências nacionais	5.499 informações
Total	23.174 dados

Fonte: elaboração do autor, 2017.

São, ao todo, 23.174 dados advindos de diferentes fontes e apresentados sob diferentes formatos: leis, espécies normativas, textos corridos, atas descritivas, números e dados orçamentários. A análise dessas informações requer a transformação desse material em uma unidade básica que possa ser comparada. A próxima seção apresenta a forma de tratamento e análise desses dados.

3.2 Formas de tratamento de dados

A seção anterior apresentou o corpus documental que será utilizado por esta tese para analisar a dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil, entre 1986 e 2003. A grande quantidade de dados selecionados e a forma como esses dados são apresentados em sua forma bruta, em textos, normas, números ou falas, não permite análises complexas e em perspectiva comparada. Não é somente a forma de apresentação dos dados que impõe impossibilidades de análises. Mesmo quando consideramos uma fonte de dado comum, como as atas dos Conselhos, por exemplo, que são atas escritas em texto corrido, cada uma das nove atas selecionadas apresenta uma estrutura textual distinta, com número de páginas diferente das outras. Há, portanto, a necessidade de tratamento dos dados selecionados antes das análises.

Nesse contexto, nos utilizamos de diversas ferramentas metodológicas para o tratamento dos dados brutos. Algumas dessas ferramentas são utilizadas em todo o corpus documental, ao passo que outras serão aplicadas exclusivamente a um outro dado, a depender da necessidade e especificidade do dado. Assim, esta seção está dividida na apresentação e detalhamento dos quatro mecanismos de tratamento de dados utilizados por esta tese: análise de conteúdo e codificação; sistematização e construção de banco de dados; análises estatística percentual; correção e padronização monetária. Na sequência, após a aplicação dessas ferramentas e métodos de tratamento e organização de dados, a última seção deste capítulo apresenta os fundamentos básicos de formas de análises utilizadas, que serão demonstradas no capítulo seguinte. Entre elas listamos: a análise de distribuição orçamentária com modelo de curtose; a análise de diversidade de subtemas dentro das políticas de saúde e de assistência social; a análise longitudinal das políticas de

saúde e assistência social, entendida como a dinâmica das políticas, e, por fim, estudos de casos transversais sobre subtópicos selecionados.

3.2.1 Análise de conteúdo

Recuperando os princípios do Policy Agendas Project debatido no capítulo anterior, o projeto ganhou notoriedade e aplicação internacional por meio de um desenho de pesquisa, rigorosamente sistematizado, que permitia a análise em diversos contextos e países, bem como a análise comparada entre esses países. Assim se deu a criação do Comparative Agendas Project. O primeiro grande desafio metodológico do projeto veio da necessidade de padronização de diversos materiais e dados em indicadores de atenção. A metodologia utilizada para isso foi a análise de conteúdo. Esse método, extremamente difundido e utilizado pelas Ciências Sociais, propõe o uso de ferramentas e técnicas de análise que buscam extrair a essência do conteúdo de um determinado material. Esse material utilizado, o corpus documental, pode ser textual, oral, numérico, apresentado de diversas formas. Uma das formas de aplicar a análise de conteúdo é reduzindo frases, números, leis, e falas a “unidades de codificação”. Isso implica dizer que, para a análise de documentos textuais, por exemplo, são realizados recortes no texto (que podem ser trechos, palavras ou temas) para posterior categorização em unidades de codificações ou simplesmente em códigos.

Nessa perspectiva, os códigos são a unidade de análise mais importante desse processo de codificação. Definir quais são os códigos e o que cada um deles representa é o que faz possível transformar textos e falas em um símbolo. Os códigos podem ser definidos de acordo com diversos critérios e variáveis. Por exemplo, podemos criar o código “1” para homens e código “2” para mulheres e aplicar uma codificação em cursos de ensino superior nas áreas de exatas, humanas e saúde. A partir deste indicador, comparar os dados para verificar a ocorrência e realizar análises. De forma simples, a codificação implica em uma sistematização simbólica dos dados analisados. No caso desta tese, cada um dos códigos deve representar o conteúdo de uma política substantiva. A partir da existência de diversos códigos que refletem áreas setoriais de políticas públicas, a análise do conteúdo do corpus

documental é feita de forma a transformar passagens de textos, falas e números em códigos capazes de mostrar a quantidade de incidência de cada uma das políticas setoriais (códigos), ao longo dos mais diversos documentos analisados. Como veremos, a seguir, os códigos são previamente definidos pelo *codebook* do Laboratório de Pesquisas sobre Agenda Governamental (Brazilian Policy Agendas Project) – livro de códigos baseado na proposta do Comparative Agendas Project.

3.2.1.1 Codebook

Uma vez que os códigos são a unidade de análise mais importante do processo de codificação na análise de conteúdo, é essencial que cada código esteja muito claro e bem definido para que não haja ambiguidades ou duplicidade de referências. Baseado nessas premissas, os códigos utilizados por esta tese estão disponíveis em um livro de códigos (*codebook*) utilizado por todos os grupos inseridos no CAP. A padronização desses dados é o que permitiu a difusão do projeto para novos países e os estudos comparados. O *codebook* apresenta 19² macrocódigos diferenciados de acordo com área temática de políticas públicas. Ainda que consideremos a intersectorialidade de políticas públicas, a análise de conteúdo qualitativa requer julgamentos e decisões. É preciso enquadrar cada extrato, ideia, fala ou dado, em apenas um dos 19 códigos. O quadro, a seguir, mostra os 19 códigos existentes e destaca os dois códigos trabalhados por esta tese: 3. Saúde; e 13. Políticas sociais.

² Note que apesar de aparecer o número 21 na tabela de códigos, os códigos 9 e 11 não existem, fazendo com que existam 19 códigos.

Quadro 4 – Lista de códigos *codebook*

LISTA DE CÓDIGOS	
1. MACROECONOMIA	13. POLÍTICAS SOCIAIS
2. DIREITOS CIVIS, MINORIAS E LIBERDADE	14. DESENVOLVIMENTO LOCAL E HABITAÇÃO
3. SAÚDE	15. SETOR FINANCEIRO INDUSTRIAL E COMÉRCIO
4. AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA	16. DEFESA
5. TRABALHO E EMPREGO	17. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES
6. EDUCAÇÃO E CULTURA	18. COMÉRCIO EXTERNO
7. AMBIENTE	19. POLÍTICA EXTERNA
8. ENERGIA	20. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
10. TRANSPORTES	21. RECURSOS NATURAIS
12. JUSTIÇA E ADMISTRAÇÃO INTERNA	

Fonte: Master Codebook, Bevan, 2014 (tradução nossa).

Além dos 19 códigos acima demonstrados, que possibilitam visualizar um panorama macro da atenção dos atores e das instituições analisadas, o projeto ainda prevê a existência de uma série de subcódigos. Ao todo são mais de 250 subcódigos que, em números distintos a depender do código, estão obrigatoriamente vinculados à cada um dos macrocódigos. Essa divisão será melhor explicada na seção seguinte sobre o processo de codificação.

Os subcódigos são uma forma de aprofundar os estudos e possibilita a transversalidade dos estudos sobre a dinâmica das políticas. Ainda que uma política observada pelo seu macrocódigo possa apresentar uma distribuição estável de atenção, com estabilidade e pequenas mudanças incrementais, é possível que, dentro dos mais diversos temas que compõem o macrocódigo, haja picos de atenção e de veto sobre temas específicos. Em termos práticos é possível observar estabilidade de atenção sobre a área da Educação (código 6) em um determinado período, mas, olhando para os seus subcódigos, pode existir um desequilíbrio pontual com inversão proporcional da atenção entre a educação superior e a educação infantil. Se não olharmos para os subcódigos podemos perder pontuações micro dentro de uma área temática macro.

Os quadros, a seguir, apresentam os subcódigos que abrem o leque de análise dos dois códigos selecionados, de saúde (3) e assistência social (13)

Quadro 5 – Subcódigos da área de saúde

300. Saúde – Geral	332. Saúde infantil e pré-natal
301. Sistema Nacional de Saúde	333. Saúde mental
302. Seguros, sistemas alternativos, privados	334. Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação
304. Cuidados primários de saúde	335. Despesas com medicamentos, tabelas e custos
321. Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	336. Programas específicos
322. Hospitais	341. Tabagismo
323. Acordos	342. Alcoolismo
324. Deodontia médica, fraudes e abusos	343. Toxicodependência
325. Carreiras profissionais e formação	398. Pesquisa e Desenvolvimento
326. Regulação de farmácias	399. Saúde – Outros
331. Prevenção, e promoção da saúde	

Fonte: Master Codebook. Bevan, 2014 (tradução nossa).

Quadro 6 – Subcódigos da área de assistência social

1300: Assistência Geral
1301: Assistência alimentar
1302: Apoio à pobreza
1303: Apoio à Terceira Idade
1304: Apoio a pessoas com deficiência
1305: Serviços sociais e voluntariado
1307: Equipamentos sociais
1308: Apoio à família e à infância
1309: Proteção social
1330: Regimes de Segurança Social
1399: Assistência – Outros

Fonte: Master Codebook, Bevan, 2014 (tradução nossa).

3.2.1.2 Processo de codificação

O processo de codificação dos dados e formação de indicadores é feito de duas formas distintas, a depender do tipo do corpus documental. Essa seção tem o objetivo de explorar as formas como os dados são codificados utilizando o *codebook*. Cada dado somente pode ser codificado com um único código e, dentro desse código, por um único subcódigo. Não é possível, portanto, um dado ter código vinculado à educação (cód. 6) e um subcódigo na área de ambiente, ainda que o assunto seja educação ambiental (subcódigo 798). Se a política substancial da norma tratada é a educação ambiental, ela deverá ser codificada no código 7 – ambiente e subcódigo 798.

Seguindo a recomendação do Policy Agendas, todos os dados são codificados duas vezes, um processo chamado de “*double-check*”. A dupla codificação serve como mecanismo de confiança e credibilidade dos dados. Quando as duas codificações são iguais, os dados seguem para a formação do banco de dados. Quando há divergências nos códigos ou subcódigos das duas codificações, os dados são avaliados pela terceira e última vez quando o código e subcódigos são definidos de forma definitiva.

Para os dados da produção legislativa um código e um subcódigo são definidos para cada lei, lei complementar, emenda constitucional, medida provisória, decreto ou decreto legislativo. O mesmo foi aplicado para a Constituição Federal de 1988. Para cada caput, parágrafo ou inciso, foram definidos um código e um subcódigo. A leitura dessas espécies normativas é feita e extraído do texto a política substantiva sobre a qual ela trata. Não são considerados trechos ou partes de uma norma. Cada uma das 1871 espécies normativas selecionadas por esta tese recebeu apenas um código e um subcódigo cada uma.

Já a codificação das mensagens ao Congresso, das Conferências Nacionais de Saúde e de Assistência Social, e as atas das audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte são codificadas por meio do uso do software NVivo 11. Para a análise dos documentos no software NVivo, criou-se um nó para cada subcódigo de análise. Esses nós foram cadastrados manualmente por meio da seleção de uma série de palavras-chave que descrevem e compõem da melhor forma o conteúdo de cada subcódigo. Após isso, pesquisou-se nos documentos analisados a aparição das palavras-chave que formam cada categoria, através da ferramenta de pesquisa de texto do software. A pesquisa incluiu, também, palavras derivadas para que fossem contabilizadas as variações de gênero e número. A seguir, o resultado de cada pesquisa de texto foi codificado, isto é, armazenado no nó correspondente à categoria à qual a palavra pertence. Desta forma, obteve-se o número de vezes que cada categoria é mencionada em cada um dos documentos analisados.

O resultado da etapa de codificação gera uma série de dados categorizados sob os mesmos códigos e subcódigos. A etapa seguinte, de sistematização e construção de banco de dados será descrita a seguir.

3.2.2 Sistematização e construção de banco de dados

A sistematização e construção de banco de dados é uma etapa primordial para a posterior análise dos dados. Sobretudo porque o projeto prevê a realização de uma análise longitudinal e comparada. A primeira questão importante no processo de construção do banco de dados é a organização por tempo de cada fonte de dados. Neste caso, nem todos os lócus de atenção produzem dados anualmente ou de forma regular. A Constituição Federal, por exemplo, e as Audiências Públicas da ANC, foram realizadas apenas uma vez, ao passo que as Conferências Nacionais de Saúde e Assistência ocorrem a cada dois ou quatro anos e a produção legislativa e as mensagens ao Congresso são coletadas de forma anual.

Assim, é preciso criar categorias de análises que mostrem a forma como os dados aparecem. No caso da Constituição Federal de 1988, por exemplo, ela foi considerada como mais um elemento da produção legislativa. Como recuperado no capítulo anterior, não medimos o impacto de cada dado selecionado, mas sim a frequência e como eles ocorrem, para medir a atenção dada pelos atores e instituições ao longo do tempo. Não cabe neste desenho de pesquisa, nesta fase, julgar se um decreto tem mais ou menos importância do que um artigo presente na Constituição Federal.

Os dados de produção legislativa, por exemplo, foram separados de acordo com a origem: Legislativo ou Executivo. Na produção legislativa estão inseridos os dados sobre a CF/88; as leis; leis complementares; emendas constitucionais e decretos do Legislativo. Nos dados sobre produção legislativa do poder executivo, estão os decretos e as Medidas provisórias. De forma separada, as mensagens ao Congresso também aparecem no formato anual. Os dados das conferências e das audiências da ANC/87 são apresentados dentro do período em que eles ocorrem como variáveis dependentes insoladas.

3.2.3 Equivalência percentual

A terceira ferramenta metodológica utilizada no tratamento dos dados é a equivalência percentual. Construir o banco de dados usando a quantidade de códigos bruta pode produzir desvios e tendências erradas nas análises posteriores. Os dados precisam de um tratamento estatístico, neste caso um tratamento percentual sobre o seu aparecimento, de forma que o dado reflita a fração de atenção sobre o total do documento analisado. Esse tratamento é necessário, uma vez que os dados coletados serão comparados entre si. Se a questão do tabagismo aparece cinco vezes em dois documentos, um de 1992 contendo 100 dados e outro de 1993, contendo 800 dados, não podemos considerar que a atenção sobre o tabagismo foi a mesma. O número bruto não pode ser considerado nessa análise.

Como pode ser visto nas tabelas e representações gráficas já apresentadas na seção 3.1 (Tabelas 1 a 7), os dados de cada uma das arenas de análise foram todos transformados em percentual de atenção. Essa equivalência percentual foi realizada em dois estágios. O primeiro, referido na seção 3.1, está relacionado ao total de legislação existente, por exemplo, e ao percentual de legislação que trata sobre a saúde. O mesmo se aplica à assistência social. Dentro de um universo de produções legislativas, quantas delas estão, percentualmente, relacionadas à assistência social. O segundo nível de análise, em que entram as variáveis de subcódigos, leva – em consideração o universo da análise –, somente o total de dados de cada código, fazendo a análise percentual de cada subcódigo dentro do seu código originário. Por exemplo: Considerando os 1147 dados encontrados sobre políticas de saúde na ata da Conferência Nacional de Saúde de 2004, cada subcódigo aparece com o seguinte percentual de atenção:

Tabela 12 – Percentual por subcódigos em saúde
Conferência Nacional, 2004

Subcódigo	2004	%
300 Saúde – Geral	52	4,5%
301 Sistema Nacional de Saúde	89	7,8%
302 Seguros, sistemas alternativos, privados	0	0,0%
304 Cuidados primários de saúde	41	3,6%
321 Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	24	2,1%
322 Hospitais	41	3,6%
323 Acordos	1	0,1%
324 Deodontia médica, fraudes e abusos	3	0,3%
325 Carreiras profissionais e formação	121	10,5%
326 Regulação de farmácias	14	1,2%
331 Prevenção e promoção da saúde	87	7,6%
332 Saúde infantil e pré-natal	74	6,5%
333 Saúde mental	29	2,5%
334 Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	23	2,0%
335 Despesas com medicamentos, tabelas de comparticipação e custos	94	8,2%
336 Programas específicos	65	5,7%
341 Tabagismo	9	0,8%
342 Alcoolismo	7	0,6%
343 Toxicodependência	10	0,9%
398 Pesquisa e Desenvolvimento	60	5,2%
399 Saúde - Participação popular, Conselhos	303	26,4%
Total	1147	100,0%

Fonte: elaboração do autor, 2017.

3.2.4 Correção inflacionária e padronização monetária

Outra ferramenta necessária para o tratamento dos dados selecionados é a correção inflacionária. Como tratamos do orçamento aprovado, em Reais, de 1995 a 2003, é preciso corrigir esses valores para um mesmo ano para que os dados sejam comparáveis. Os dados foram convertidos com ajustes inflacionários para o ano de 2014 (Baumgartner, et all. 2017). As fórmulas para ajuste monetário e inflacionário foram calculadas com base nas datas de aprovação da LOA de cada ano. Ainda que a seção anterior já tenha tratado sobre essa questão, é importante lembrar aqui que os dados do IBGE de 1986 a 1994, anteriores ao plano Real, não são confiáveis e têm diversos problemas contábeis, conforme atesta (Brown, 2002).

3.3 Forma de análise de dados

Para melhor compreensão dos passos que foram seguidos na construção desta tese, optamos por separar as ferramentas de tratamento de dados dos modelos analíticos empregados. Essa distinção se faz necessária dada a complexidade e quantidade de dados e de formas de padronização e análise distintas. Como veremos ao longo desta seção, quatro tipos de análises serão executados: a análise de distribuição orçamentária, na qual utilizamos o modelo de curtose; a análise de entropia e diversidade de atenção da agenda, com o método de entropia H de Shannon, além das já análises mencionadas no começo desse capítulo: análise longitudinal; e, por fim, a análise transversal via estudo de caso de políticas específicas (subcódigos).

3.3.1 Análise de distribuição orçamentária com modelo de curtose e l-curtose

De forma diferente de como trabalhamos com o restante dos dados, por meio da análise percentual para ponderar e organizar a ocorrência de dados, os dados orçamentários não são analisados pelo percentual. De acordo com Baumgartner e Jones (1993), o orçamento deve ser analisado por meio do comportamento de sua distribuição, ou seja, pelo grau de achatamento de uma curva a partir de seu ponto normal. Na estatística, uma das formas de se analisar a distribuição aferindo assimetrias se dá pelo método de curtose (*kurtosis*) e l-curtose (*l-kurtosis*).

A partir de uma frequência dada como normal, a análise de curtose mede o comportamento de seus vizinhos, se eles estão mais ou menos próximos dessa frequência normal. Ou seja, o que as medidas de curtose buscam indicar realmente é o grau de concentração de valores da distribuição em torno do centro dessa distribuição. O modelo matemático para esse cálculo é descrito na fórmula abaixo:

(1)

COEFICIENTE DE CURTOSE

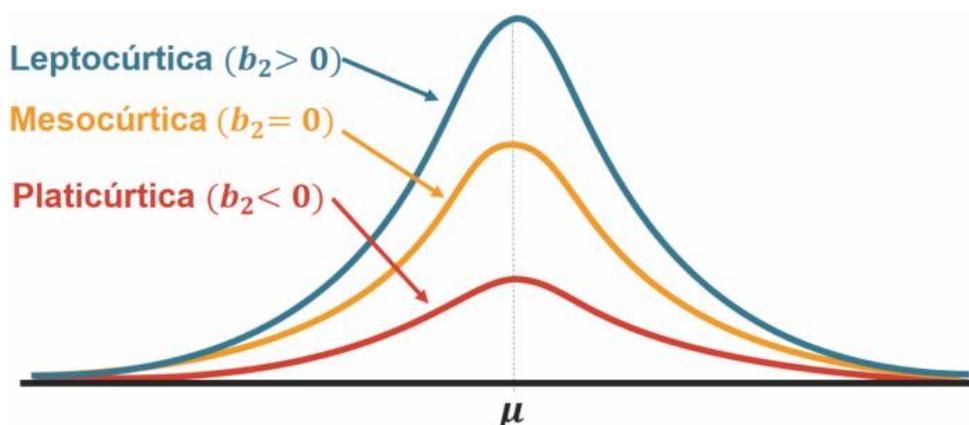
$$K = \frac{Q_3 - Q_1}{2(P_{90} - P_{10})} \left. \begin{array}{l} K = 0,263 - \text{Distribuição Mesocúrtica} \\ K > 0,263 - \text{Distribuição Platicúrtica} \\ K < 0,263 - \text{Distribuição Leptocúrtica} \end{array} \right\}$$

Onde:

K = Coeficiente de curtose

 Q_1 = 1° quartil Q_3 = 3° quartil P_{90} = Percentil 90 P_{10} = Percentil 10

Ao calcular a curtose de um orçamento, podemos verificar o grau de distribuição de frequência com relação a uma medida padrão. Numa distribuição unimodal, quanto maior for a concentração de valores em torno do centro da mesma, maior será o valor da sua curtose. Graficamente isto será associado a uma curva com a parte central mais afilada, mostrando um pico de frequência simples mais destacado, mais pontiagudo, caracterizando a moda da distribuição de forma mais nítida. Essa distribuição é chamada de Leptocúrtica. Quanto menor for a concentração de valores em relação ao centro, mais achatada será a curva e menor será o valor da curtose, que recebe o nome de “distribuição platicúrtica”. Além dessas duas possibilidades, há ainda a “distribuição mesocúrtica” que representa que o achatamento da curva é igual à medida normal.

Figura 5 – Distribuições de curtose

O foco dos estudos de Baumgartner e Jones (1993) evidencia a relação entre uma distribuição de tipo leptocúrtica e a pontuação do equilíbrio causada por mudanças na agenda. Nas palavras dos autores:

The simultaneous occurrence of many cases in the center and large numbers in the extremes makes a leptokurtic distribution strong evidence of a PE process. Indeed, the high peak refer to many cases with no change; the large tails refer to relatively many cases with extreme disproportional changes; the weak shoulders refer to relatively few cases of moderate change. Since we know the inputs would be Normal, a leptokurtic distributions of outputs demonstrates a status-quo bias, inability to make moderate adjustment, and occasional dramatic “catch-up” adjustments. (BAUMGARTNER, BREUNIG, GREEN-PEDERSEN, JONES, MORTENSEN, NUYTEMANS, WALGRAVE, 2007, p.8)

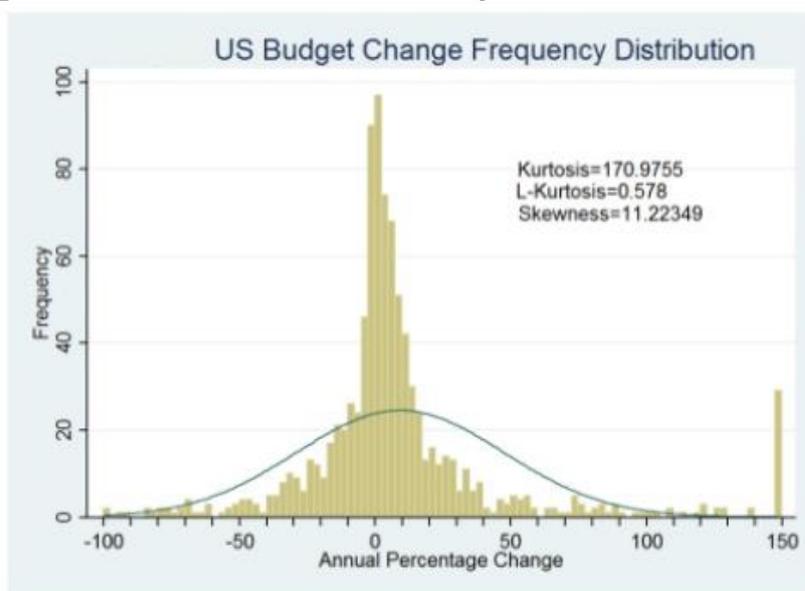
Sobre o orçamento, portanto, a análise pelo método de curtose permite avaliar a forma da distribuição das mudanças no processo de tomada de decisão sobre as políticas. Como a curtose representa a frequência relativa de valores de uma distribuição, ela serve como um teste para aferir se uma distribuição é estável, se apresenta rupturas na estabilidade, ou ainda pontuações de mudanças, como prevê a teoria do Equilíbrio Pontuado. A mudança no formato dessa distribuição pode indicar mudanças na atenção e na decisão tomada pelos *policymakers*. O modelo foi aplicado em diversos contextos e comprovou a relação entre a forma da curva de distribuição e a indicação de pontuações no equilíbrio sobre políticas. (TRUE et al., 1997; JONES et al., 2003. Robinson, 2006).

L-kurtosis is a standardized version of kurtosis that is robust against the disproportionate effects of outlying values. A normal distribution has an L-kurtosis of 0.123, with higher values indicating greater leptokurtosis. (BAUMGARTNER, CARAMMIA, EPP, NOBLE, REY, YILDIRIM, 2017, p. 795)

Em contraste com a curtose padrão, o L-momento é outra medida utilizada por esta pesquisa, uma vez que ela é menos sensível aos valores *outliers* que compõem o modelo padrão de curtose. Sendo, assim, o momento l-curtose é calculado de forma mais confiável para um número relativamente pequeno de casos. Como a

disponibilidade de dados confiáveis sobre o orçamento anual brasileiro somente nos permitiu a análise de 8, dos 18 anos estudados, de 1995 a 2003, usamos a l-curtose (*l-kurtosis*) para estimar a forma de distribuição de mudanças na agenda. O teste de L-curtose torna a análise de dados mais robusta. (Breunig e Jones, 2011). A Figura 6 exemplifica uma análise de curtose:

Figura 6 – Análise de curtose sobre orçamento dos Estados Unidos



United States Budget Change Frequency Distribution

Fonte: Baumgartner e Jones, 2005.

3.3.2 Análise longitudinal das políticas de saúde e assistência social: a dinâmica das políticas públicas

Ao passo que a análise da distribuição orçamentária nacional pode indicar se, no Brasil, há preceitos de fricção institucional e cognitiva, que montam um pano de fundo propício para verificar mudanças na agenda governamental ao longo do período analisado, a análise longitudinal se propõe a fazer um estudo setorializado, levando em consideração o percentual de atenção dado à saúde e à assistência social ao longo do tempo. Metodologicamente, cada corpus documental analisado representa o universo da análise (100%). Nesses documentos, os governantes tratam de diversas políticas setoriais, como a educação, o transporte, energia, questões relacionadas à política externa, à macroeconomia, e também sobre a saúde e sobre a assistência social. Uma vez que esses documentos são limitados, analisados o percentual de

atenção dedicado para tratar dessas políticas setoriais selecionadas: saúde e assistência.

Nessa primeira análise longitudinal, as variáveis dependentes são os macrocódigos, o que nos possibilita ver o comportamento da atenção sobre saúde e assistência ao longo do tempo. Como essa metodologia será aplicada a diferentes documentos, como a produção legislativa aprovada, e as mensagens ao Congresso Nacional elaboradas pelos presidentes da República, algumas análises comparadas serão realizadas. A primeira delas relaciona a atenção sobre saúde e assistência nos tipos de produções. Há disparidades entre os níveis de atenção entre os dois documentos analisados? As prioridades textuais da Presidência da República se aproximam ou se afastam das prioridades legislativas? Um recurso utilizado para aferir esse comportamento de forma comparada são as fórmulas de correlação de dados. Elas explicam se há, e qual o grau de relação existente entre a movimentação de atenção nos dois documentos analisados que reportam, sobretudo, uma relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Coeficiente de Correlação Linear de Pearson

Uma das medidas de associação entre variáveis mais utilizadas é o Coeficiente de Correlação Linear de Pearson, desenvolvido por Francis Galton e seu aluno Karl Pearson, em 1897 (Schultz e Schultz, 1992). Por definição, esse coeficiente é utilizado somente para medir a correlação linear entre variáveis qualitativas contínuas.

Considere $\mathbf{x} = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ e $\mathbf{y} = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ valores medidos para duas variáveis quantitativas contínuas X e Y . Para calcular o Coeficiente de Correlação Linear de Pearson entre essas duas variáveis utiliza-se a seguinte fórmula:

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \times \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{Cov(\mathbf{x}, \mathbf{y})}{\sqrt{Var(\mathbf{x}) \times Var(\mathbf{y})}}, \quad (2)$$

em que $\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$, $\bar{y} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$ e $-1 \leq \hat{\rho} \leq 1$.

Quando $\rho = 1$ ou $\rho = -1$ podemos afirmar que existe correlação linear perfeita entre as variáveis X e Y . Essa correlação linear é perfeita e positiva quando $\rho = 1$ e linear perfeita negativa quando $\rho = -1$. Nos casos em que $\rho = 0$ não existe correlação linear entre as variáveis X e Y .

Em contrapartida, na prática dificilmente encontram-se situações como as acima apresentadas. Além disso, a interpretação para o valor obtido para ρ depende muito dos objetivos que levaram ao seu cálculo.

Segundo Callegari-Jacques (2003), o coeficiente de correlação pode ser avaliado da seguinte forma:

- Se $0,0 \leq |\rho| < 0,3$ existe fraca correlação linear;
- Se $0,3 \leq |\rho| < 0,6$ existe moderada correlação linear;
- Se $0,6 \leq |\rho| < 0,9$ existe forte correlação linear;
- Se $0,9 \leq |\rho| \leq 1,0$ existe correlação linear muito forte.

3.3.3 Análise de entropia: a diversidade na atenção sobre políticas

A análise da diversidade na atenção é um indicador extremamente importante para a compreensão da dinâmica das políticas públicas. Essa análise é feita por meio dos subcódigos da codificação e busca verificar quais são os assuntos tratados dentro do subsistema das políticas setoriais. Diferente da análise anterior, na qual trabalhamos com variação de movimentação da saúde e da assistência como variáveis, nesta análise tomamos a política de saúde e de assistência como sendo o universo (100%) e analisamos a distribuição desse total entre os subcódigos estudados. É através da análise da diversidade dentro de um subsistema que podemos observar, por exemplo, a quebra de um monopólio, a entrada de novos valores e novas ideias por meio da movimentação da atenção sobre políticas específicas. A diversidade está relacionada, em primeiro lugar, à capacidade de atenção sobre uma política. Essa capacidade é calculada através do total de tópicos (códigos) ou subtópicos (subcódigos) em análise. Já a diversidade pode ser calculada de diversas formas. Neste estudo optamos por utilizar a Entropia H de Shannon.

Diversidade (Entropia H de Shannon)

Uma das formas propostas pelo modelo de Policy Agendas para mensurar a diversidade de atenção sobre uma política reside na utilização do Indicador da Entropia H de Shannon. A medida da entropia usada aqui, H de Shannon (1948), é adaptada da teoria da informação para estimar a diversidade da questão da atenção política (JONES e BAUMGARTNER, 2005). A H de Shannon é uma medida probabilística sobre a disseminação de atenção. Ela é representada como o logaritmo da soma das probabilidades dos diferentes estados possíveis em um sistema. A agenda tem um baixo grau de entropia se a atenção se concentrar em um único tópico, e um alto grau de entropia se a atenção for amplamente dispersa na agenda – com todas as questões obtendo cobertura igual, mas limitada aos temas propostos. Portanto, a entropia fornece uma medida de diversidade de questões da agenda política. Este indicador mede a distribuição de atenção entre os códigos ou subcódigos estudados, ou seja, a concentração relativa ou dispersão dos dados. Neste trabalho, utilizamos o Indicador da Entropia H de Shannon baseado no logaritmo natural (número de Euler: e):

$$H(X) = - \sum_{i=1}^n p(x_i) \times \ln(p(x_i)), \quad (3)$$

em que x_i representa a dimensão (cada código ou subcódigo), $p(x_i)$ refere-se à proporção de atenção recebida por x_i , $\ln(p(x_i))$ é o logaritmo natural da proporção de atenção recebida, e n é o total de códigos ou subcódigos em análise.

Nos casos em que a atenção a uma política pública é totalmente concentrada em um tópico (diversidade mínima) temos

$$\begin{aligned} H(X) &= -(0 \times \ln(0) + 0 \times \ln(0) + \dots + 1 \times \ln(1) + \dots + 0 \times \ln(0)) \quad (4) \\ &= 0, \end{aligned}$$

em que $\lim_{x \rightarrow 0^+} x \times \ln(x) = 0$.

Em contrapartida, quando a agenda é perfeitamente distribuída (diversidade máxima), temos

$$H(X) = -\left(\frac{1}{n} \times \ln\left(\frac{1}{n}\right) + \dots + \frac{1}{n} \times \ln\left(\frac{1}{n}\right) + \dots + \frac{1}{n} \times \ln\left(\frac{1}{n}\right)\right) = -n \times \frac{1}{n} \times \ln\left(\frac{1}{n}\right) \quad (5)$$

$$= -\ln\left(\frac{1}{n}\right) = -(\ln(1) - \ln(n)) = \ln(n).$$

Desse modo, podemos concluir que o Indicador da Entropia H de Shannon varia de 0 a $\ln(n)$. Com isso, quanto mais próximo do valor máximo ($\ln(n)$) é a Entropia H de Shannon, menos concentrada é a atenção sobre uma política e maior a diversidade.

O estudo da diversidade sobre uma área temática, como são os casos da política de saúde e da política de assistência nesta análise, pode evidenciar mudanças internas nesses subsistemas. Ainda que a política geral da saúde possa ser identificada como estável, sem muitas pontuações ou desequilíbrios, a dinâmica interna dada pelo comportamento dos subcódigos pode mostrar disparidades entre os subtemas inseridos nessas políticas. A concentração e a diversidades de tópicos é um indicador relevante para analisar a dinâmica dessas políticas.

3.3.4 Estudos de casos transversais sobre subtópicos específicos.

Por fim, a análise transversal realizada por meio de estudos de caso é capaz de evidenciar mudanças em setores mais específicos das áreas da saúde e da assistência social. Metodologicamente, esse estudo é iniciado com a seleção de um subcódigo de cada área que representa uma política particular, mais restrita e melhor definida. Ao isolar essa variável de análise conseguimos capturar a atenção dos indicadores exclusivamente sobre essa política e perceber processos de equilíbrio e de mudanças. No caso da área da saúde selecionamos a temática sobre os sistemas alternativos de saúde, seguros e planos de saúde. Na área da assistência social, o subcódigo escolhido foi o de políticas de combate à pobreza.

A análise é, então, realizada a partir da distribuição e frequência de atenção sobre essas políticas ao longo do tempo. Esse modelo de análise reflete quanto de atenção foi dada às políticas analisadas por cada um dos indicadores utilizados. Ambos os casos, da saúde e da assistência, foram selecionados por apresentarem um padrão de comportamento relevante para a análise de mudanças marcado, sobretudo, por momentos de mudança incremental e por pontuações bem definidas que representaram mudanças nas políticas em questão.

4 INCREMENTALISMO E PONTUAÇÕES: A DINÂMICA DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PERSPECTIVAS LONGITUDINAL E TRANSVERSAL.

Este capítulo tem como principal objetivo evidenciar mudanças nas políticas de saúde e de assistência social, tanto as incrementais quanto as de maior escala, por meio da aplicação dos quatro tipos de análises apresentadas no capítulo anterior: análise de distribuição orçamentária, análise de concentração e correlação longitudinal, análise de diversidade e entropia, e estudo de caso transversal. Do capítulo três ainda são retomados os dados, já tratados com as mais diversas ferramentas apontadas, e os métodos de análises que agora são aplicados aos casos da saúde e da assistência social no Brasil, de 1986 a 2003. O arcabouço teórico que sustenta essas análises, enunciado e explicado ao longo do capítulo dois, é baseado no desenho de pesquisa do Policy Agendas Project e no modelo do Equilíbrio Pontuado. Assim, a análise da variação atenção dos *policymakers* pode evidenciar mudanças significativas nas políticas setoriais selecionadas.

Antes de entrarmos nos dados setoriais, das políticas de saúde e de assistência social, a primeira análise que realizamos está vinculada ao cenário mais geral do sistema político brasileiro no recorte temporal analisado. Baumgartner e Jones (2005) apontam para a importância de análises orçamentárias para a comprovação da existência, ou não, de fricções institucionais e cognitivas gerais no sistema político em análise. Os orçamentos governamentais estabelecem prioridades públicas uma vez que são parte do resultado de processos políticos complexos que envolvem instituições com poder de decisão e preferências dos decisores e, por isso, podem indicar um ambiente de mudanças ou de estabilidade. Os primeiros estudos que consideram a orçamentação pública como indicador de mudança em políticas enfatizaram a importância da incerteza no ambiente decisório. No processo orçamentário, marcado pela ausência de informações sobre os impactos das decisões, é possível verificar o uso de mecanismo de ajustes pequenos enraizado em regras simples de decisão e marcado pela barganha entre os interesses dos atores envolvidos. Tais características tendem a ajustes marginais ou incrementais do status quo orçamentário. Ainda que essa constatação possa ser verdadeira em períodos de estabilidade, demonstrada por uma análise de distribuição normal, há possibilidades de ocorrência de maiores mudanças, geradas de

forma exógena, que façam com que todo o sistema orçamentário suba ou desça (DAVIS, DEMPSTER e WILDAVSKY 1966).

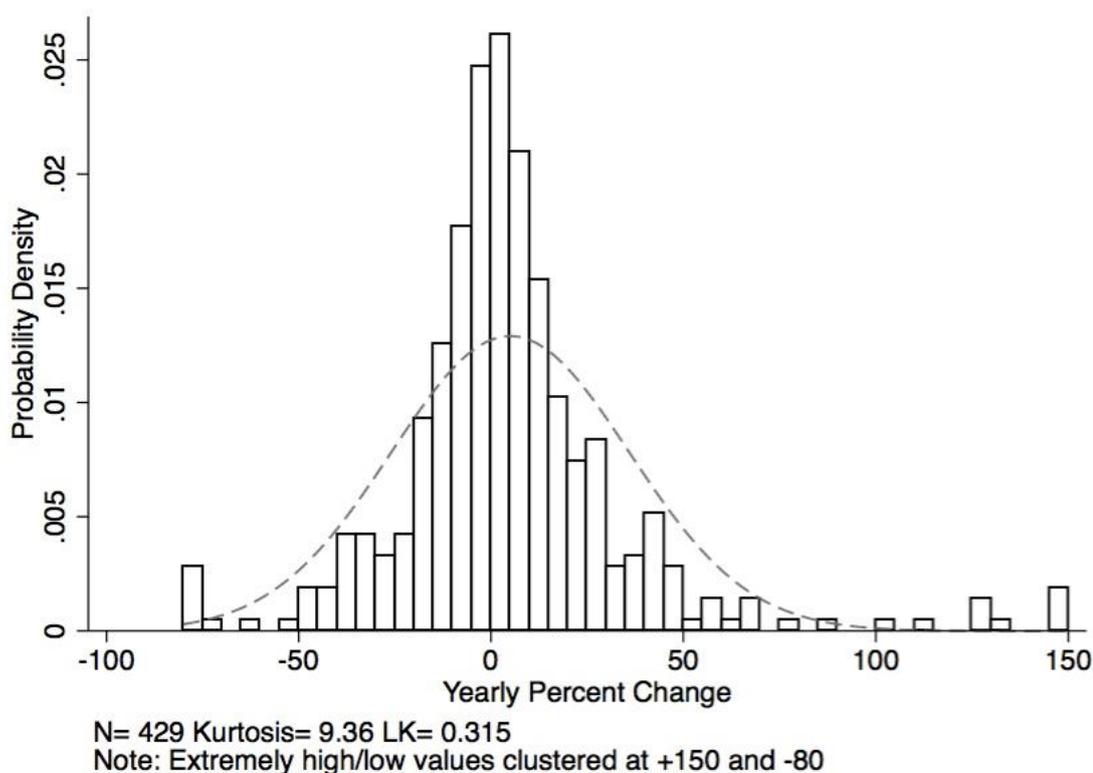
Os conceitos de fricção institucional e cognitiva estão diretamente relacionados à dinâmica das políticas e ao processo de mudança na agenda governamental aplicada, em especial, aos estudos do orçamento. A representação da dinâmica das políticas, ou da dinâmica da agenda, segundo esses autores, pode ser entendida através da transmissão das prioridades percebidas pelo público para as prioridades políticas definidas pelos governos. O padrão de representação na agenda política pode, assim, ser mediado através das instituições que filtram ou expandem essas representações do público dentro do aparato governamental. Esse processo de filtragem ou de apoio à novas demandas, caracterizando a mudança da agenda, acontece tanto pela variação da atenção dos *policymakers*, como mostraremos ao longo desse capítulo de forma setorial, quanto por meio da fricção na tomada de decisões. Dessa forma, a análise da distribuição orçamentária realizada por meio dos modelos de curtose (*kurtosis*) e I-curtose (*I-kurtosis*) é uma ferramenta de maior importância para aferir a existência de cenário permeado por ambiguidades e fricções sobre imagens de políticas entre os atores e instituições produtoras de políticas. Retomando a importância do conceito de fricção institucional e cognitiva, Baumgartner e Jones (2005) afirmam que é nesses momentos que imagens sobre políticas têm maiores chances de serem redefinidas, novos atores entram em cenas e, conseqüentemente, políticas podem sofrer processos de maior mudança.

Baumgartner e Jones (2005) relacionam a distribuição leptocúrtica como aquela capaz de demonstrar maior fricção. Conforme mencionado no capítulo anterior, selecionamos apenas os dados confiáveis e disponíveis, de 1995 a 2003, que foram tratados com método de correção monetária e inflacionária. Além do orçamento aprovado anual, também selecionamos o orçamento aprovado do Ministério da Saúde para o mesmo período. A análise apresentou os seguintes dados:

Tabela 13 – Análise de curtose e l-curtose sobre o orçamento autorizado – 1995-2003

	Orçamento autorizado 1995-2003	Ministério da Saúde 1995-2003
L-Kurtosis	0.315	0.100
Kurtosis	9.36	2.29
N	429	8

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Gráfico 8 – Análise de curtose e l-curtose sobre o orçamento autorizado -1995-2003

Fonte: elaboração do autor, 2017.

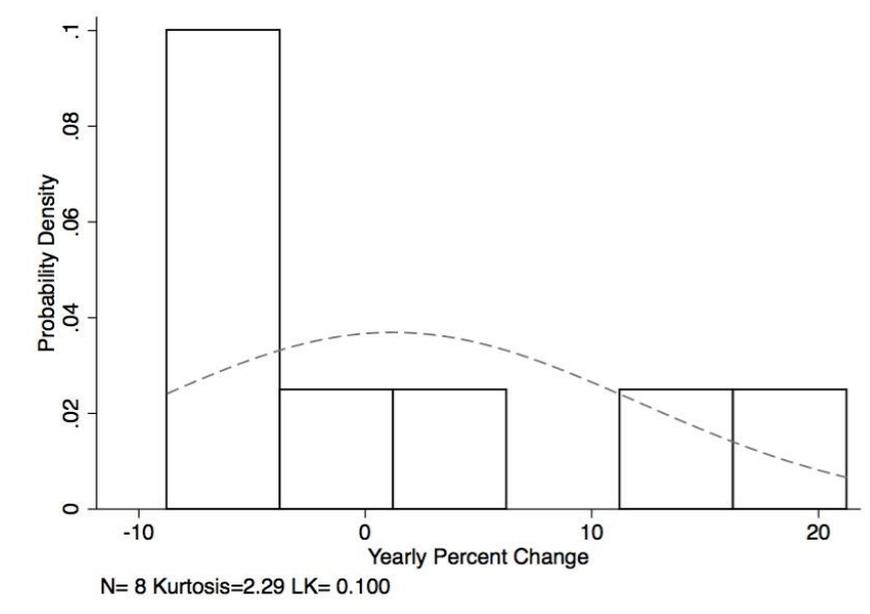
No gráfico anterior, “N = 429” está relaciona-se à quantidade de pastas ministeriais e instituições que se enquadram como fontes receptoras do orçamento autorizado ao longo dos oito anos analisados. Com um “n” grande, apesar do pouco tempo analisado, é possível perceber as características de uma distribuição leptocúrtica, com curtose = 9.36 e L-curtose = 0.315.

In a policy process without friction, we would expect a distribution of period-to-period changes to overlap with the normal curve, as policy responds flexibly to changes in the state of the world. In contrast, for a policy process characterized by institutional friction and punctuation, we would expect a distribution that is leptokurtic; that is, a distribution with a tall peak and thicker tails. (LUNDGREN e TALLBERG, 2017, p .58).

O formato e os dados analisados mostram que a distribuição de frequência nas mudanças orçamentais aponta para uma distribuição leptocúrtica. Este tipo de distribuição é um “indicador primário da desproporcionalidade no processo de escolha” (JONES e BAUMGARTNER, 2005, p. 336). Ou seja, embora a mudança anual seja geralmente incremental, os desvios dessa mudança, ao longo do tempo analisados, são mais frequentes do que a análise ano a ano sugere. A distribuição leptokurtica de mudanças no orçamento percentual mostra desproporcionalidade e fricção na atualização da informação, levando a uma variação no processo de tomada de decisão orçamental. As prioridades de recursos orçamentários entre as distintas instituições e ministérios contempladas com o orçamento autorizado anual não se comportam de forma estável e incremental. O período, assim, mostra grande variação na distribuição de recursos.

Na tentativa de buscar informações mais detalhadas sobre a destinação orçamentária para o Ministério da Saúde, selecionamos os dados confiáveis da LOA , de 1995 a 2003, para análise de distribuição pelo modelo de curtose. Por apresentar um valor de “n” muito baixo, igual a 8, a amostra é muito pequena até para a análise da l-curtose. O Gráfico 9, que segue, é inconclusivo, apesar de o cenário orçamentário geral já nos indicar a existência de fricção institucional e cognitiva nos processos de orçamentação do período analisado.

Gráfico 9 – Distribuição de curtose sobre orçamento autorizado do Ministério Saúde 1995-2003



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Outro indicador geral de extrema importância para a análise da atenção e da dinâmica das políticas públicas está relacionado à Constituição Federal de 1988. Conforme mencionado no capítulo anterior, o Brasil é o país integrante do CAP com a Constituição mais recente e, uma vez que sua promulgação ocorre dentro do recorte temporal dessa análise, é imprescindível que dediquemos um momento para sua análise.

Utilizando os macrocódigos do *codebook* apresentado, codificamos cada artigo, parágrafo e inciso da Constituição Federal de 1988. Como faremos o mesmo processo com relação às emendas constitucionais aprovadas até 2003, a codificação da constituição foi feita a partir do documento original de 1988, evitando, assim, a duplicidade de dados.

Tabela 14 – Percentual de atenção entre os tópicos na Constituição Federal de 1988

Tópico	Atenção (%)
01 - Macroeconomia	12,32
02 - Direitos Civis Direito das Minorias e Liberdade	5,33
03 - Saúde	1,43
04 - Agricultura Pecuária e Pescas	0,88
05 - Trabalho e Emprego	5,01
06 - Educação e Cultura	4,40
07 - Ambiente	1,05
08 - Energia	1,43
10 - Transportes	1,05
12 - Justiça e Administração Pública	21,78
13 - Políticas Sociais	2,53
14 - Desenvolvimento Local e Habitação	2,80
15 - Setor Financeiro Indústria e Comércio	1,82
16 - Defesa	3,30
17 - Ciência Tecnologia e Comunicações	1,59
18 - Comércio Externo	0,49
19 - Política Externa	1,21
20 - Governo e Administração Pública	30,42
21 - Recursos Naturais	0,66
23 - Eventos Culturais	0,22
27 - Tempo e Desastres Naturias	0,06
29 - Lazer	0,22
Total	100
Tópicos representando 50% do total	2
Capacidade	1819
Diversidade	2,24

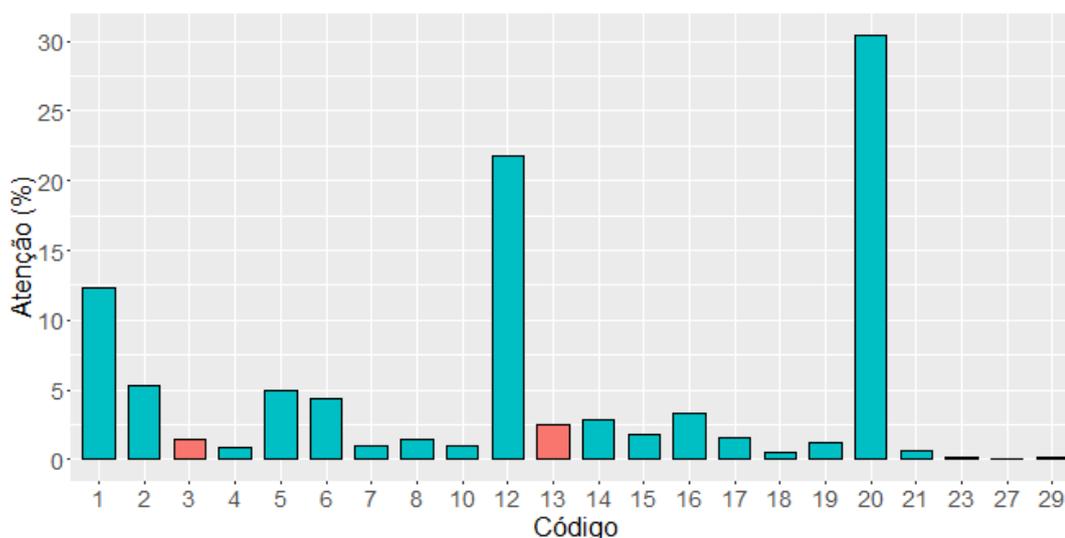
Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: As porcentagens somam 100% na coluna, indicando a parcela relativa de atenção em todos os tópicos. Em negrito destacamos os tópicos que serão discutidos neste trabalho. As três últimas linhas mostram, respectivamente, o número de tópicos que compõem metade do total, a capacidade e a diversidade da Constituição Federal de 1988. Além disso, considerando que nesta Constituição temos 22 tópicos, a diversidade máxima possível é $\ln(22) = 3,1$.

A composição temática da CF/88 é extremamente interessante, conforme pode ser acompanhado no gráfico anterior. Diversos estudos nacionais se dedicaram à análise da Constituição Federal, apontando para especificidades relativas à produção de políticas públicas. Muito mais do que um documento de organização dos Poderes e de normas de funcionamento de um sistema complexo, a Constituição Cidadã garantiu uma série de direitos específicos, ou, pelo menos, abriu caminho normativo para construções de políticas futuras (COUTO, 2005). Apesar de a concentração de 50% do seu total estar vinculada aos dois tópicos de organização do Estado, “governo e administração pública” e “justiça e administração pública”, é importante reconhecer também a diversidade de políticas setoriais que aparecem na Constituição. Políticas

de saúde, de educação, políticas sociais, como erradicação da pobreza, até políticas de trabalho e emprego estão presentes na carta magna.

Conforme pode ser notado no Gráfico 10, as políticas setoriais tratadas nessa tese representam 1,43% (saúde) e 2,53% (políticas sociais) da Constituição. Uma ressalva metodológica precisa ser retomada: o percentual de atenção não está vinculado ao impacto dessas normatizações na sociedade. Um artigo que trate sobre o acesso irrestrito à saúde pode ter um impacto inúmeras vezes maior do que cinco ou seis parágrafos que detalham, inclusive impondo barreiras, a estrutura organizacional e os limites de oferta de outra política setorial. Esse mapeamento e análise de frequência de atenção produz um indicativo que precisa de aprofundamento analítico para evitar desvios e erros de interpretação

Gráfico 10 – Percentual de atenção entre os tópicos na Constituição Federal de 1988



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: Em vermelho destacamos os tópicos que serão discutidos neste trabalho.

A apresentação desse capítulo demonstra um interessante cenário para análises de mudanças e da atenção governamental. Os indicadores de orçamento e a distribuição leptocúrtica apontam para a existência de fricções institucionais e cognitivas, sugerindo conflito e mudanças pontuais na destinação orçamentária ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, a Constituição federal vigente estrutura um sistema político normativo que destaca prerrogativas de atuação governamental em diversas políticas setoriais. Para finalizar a introdução desse capítulo, apresentamos

na sequência alguns dados sobre as políticas de saúde e de assistência social no Brasil, importantes para a compreensão da análise setorial que segue ao longo das seções 4.1 e 4.2 desse capítulo. Dois outros indicadores apontados no capítulo anterior ganham destaque nessa análise: a produção legislativa aprovada e as mensagens ao Congresso Nacional. Se, por um lado, temos o mapeamento da atenção do Poder Executivo direcionadas ao Poder Legislativo, via documento obrigatório nomeado de mensagens ao Congresso Nacional, por outro lado temos o mapeamento de toda produção legislativa aprovada, quer do Poder Legislativo, quer do Poder Executivo. A tabela e o gráfico a seguir, mostram o percentual de atenção sobre a saúde e sobre a assistência social em ambos documentos ao longo do tempo.

Tabela 15 – Percentual de atenção sobre saúde e assistência na Produção Legislativa

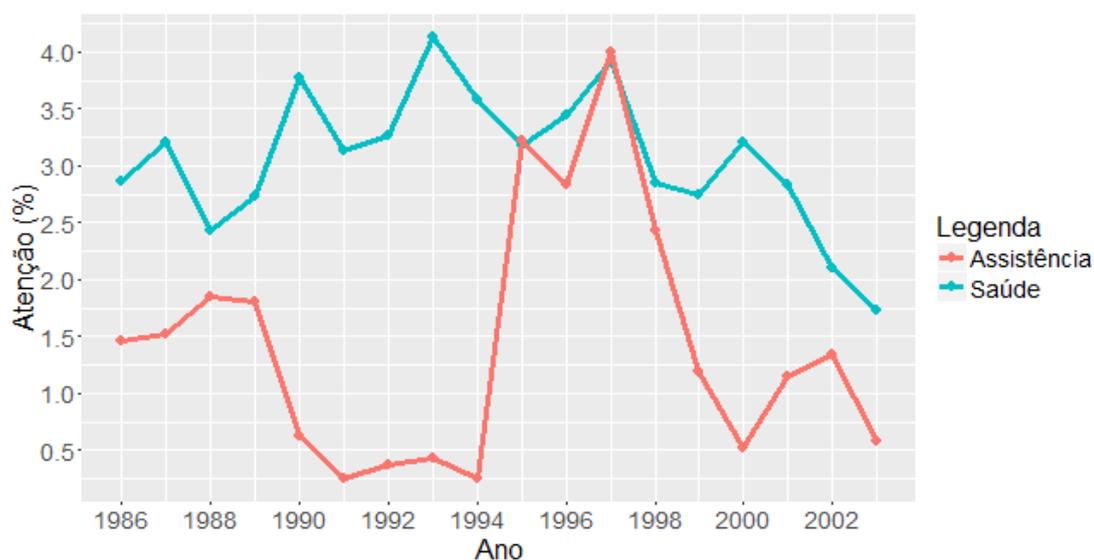
Ano	Legislações		
	Total	Saúde (%)	Assistencia (%)
1986	1782	51 (2,86)	26 (1,46)
1987	1775	57 (3,21)	27 (1,52)
1988	3837	93 (2,42)	71 (1,85)
1989	1836	50 (2,72)	33 (1,80)
1990	1593	60 (3,77)	10 (0,63)
1991	1597	50 (3,13)	4 (0,25)
1992	1376	45 (3,27)	5 (0,36)
1993	1404	58 (4,13)	6 (0,43)
1994	1647	59 (3,58)	4 (0,24)
1995	2262	72 (3,18)	73 (3,23)
1996	2608	90 (3,45)	74 (2,84)
1997	2730	107 (3,92)	109 (3,99)
1998	3127	89 (2,85)	76 (2,43)
1999	2841	78 (2,75)	34 (1,20)
2000	2342	75 (3,20)	12 (0,51)
2001	2017	57 (2,83)	23 (1,14)
2002	1708	36 (2,11)	23 (1,35)
2003	1905	33 (1,73)	11 (0,58)
Total	38387	1160 (3,02)	621 (1,62)

Fonte: elaboração do autor, 2017.

A produção legislativa no período analisado é vasta. Foram 38.387 normas aprovadas, entre leis, leis complementares, medidas provisórias, decretos do Legislativo, emendas constitucionais e decretos do Executivo. Dessas, 1160 tratam sobre políticas de saúde e 621 sobre políticas de assistência social, uma fração de

3,02% em saúde e 1,62% em assistência. O Gráfico 11, recupera os dados da tabela mostrando a evolução temporal da atenção sobre saúde e assistência na produção legislativa. O comportamento de cada política setorial é nitidamente distinto, tendo a saúde atraído maior atenção, com mais regularidade – conforme mostra a dispersão longitudinal mais equilibrada e com pequenos picos de atenção –, e a assistência social, ainda que com menor atenção com relação à saúde, a atenção foi dada com distribuição bem irregular e forte pico de atenção entre os anos 1995 e 1999.

Gráfico 11 – Percentual de atenção sobre saúde e assistência na produção legislativa



Fonte: elaboração do autor, 2017.

O segundo indicador dessa série comparada entre saúde e assistência foi obtido por meio da cobertura dos documentos “Mensagens ao Congresso Nacional”. Os 18 documentos, anais, que apresentam em média 250 páginas cada, também foram submetidos à análise percentual de aparecimento sobre o total. Novamente, a tabela e o gráfico a seguir mostram o percentual de atenção dessas políticas setoriais ao longo do tempo.

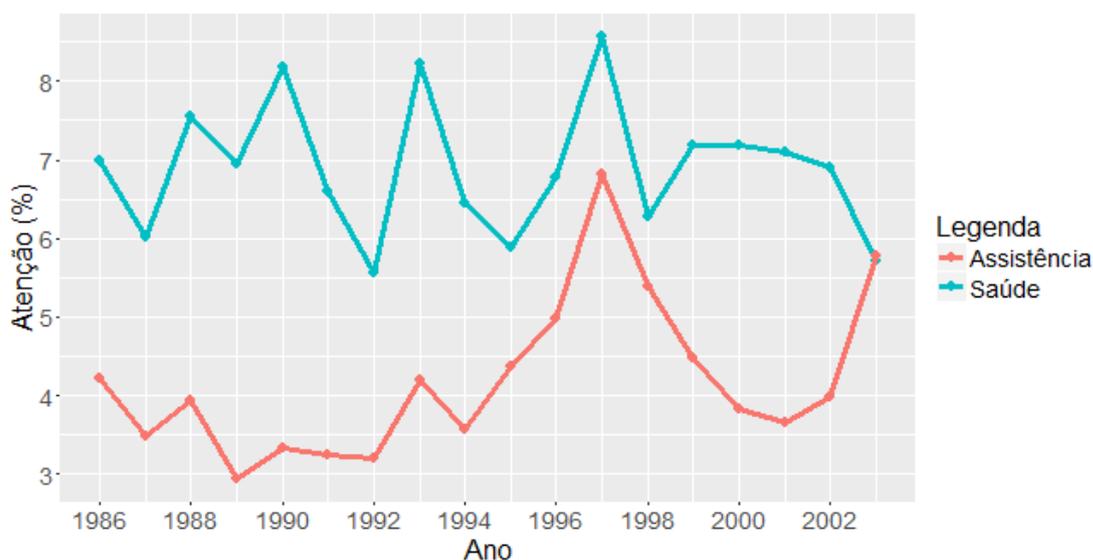
Tabela 16 – Percentual de atenção sobre saúde e assistência em mensagens ao Congresso Nacional

Ano	Mensagens ao Congresso	
	Saúde (%)	Assistência (%)
1986	7,00	4,22
1987	6,01	3,49
1988	7,56	3,94
1989	6,94	2,93
1990	8,19	3,34
1991	6,61	3,24
1992	5,57	3,2
1993	8,23	4,2
1994	6,45	3,56
1995	5,88	4,36
1996	6,78	4,97
1997	8,57	6,82
1998	6,27	5,38
1999	7,18	4,47
2000	7,18	3,83
2001	7,10	3,66
2002	6,90	3,98
2003	5,72	5,77
Média	6,90	4,20

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nesse *lócus*, percebemos novamente maior atenção média sobre saúde em relação à assistência social no período analisado. Outra informação relevante obtida através desses dados, quando comparados com a produção legislativa, é o crescimento sobre a atenção em ambos setores. Os valores médios de atenção em Mensagens ao Congresso Nacional são mais do que duas vezes maior do que os mesmos indicadores na produção legislativa. Conforme veremos adiante, essa diferença no percentual de atenção está relacionada, sobretudo, ao tipo de indicador. Mensagens ao Congresso indicam prioridades diretas que passam por processo de filtragem menos rígidos, podendo ser mais subjetivas refletindo maior ou menos compatibilidade com a percepção de prioridades de outros atores. Já a produção legislativa aprovada tem um processo próprio de seleção e de priorização que vai desde a intenção até os trâmites de aprovação da norma.

Gráfico 12 – Percentual de atenção sobre saúde e assistência em mensagens ao Congresso Nacional

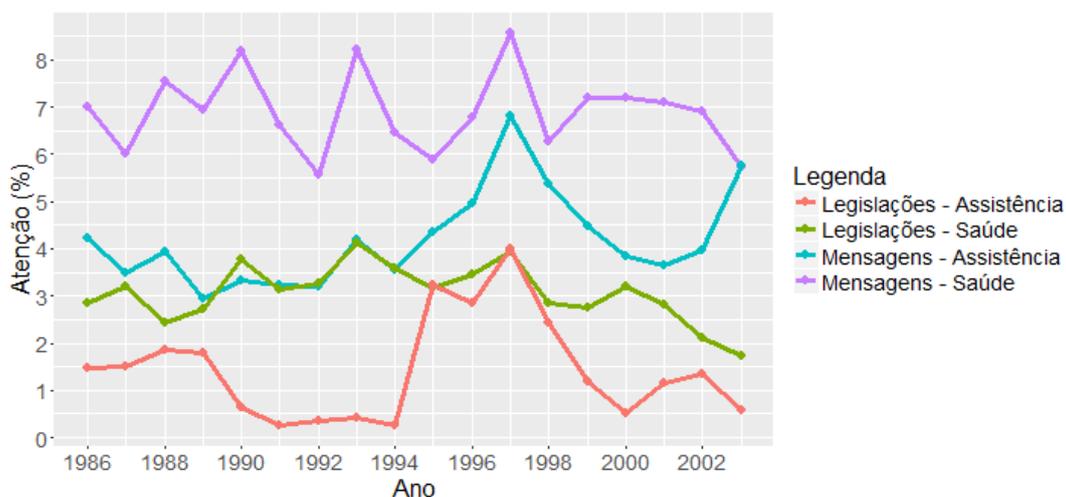


Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência para as mensagens ao congresso considerando os de anos de 1986 a 2003.

A dispersão longitudinal da atenção sobre saúde e assistência em mensagens ao congresso mostra uma curva de atenção sobre a saúde com, ao menos três, picos de atenção, e percentual maior do que o da Assistência. Já a curva sobre assistência social mostra um longo período de estabilidade, com baixa atenção ao longo dos anos 1980 e início dos anos 1990, com forte alteração entre os anos de 1995 e 2000. Outro fator de extrema relevância está no último ano analisado, 2003. Pela primeira vez ao longo de todo o período, a assistência social supera os índices de saúde na atenção do Poder Executivo. O início do governo Lula deixa uma indicação de alta pontuação no equilíbrio sobre as políticas de assistência social no que diz respeito à atenção do Presidente da República.

A última análise dessa introdução relaciona os quatro indicadores mostrados anteriormente: legislações em saúde, legislações em assistência, mensagens em saúde e mensagens em assistência.

Gráfico 13 – Percentual de atenção sobre as áreas de saúde e assistência considerando o total de legislações e mensagens ao Congresso Nacional



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção nas áreas de saúde e assistência considerando o total de legislações e mensagens ao Congresso para os anos de 1986 a 2003.

Graficamente, é possível perceber algumas relações já mencionadas. Os níveis de atenção sobre as políticas de saúde e de assistência são superiores no indicador de mensagens ao Congresso quando comparados aos indicadores de produção legislativa em todos os casos. A resposta para isso está no tipo de documento analisado. Outra análise possível é a correlação linear entre os percentuais. A Tabela 17 mostra o grau de correlação entre os indicadores.

Tabela 17 – Coeficientes de Correlação Linear de Pearson calculados entre o percentual de atenção para as legislações e mensagens ao Congresso para as áreas de saúde e assistência

Indicadores	Legislações - Saúde	Legislações - Assistência	Mensagens - Saúde	Mensagens - Assistência
Legislações - Saúde	1,000	0,091	0,457	-0,029
Legislações - Assistência		1,000	0,151	0,609
Mensagens - Saúde			1,000	0,176
Mensagens - Assistência				1,000

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Através da Tabela 17 podemos verificar a existência de duas correlações lineares moderadas, entre as legislações e mensagens ao Congresso na área da saúde (0,457), e entre as legislações e mensagens ao Congresso na área da assistência (0,609). Esse indicador de correlação aponta para o grau de

compatibilidade do percentual de atenção entre as prioridades do Executivo para com o Legislativo (via mensagens ao Congresso) com o percentual de aprovação de normas. Também é possível inverter o sentido da relação ao dizer que produções legislativas em saúde, repercutem maior atenção nas mensagens do Executivo para o Congresso Nacional. Nesse cenário, os dados mostram que há uma moderada correlação entre o aumento de atenção e os dois indicadores da mesma área temática. Por outro lado, observamos que as demais correlações lineares calculadas são baixas. Esse comportamento pode ser justificado, sobretudo, pela existência de diferentes comunidades e subsistemas nas duas políticas analisadas. Os dados mostram que comportamentos de mudança na legislação sobre a saúde, não alteram significativamente a produção legislativa sobre a assistência social, ou vice-versa. O mesmo padrão também é encontrado quando analisamos o Poder Executivo nas mensagens ao Congresso. Saúde e assistência, ainda que tratem de uma temática muito próxima, por vezes sobrepostas, são áreas independentes na atenção dos dados analisados e não apresentam forte grau de correlação entre si.

As análises setoriais específicas estão divididas nas duas seções que seguem: a seção 4.1 se dedica ao estudo das políticas de saúde, enquanto a seção 4.2 trata das políticas de assistência social. Em ambos os casos as seções apresentarão quatro tipos de análises, conforme mencionado no capítulo três: a análise geral do macrocódigo em relação ao total de cada documento é retomada na introdução de cada seção; ela é seguida pela análise longitudinal da composição de subtemas dentro da política setorial, ou seja, é apresentada a proporção de subcódigos que compõem a política setorial analisada (4.1.1- saúde e 4.2.1- assistência). As seções 4.1.2 e 4.2.2 se dedicam à análise de entropia e de diversidade de subcódigos tratados dentro das políticas setoriais. Aqui, cada indicador é tomado como universo (100%) da análise, de forma que se mensure a atenção interna nos subsistemas dessas políticas. A última análise fica por conta de um estudo de caso no qual elegemos um subcódigo de cada política setorial para uma análise mais profunda. No caso das políticas de saúde, trataremos do subcódigo 302 que versa sobre seguros, planos de saúde e sistemas alternativos de acesso ao sistema de saúde. Já para a assistência social, na seção 4.2.3, o estudo de caso transversal se debruça sobre as políticas de combate à pobreza, organizadas no código 1302.

4.1 A dinâmica das políticas de saúde no Brasil (1986 a 2003)

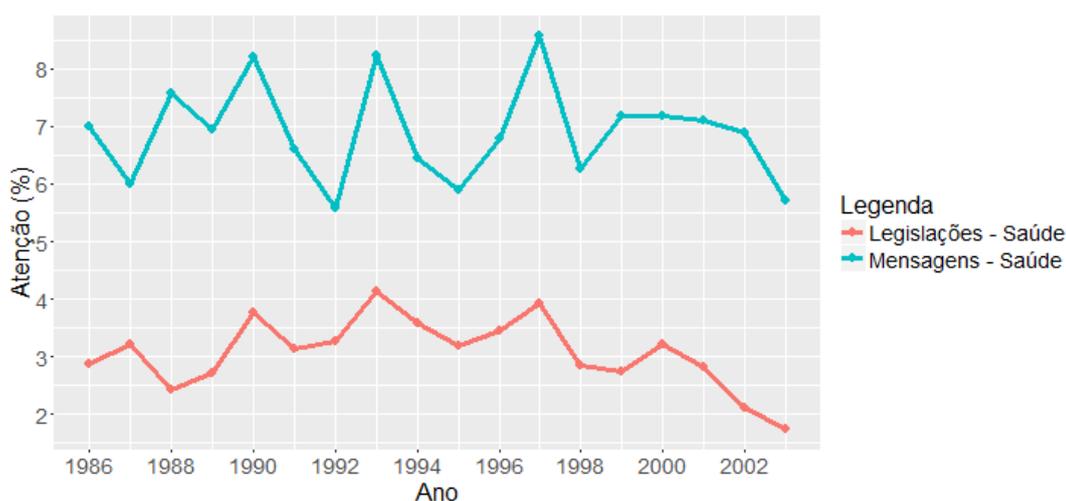
O acesso à saúde é um dos temas de maior relevância nas sociedades contemporâneas e constante tópico de debate nas relações políticas, econômicas e sociais. Há, ao redor do mundo, inúmeros modelos e desenhos institucionais para a promoção de políticas de saúde (BERTOLOZZI e GRECO, 2006; WHO, 2010; BIASOTO JÚNIOR; SILVA, DAIN, 2006). Eles variam de universalistas, assistencialistas, baseados em sistema de seguro social ou em seguro privado. O caso do Brasil, sobretudo no período estudado, as prerrogativas constitucionais presentes na Carta Magna de 1988 garantiram a construção de um sistema de saúde universal calcado no reconhecimento da saúde como direito de cidadania e de responsabilidade do Estado. (FALEIROS, SILVA, VASCONCELLOS, SILVEIRO, 2006.) O histórico de lutas que antecede essa conquista não pode ser esquecido, sobretudo aqueles vinculados à Reforma Sanitária, o papel dos sanitaristas e atores de movimentos sociais que lutaram pelo reconhecimento do direito à saúde pública e universal no país (REIS, 2009; ESCOREL, TEIXEIRA, 2008).

Dada essa importância e destaque sobre o sistema de saúde universalista, potencializado pela diferença de modelo adotado pelos demais países latino americanos da época, diversos são os estudos que buscam analisar e avaliar as políticas de saúde no Brasil. O foco desta análise está no acompanhamento da dinâmica da atenção sobre os tópicos que compõem a política de saúde no Brasil, conforme códigos e subcódigos presentes no *codebook* adotado, no período entre 1986 e 2003. Seguindo a Teoria do Equilíbrio Pontuado, alterações na atenção dos atores sobre determinados assuntos pode indicar mudanças em políticas. Essa análise busca comprovar tal relação e compreender os caminhos adotados pelos produtores de política, utilizando com unidade de análise a atenção sobre a saúde ao longo do tempo.

Conforme relatado pela literatura especializada nessa área setorial, o sistema de saúde passou momentos de avanços e de retrocessos durante o período democrático. Desde configuração de um sistema universalista promovido pela Constituição, diversas são as normas e legislações que têm como foco o setor da saúde. Essa avaliação será complementada pela análise da atenção que pode

apontar para deslocamentos ou manutenções das prioridades dos tomadores de decisão em diferentes indicadores e lócus de análises. Nesta seção, composta por três estudos, o foco das análises reside em diversas análises sobre a dinâmica das políticas de saúde no Brasil. Na primeira apresentação retomamos os dados de atenção sobre os macrocódigos, já apresentados no começo desse capítulo, mas desta vez isolando apenas a política de saúde.

Gráfico 14 – Percentual de atenção sobre a área de saúde considerando o total de legislações e mensagens ao Congresso



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: as séries temporais mostram o percentual de atenção na área de saúde considerando o total de legislações e mensagens ao Congresso para os anos de 1986 a 2003. O Coeficiente de Correlação Linear de Pearson calculado entre o percentual de atenção para as legislações e mensagens ao Congresso na área da saúde é 0,457, valor que consideramos como uma correlação linear moderada.

A dispersão gráfica das políticas de saúde ao longo do tempo evidencia alguns comportamentos importantes para esta análise. O primeiro deles, sobre as legislações aprovadas, mostra uma distribuição sem muitos desvios do comportamento médio, ou seja, um equilíbrio de atenção dado pelos legisladores ao setor da saúde. Apesar de mostrar três pequenos picos de atenção, cujos valores chegam a quase 4% de toda legislação produzida, em 1990, 1993 e 1997, a normatização sobre saúde se mostra bastante estável e equilibrada. Por outro lado, a atenção extraída das mensagens ao Congresso apresenta um comportamento bem menos estável e com pontuações muito bem definidas. Com picos de atenção que superam os 8% de cobertura dos documentos textuais enviados ao Congresso Nacional, os mesmos anos de 1990,

1993 e 1997 concentram a atenção do Presidente da República evidenciando momentos de forte atenção sobre políticas de saúde.

Outra constatação importante para a análise está relacionada aos momentos de mudança incremental, que pode ser de discreta ascensão ou de queda ao longo do tempo. Um exemplo claro dessa distribuição incremental pode ser visto no período pós 1998, sobretudo nas mensagens ao Congresso. Há um padrão de quebra que segue por todo o período, até a mudança de governo em 2003, com acentuação da queda na atenção sobre as políticas de saúde. Vale recordar que essa análise leva em consideração a atenção sobre o setor da saúde em relação aos demais macrocódigos listados no *codebook* apresentado no capítulo anterior. Na introdução deste capítulo, quando apresentamos os mesmos dados de forma comparada com as políticas de assistência social, percebemos que a queda dessa atenção sobre a saúde no governo Lula, pode estar relacionada ao crescimento, de mesma ordem, sobre as políticas de assistência social, foco da seção 4.2 deste capítulo.

O coeficiente de relação moderado indica que alterações em um indicador afetam, de forma moderada, o comportamento do outro indicador. Esse dado de correlação não explica qual dado afeta o outro, mas sim, se há ou não algum grau de relação entre as variáveis ao longo do tempo. Baseado nessa constatação, dois caminhos são possíveis na relação entre a atenção das mensagens ao Congresso e a legislação aprovada. O primeiro entende que um aumento na atenção sobre a saúde nas mensagens ao Congresso pode levar os atores produtores de normas a legislarem mais a esse respeito. Nesse caminho não podemos esquecer que o próprio Poder Executivo também tem prerrogativas na produção de normas como decretos e medidas provisórias. O segundo caminho troca a posição das variáveis ao entender que é a aprovação de legislações na área da saúde que faz com que a Presidência da República se debruce sobre esses tópicos como forma de legitimação ou de oposição a eles, aumentando, assim, os níveis de atenção sobre o setor nos textos de Mensagens ao Congresso Nacional. Quando estudamos a atenção governamental, as constatações de causa e efeito só podem ser notadas por meio de estudos de caso mais detalhados, como apresentaremos na seção 4.1.3. Os estudos da atenção, entretanto, produzem indicadores relevantes que podem evidenciar que variações na atenção dos tomadores de decisão podem levar a mudanças em políticas

Um componente metodológico precisa ser mencionado nessa primeira fase da análise. Quando mensuramos a atenção sobre uma área setorial de políticas, e analisamos sua dispersão ao longo do tempo, estamos tratando de um complexo conjunto de políticas com grau de especificidade que, juntas, compõem aquilo que chamamos de políticas de saúde. Ou seja, ao tratarmos sobre a área setorial da saúde, na verdade estamos falando da fusão de uma série de políticas menores e mais focalizadas, como a saúde infantil, o sistema de saúde, questões relacionadas a hospitais. Esses tópicos são preestabelecidos neste estudo por meio dos subcódigos inerentes à política de saúde, conforme enunciado no livro de códigos apresentado. Isso implica em dizer que o surgimento de um novo tema, ou a saída de alguma questão debatida internamente a esse setor de saúde pode justificar alterações mais ou menos significativas sobre a atenção e a dinâmica das políticas públicas. Até o momento, analisamos o contexto nacional, via distribuição orçamentária leptocúrtica, a atenção constitucional sobre a política de saúde e o comportamento de legislações aprovadas e de mensagens ao Congresso Nacional, ambas de forma macro, ou seja, levando em consideração apenas a variável saúde (código 3 do *codebook*). Baseado nessa concepção de que os macrocódigos são compostos por uma série de temas mais específicos dentro das políticas de saúde, as análises na sequência detalham a distribuição dos 19 subcódigos que compõem o macrocódigo da saúde em outros indicadores de atenção.

A primeira análise de subcódigos está relacionada a dois indicadores de máxima importância para o sistema político brasileiro e que se relacionam de diversas formas. As atas das reuniões da Subcomissão de Saúde, Segurança e de Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte, e a própria Constituição Federal de 1988. Desses indicadores foram extraídos e codificados os temas de políticas de saúde preestabelecidos nos subcódigos do *codebook*. O relatório final dessa Subcomissão revelou o aparecimento de 2008 dados sobre as políticas de saúde. Eles foram codificados de acordo com a política específica da qual tratam conforme mostra a Tabela 18, a seguir.

Tabela 18 – Distribuição do percentual de atenção para a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87/88 entre os subcódigos na área da saúde

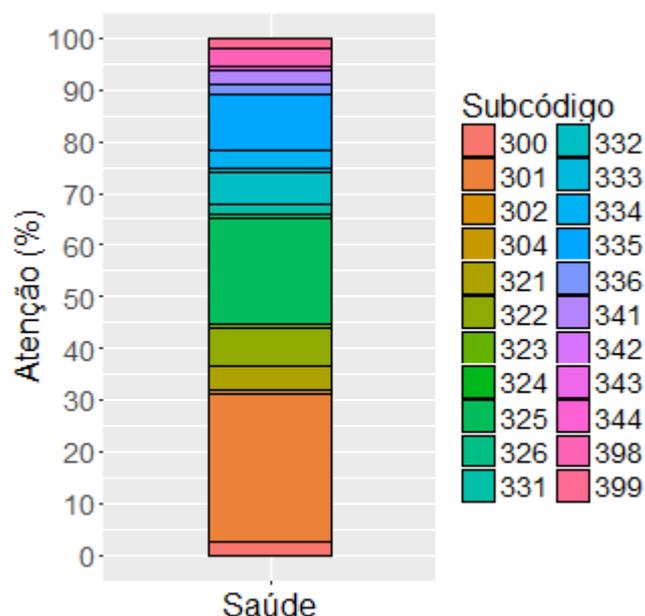
Subcódigo	Saúde - Total (%)
0300 - Geral	49 (2,44)
0301 - Sistema Nacional de Saúde	579 (28,83)
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	0 (0,00)
0304 - Cuidados primários de saúde	14 (0,70)
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	93 (4,63)
0322 - Hospitais	145 (7,22)
0323 - Acordos	15 (0,75)
0324 - Deodontia médica, fraudes e abusos	1 (0,05)
0325 - Carreiras profissionais e formação	411 (20,47)
0326 - Regulação de farmácias	17 (0,85)
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	37 (1,84)
0332 - Saúde infantil e pré-natal	129 (6,42)
0333 - Saúde mental	10 (0,50)
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	73 (3,64)
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de participação e custos	216 (10,76)
0336 - Programas específicos	38 (1,89)
0341 - Tabagismo	55 (2,74)
0342 - Alcoolismo	1 (0,05)
0343 - Toxicodependência	17 (0,85)
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0 (0,00)
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	68 (3,39)
0399 - Outros	40 (1,99)
Capacidade (Total - %)	2008 (100,00)
Tópicos representando 50% do total	3
Diversidade	2,27

Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: Os dados cobrem a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87/88 na área da saúde. As porcentagens somam 100% na coluna, indicando a parcela relativa de atenção em todos os subtópicos. As três últimas linhas mostram, respectivamente, a capacidade, o número de tópicos que compõem metade do total e a diversidade para esta subcomissão na área da saúde. Além disso, considerando que o número de subcódigos na área da saúde é 22, a diversidade máxima possível é $\ln(22) = 3,1$.

A Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente evidencia uma alta diversidade na atenção sobre distintos temas inseridos nas políticas de saúde. A prevalência de temas como o desenho do sistema de saúde, organização, acesso, descentralização e o debate sobre o financiamento desse sistema configuram o indicador de maior atenção nesse espaço de construção de imagens sobre políticas de saúde. Também são destacados os indicadores de carreiras e de despesas com medicamentos. Juntos, esses três assuntos dominam o debate sobre as políticas de saúde na ANC. Apesar dessa concentração, é importante retomar a importância da diversidade de temas debatidos, ainda que com menor frequência nas oito audiências públicas e demais reuniões da Subcomissão. Tabagismo, saúde infantil e pré-natal, além de hospitais e promoção e prevenção a saúde e a regulamentação

farmacêutica entram nessas prioridades listadas pelos constituintes e convidados das audiências públicas.

Gráfico 15 – Distribuição do percentual de atenção para a Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente da ANC 87/88 entre os subcódigos na área da saúde



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: O gráfico de barras mostra a parcela correspondente ao percentual de atenção para cada subcódigo referente à Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente da ANC 87/88 na área da saúde.

Base para a construção da Constituição Federal de 1988, as subcomissões foram responsáveis pela elaboração de um relatório a ser apreciado pelos constituintes. Desta forma, é de extrema importância mapear as especificidades sobre o setor da saúde presentes na CF/88. Vinte e seis dados foram mapeados tratando das políticas de saúde na Constituição. Isso representa que 1,43% de suas normas são voltadas para área da saúde, conforme apresentado na Tabela 19. A análise da composição dessa atenção é essencial para os estudos da dinâmica das políticas públicas. A tabela a seguir apresenta sobre quais subtópicos versam as 26 normas sobre saúde constantes em artigos, parágrafos e incisos.

Tabela 19 – Distribuição do percentual de atenção sobre os subcódigos da saúde na Constituição Federal de 1988

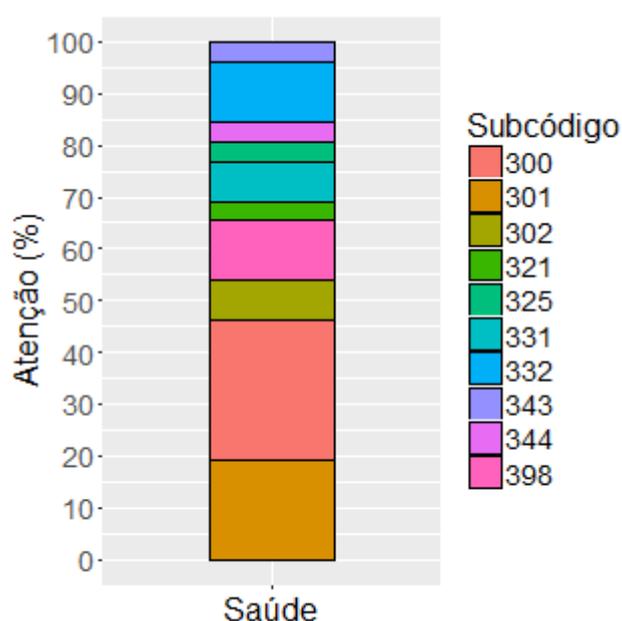
Subcódigo	Constituição Federal de 1988
0300 - Geral	26,92
0301 - Sistema Nacional de Saúde	19,23
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	7,69
0304 - Cuidados primários de saúde	0,00
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	3,85
0322 - Hospitais	0,00
0323 - Acordos	0,00
0324 - Deodontia médica, fraudes e abusos	0,00
0325 - Carreiras profissionais e formação	3,85
0326 - Regulação de farmácias	0,00
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	7,69
0332 - Saúde infantil e pré- natal	11,53
0333 - Saúde mental	0,00
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	0,00
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de comparticipação e custos	0,00
0336 - Programas específicos	0,00
0341 - Tabagismo	0,00
0342 - Alcoolismo	0,00
0343 - Toxicodependência	3,85
0344 - Questões genéricas sobre dependências	3,85
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	11,54
0399 - Outros	0,00
Total	100
Tópicos representando 50% do total	3
Capacidade	26
Diversidade	2,06

Fonte: elaboração do autor, 2017.

O indicador de maior atenção está vinculado às questões gerais sobre a saúde. O direito à saúde, às garantias fundamentais de atuação do Estado, a forma de acesso e as providências e recursos estão entre os assuntos que compõem o subcódigo 300 – geral. Essa alta atenção mostra, nesse momento, a preocupação e a priorização dos *polycymakers* na construção das bases estruturantes do sistema de saúde brasileiro. Garantir o direito à um sistema público, universal e gratuito. Também aparecem questões mais específicas sobre o desenho, organização e formação do sistema de saúde, questões relacionadas à arrecadação, centralização e descentralização, no código 301. Entretanto, ainda que com menor atenção, outros oito temas aparecem na Carta Magna: 1- seguros e sistemas alternativos de saúde; 2-regulação farmacêutica; 3- questões relacionadas à carreira e estruturação profissional; 4- políticas específicas sobre a saúde infantil e pré-natal; 5- prevenção e promoção à saúde; 6- tópicos relacionados à dependência química; 7- sobre pesquisa;

e 8- desenvolvimento da saúde no país. Esses indicadores mostram o grau de especificidade na atuação direta da Constituição Federal, ao menos no campo normativo. Algumas questões foram consideradas tão importantes que, por meio de sua inserção nessa Constituição, abriram possibilidades para o surgimento de diversas políticas, ao longo dos anos.

Gráfico 16 – Distribuição do percentual de atenção sobre os subcódigos da saúde na Constituição Federal de 1988



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: *** refere-se aos subcódigos 304, 322, 323, 324, 326, 333, 334, 335, 336, 341, 342 e 399, que não apareceram na Constituição Federal de 1988.

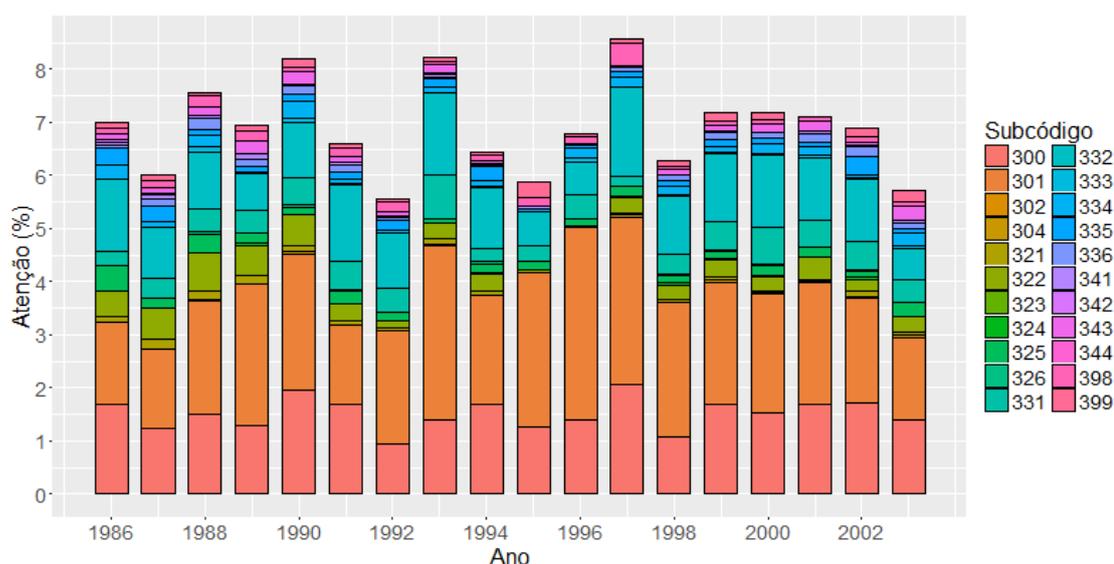
Ao compararmos as prioridades apontadas pelos relatórios das audiências públicas da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente com as normas existentes na Constituição Federal de 1988, percebemos um grau moderado de correlação, na ordem de 0,4 numa escala de 0 a 1. Essa constatação nos mostra que, apesar de ter havido um processo de filtragem e de priorização entre a ANC e a CF/88 – ainda que a correlação entre a atenção dessas duas Instâncias seja alta, sobretudo em temas mais básicos como a formação do arranjo institucional e de acesso ao sistema de saúde público e universal –, a correlação só não é maior dada a abrangência e maior diversidade na atenção sobre políticas mais diversas na ANC, que acabaram por não aparecer na redação final da Constituição.

4.1.1 Análise Longitudinal: a atenção sobre os subtópicos da saúde ao longo do tempo

A análise longitudinal por subcódigos aprofunda o estudo sobre a dinâmica das políticas públicas, neste caso sobre as políticas de saúde, ao inserir novas variáveis mais específicas sobre a área setorial. As tabelas e gráficos apresentados na sequência mostram a entrada e a saída de temas das agendas analisadas, assim como evidenciam manutenções e equilíbrio sobre determinados subtemas que compõem a política de saúde no Brasil.

Iniciamos nossa análise com os dados das mensagens ao Congresso Nacional. Notem que o Gráfico 17, a seguir, é elaborado com os mesmos dados totais do Gráfico 14. Se traçarmos uma linha sobre o topo dos dados do gráfico em barra, veremos o mesmo comportamento do gráfico anterior. A diferença aqui está na composição dos dados. O macrocódigo da saúde (3) é composto por 19 subcódigos, conforme demonstrado no capítulo 3 desta tese. Os subcódigos são categorias predefinidas que remetem a uma área específica da política de saúde.

Gráfico 17 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano nas mensagens ao Congresso



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: O gráfico de barras mostra o percentual de atenção na área da saúde considerando as mensagens ao Congresso na área da saúde em relação ao total de mensagens ao congresso para os anos de 1986 a 2003. Para cada ano também explicitamos a parcela correspondente a cada subcódigo.

Tabela 20 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano nas mensagens ao Congresso

Subcódigo	Mensagens ao Congresso na área da Saúde																		
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
0300 - Geral	24,24	20,81	19,93	18,50	23,88	25,60	16,83	17,12	26,03	21,36	20,78	23,95	17,19	23,54	21,29	23,66	25,03	24,25	
0301 - Sistema Nacional de Saúde	21,97	24,86	28,04	38,50	31,34	22,71	38,46	39,64	32,06	49,51	40,01	20,07	20,20	31,83	31,40	32,37	28,36	27,24	
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,25	16,90	20,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0304 - Cuidados primários de saúde	0,00	0,00	0,37	0,00	0,75	0,00	0,00	0,45	0,00	0,00	0,00	0,42	0,31	0,94	0,22	0,45	0,61	0,75	
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	1,52	2,89	2,21	2,50	1,00	0,97	0,96	1,35	1,27	0,00	0,00	0,42	0,63	0,56	0,43	0,22	1,41	1,12	
0322 - Hospitais	6,82	9,83	9,59	8,00	7,46	4,83	2,40	3,60	5,08	0,97	0,65	3,36	4,06	4,52	3,66	6,03	3,23	5,22	
0323 - Acordos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0324 - Deontologia médica, fraudes e abusos	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,00	0,00	0,42	0,94	0,56	0,43	0,22	0,61	0,00	
0325 - Carreiras profissionais e formação	6,82	2,89	4,43	3,00	1,49	3,86	2,88	0,90	2,54	2,91	1,95	2,10	2,19	1,69	2,58	2,46	1,51	4,48	
0326 - Regulação de farmácias	0,00	0,00	0,74	0,00	0,50	0,48	0,00	0,00	0,63	0,00	0,00	0,00	0,63	0,38	0,22	0,22	0,50	0,00	
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	3,79	6,36	5,90	6,00	6,47	7,73	8,17	9,91	3,81	4,85	6,49	2,10	5,94	7,53	9,68	7,14	7,57	7,46	
0332 - Saúde infantil e pré-natal	19,70	16,18	14,02	10,00	12,44	21,74	18,75	18,92	17,78	10,68	9,09	19,75	17,50	17,89	18,92	16,52	16,95	10,45	
0333 - Saúde mental	0,00	0,00	1,48	0,00	1,24	0,48	0,00	0,00	0,32	0,00	1,30	0,00	0,31	0,38	0,65	0,67	0,50	0,75	
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	3,79	1,73	2,58	0,50	3,73	1,45	0,96	1,35	1,90	0,00	2,60	2,10	2,50	1,32	2,37	2,23	0,71	4,10	
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de comparticipação e custos	4,55	4,62	1,48	1,50	1,74	1,93	3,37	1,80	3,81	0,97	0,65	1,26	1,88	1,88	1,72	1,12	5,25	1,49	
0336 - Programas específicos	0,76	2,31	2,95	2,00	1,74	1,93	0,96	0,45	0,63	0,00	0,00	0,84	1,56	1,69	1,29	2,23	2,52	1,87	
0341 - Tabagismo	0,76	1,16	0,74	1,50	0,50	0,97	0,48	0,45	0,00	0,97	0,00	0,00	0,00	0,38	0,00	0,67	0,50	1,12	
0342 - Alcoolismo	0,76	0,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0343 - Toxicod dependência	1,52	1,73	1,85	3,50	2,74	1,45	1,44	1,80	0,95	0,00	0,65	0,42	1,56	1,69	2,37	2,68	0,91	4,48	
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	1,52	2,31	2,95	2,50	1,00	2,42	3,37	0,90	1,59	2,91	1,95	5,04	0,94	1,13	1,08	1,12	1,21	1,49	
0399 - Outros	1,52	1,73	0,74	1,50	1,99	1,45	0,96	0,90	0,95	4,85	0,65	0,84	1,56	2,07	1,72	0,00	2,62	3,73	

Fonte: elaboração do autor, 2017.

A composição dos indicadores de atenção de saúde em mensagens ao Congresso mostra consistência e permanência de temas ao longo do tempo. Há pouca variação da atenção ao longo do tempo. Essa constatação encontra respaldo nos estudos empíricos de Lindblom (1979) no quais verificou-se que, dificilmente, as ações governamentais partem do zero. Dados anteriores são usados como recursos iniciais que recebem ajustes incrementais desconsiderando mudanças substantivas. Essa concepção, ainda que refutada pelo modelo do Equilíbrio Pontuado como explicação única, é entendida como parte do processo de mudança de políticas que podem, também, ocorrer de forma pontual e com maior impacto. A distribuição mostra que temas como a saúde geral (300) que trata sobre a saúde como um direito, garantias e acessos se mantêm constante na atenção da Presidência. O mesmo ocorre, com algumas variações, mas sempre como a mais frequente, no subcódigo 301 que trata do sistema de saúde. Aqui não podemos confundir exclusivamente com o SUS, no caso brasileiro. Todo o debate sobre os modelos e sistemas de saúde possíveis são mapeados nesse indicador. O pico de atenção encontrado em 1990 sobre o setor da saúde deve-se, sobretudo, ao crescimento da atenção sobre esses

dois temas. Devemos considerar a criação da Lei Orgânica da Saúde nesse período. Outro indicador relevante, presente em toda a série histórica é o 332, que trata da saúde infantil e pré-natal. Em 1993, o crescimento deste tema relaciona-se com altos índices de mortalidade infantil, a criação do Programa Saúde da Família e questões voltadas às consequências da pobreza e da miséria. Outro indicador de entrada pode ser notado no indicador 302, que versa sobre seguros, planos de saúde e sistemas alternativos de acesso à saúde. O tema que não aparecia na série histórica, aparece com destaque nos anos de 1997 e 1998 na agenda da Presidência da República.

Se, por um lado, as pontuações na atenção das mensagens ao Congresso listadas podem produzir estudos de caso relevantes, também é importante notar momentos de incrementalismo e total estabilidade. Essa relação é nítida entre os anos de 1999 a 2002, segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Tanto os níveis de atenção, quanto a composição dessa indicação pelos subtemas são quase que estanques. Resgatando os conceitos de Baumgartner e Jones (1993; 2005) os momentos de equilíbrio nos subsistemas de políticas mostram fortes coalizões que não permitem a entrada ou a saída de novos atores nos subsistemas, formando construções rígidas e bem delineadas sobre a imagens de políticas. O período em que se destaca esse equilíbrio é imediatamente posterior a um pico de atenção sobre a saúde, quando foram introduzidos conceitos e ideias reformistas importantes no contexto político, econômico e administrativo no país. A adoção dessas ideias estabilizou imagens sobre políticas sociais, em geral, pautas em princípios neoliberais. A formação de monopólios sobre a imagem das políticas, marcada pela desresponsabilização direta do Estado na oferta de serviços, evidenciam arranjos institucionais fortes, a construção de barreiras que dificultam a entrada de novos temas, ou a reconfiguração na imagem de problemas dentro dos subsistemas.

Outro indicador que merece a atenção sobre a sua composição é a produção legislativa. Como mencionado na Introdução deste capítulo, a atenção geral sobre a produção legislativa não alcança índices muito altos devido à natureza deste indicador. Outros projetos de pesquisa se utilizam não apenas de legislações aprovadas, mas também de propostas de leis, uma vez que esses dados captam as normas que passam por todo o processo de filtragens e de barganhas. A inclusão desse tipo de dados nesta tese, ainda que produzisse um ganho enorme, não foi viável

devido à quantidade de dados a serem analisados dentro do prazo estabelecido. Ao todo, seriam mais de 22.880 proposições legislativas para serem mapeadas.

As tabelas e os gráficos a seguir mostram a distribuição dos subcódigos da área da saúde na produção total de legislações do período analisado, e, ainda, a separação entre a produção legislativa do Poder Legislativo, composta pelas normas: leis, leis complementares, emendas constitucionais e decretos do Legislativo; e a produção legislativa do Poder Executivo, composta pelas medidas provisórias e decretos do Executivo.

Tabela 21 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção legislativa total

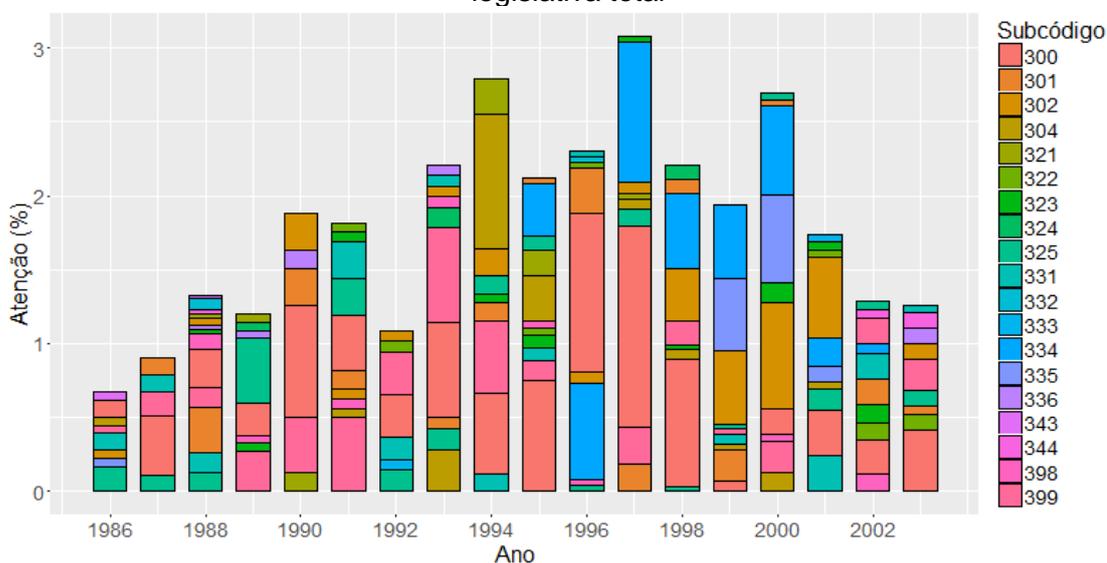
Subcódigo	Legislações na área da Saúde																		
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
0300 - Geral	16,67	43,75	19,61	18,18	40,00	20,69	26,67	29,03	19,57	35,42	46,67	44,05	39,13	3,64	6,35	17,14	18,18	33,33	
0301 - Sistema Nacional de Saúde	0,00	12,50	23,53	0,00	13,33	6,89	0,00	3,23	4,35	2,08	13,33	5,95	4,35	10,91	1,59	0,00	13,63	4,17	
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	8,33	0,00	3,92	0,00	13,33	3,45	6,67	3,23	6,52	0,00	3,33	2,38	15,94	25,45	26,98	31,43	0,00	8,33	
0304 - Cuidados primários de saúde	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	3,45	0,00	12,90	32,61	14,58	0,00	2,38	2,89	1,82	4,76	2,86	0,00	0,00	
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	0,00	0,00	1,96	4,55	6,67	0,00	0,00	0,00	8,69	8,33	0,00	1,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0322 - Hospitais	0,00	0,00	0,00	4,55	0,00	3,45	6,67	0,00	0,00	2,08	1,67	0,00	0,00	0,00	0,00	2,86	9,09	8,33	
0323 - Acordos	0,00	0,00	1,96	0,00	0,00	3,45	0,00	0,00	2,17	4,17	0,00	1,19	1,45	0,00	4,76	2,86	9,09	0,00	
0324 - Deontologia médica, fraudes e abusos	0,00	0,00	0,00	4,55	0,00	0,00	0,00	6,45	0,00	0,00	0,00	0,00	4,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0325 - Carreiras profissionais e formação	25,00	12,50	9,80	36,36	0,00	13,79	13,33	6,45	4,35	4,17	1,67	3,57	1,45	1,82	1,59	8,57	4,55	8,33	
0326 - Regulação de farmácias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	16,67	12,50	9,80	0,00	0,00	13,79	13,33	3,23	4,35	4,17	1,67	0,00	0,00	3,64	0,00	14,29	13,63	4,17	
0332 - Saúde infantil e pré-natal	0,00	0,00	5,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0333 - Saúde mental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,86	0,00	0,00	
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	28,33	30,95	23,19	25,45	22,22	11,43	4,55	0,00	
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de participação e custos	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,45	22,22	5,71	0,00	0,00	
0336 - Programas específicos	0,00	0,00	1,96	4,55	6,67	0,00	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,33	
0341 - Tabagismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0342 - Alcoolismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0343 - Toxic dependência	8,33	0,00	1,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0,00	0,00	1,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,55	8,33	
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	0,00	0,00	7,84	4,55	0,00	3,45	0,00	3,23	0,00	2,08	1,67	0,00	0,00	0,00	1,59	0,00	9,09	0,00	
0399 - Outros	8,33	18,75	9,80	22,72	20,00	27,59	26,67	29,03	17,39	6,25	0,00	8,33	7,25	1,82	7,94	0,00	13,63	16,67	

Fonte: elaboração do autor, 2017.

A distribuição da atenção sobre as políticas de saúde nas legislações aprovadas mostra a ascensão de novas políticas e a entrada de novos temas na agenda dos legisladores. Esta análise permite verificar sobre quais temas os picos de atenção sobre as políticas de saúde versam. Verifica-se, nesta análise, a constante produção de normas e legislações sobre o funcionamento geral das políticas de saúde. Temas sobre acesso, financiamento, funcionamento dos serviços de saúde estão inseridos nesse tópico que, com maior ou menor atenção, aparece de forma

constante ao longo dos anos. O ano de 1994, por exemplo, apresenta pico de atenção na saúde com o crescimento de atenção sobre políticas de cuidados primários. Em 1997, normatizações sobre políticas de cuidados continuados, reabilitação e doenças terminais, unida a legislações gerais e atualizações sobre o SUS colocam o ano como o de maior produção legislativa da série analisada. Nos anos 2000, o pico se deve à concentração de legislações nas áreas de medicamentos, planos de saúde e cuidados primários. O Gráfico 18 mostra o percentual de atenção de cada subcódigo na estrutura de atenção sobre as políticas de saúde ao longo do tempo.

Gráfico 18 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção legislativa total



Fonte: elaboração do autor, 2017.

É ainda possível depurar a análise da produção legislativa separando a fonte dessa legislação. As tabelas e gráficos, a seguir, mostram a atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo nesse setor. Composto por espécies normativas distintas, as análises que seguem mostram a forma como os poderes se posicionam em suas prerrogativas de produção legislativa sobre a área da saúde.

Tabela 22 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção do Poder Legislativo

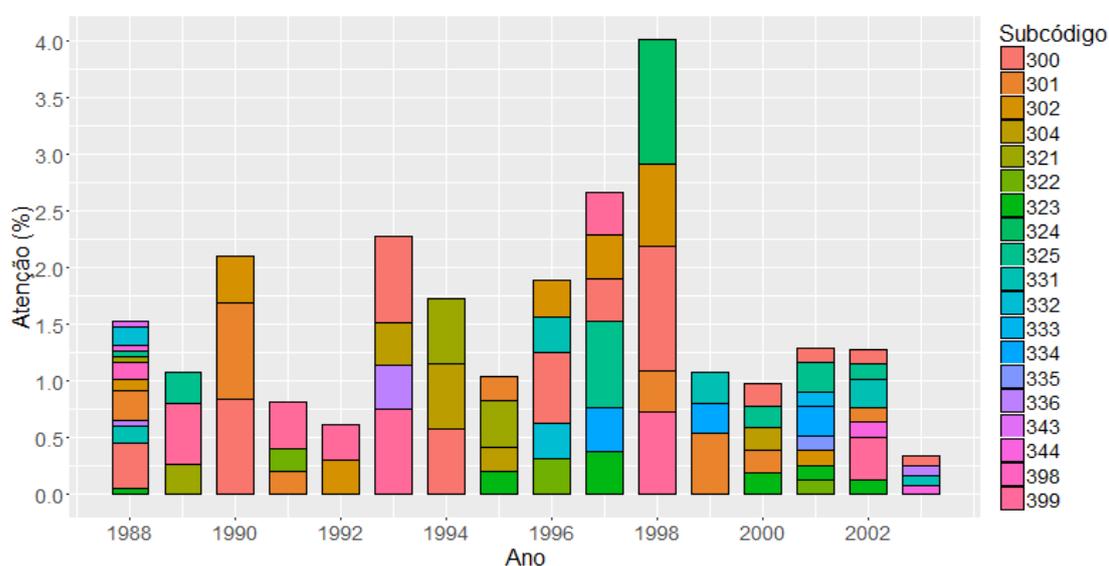
Subcódigo	Espécies normativas - Poder Legislativo na área da Saúde																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0300 - Geral	0,00	0,00	26,67	0,00	40,00	0,00	0,00	33,33	33,33	0,00	33,33	14,29	27,27	0,00	20,00	10,00	10,00	25,00
0301 - Sistema Nacional de Saúde	0,00	0,00	16,67	0,00	40,00	25,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	0,00	9,09	50,00	20,00	0,00	10,00	0,00
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	0,00	0,00	6,67	0,00	20,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	16,67	14,29	18,18	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
0304 - Cuidados primários de saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	33,33	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	0,00	0,00
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	0,00	0,00	3,33	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	33,33	40,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0322 - Hospitalais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
0323 - Acordos	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	14,29	0,00	0,00	20,00	10,00	10,00	0,00
0324 - Deontologia médica, fraudes e abusos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	27,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0325 - Carreiras profissionais e formação	0,00	0,00	3,33	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	28,56	0,00	0,00	20,00	20,00	10,00	0,00
0326 - Regulação de farmácias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	20,00	25,00
0332 - Saúde infantil e pré-natal	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0333 - Saúde mental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,29	0,00	25,00	0,00	20,00	10,00	0,00
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de comparticipação e custos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
0336 - Programas específicos	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00
0341 - Tabagismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0342 - Alcoolismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0343 - Toxicodependência	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0399 - Outros	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	50,00	50,00	33,33	0,00	0,00	0,00	14,29	18,18	0,00	0,00	0,00	30,00	0,00

Fonte: elaboração do autor, 2017.

A produção do Poder Legislativo no período analisado é, no geral, equilibrada, mostra certo padrão numérico na produção de leis sobre a saúde –, uma média de 6 normas ao ano –, com grande desvio apenas para o ano de 1988 no qual foram produzidas 30 legislações na área da saúde. Essas questões, no entanto, estão relacionadas a ajustes e especificações após a promulgação de Constituição de 1988. Percentualmente, notamos ascensão da produção legislativa nos anos de 1990, 1993, 1997 e 1998, quando a política de saúde ultrapassa os 2% de atenção sobre toda a produção do Poder Legislativo. Apesar da baixa produção legislativa total do ano, 1990 é marcado pela concentração da atenção dos legisladores sobre as normas e desenho do sistema de saúde no Brasil. O pico de atenção ao setor da saúde está focado na criação da LOS e demais legislações complementares que versam sobre a estruturação do sistema de saúde. No ano de 1993 a atenção sobre os cuidados primários e programas específicos de saúde colocam a saúde novamente num patamar de atenção mais elevado desde 1988 até 1997, quando notamos a entrada de questões mais diversas na produção legislativa. Os anos de 1997 e 1998 elevam significativamente a atenção do Poder Legislativo dobrando o percentual de atenção

na produção legislativa sobre o setor. Temas como os acordos de cooperação, sistemas alternativos de saúde, como planos de saúde e seguros, hospitais e questões relacionadas à carreira e formação ascendem na agenda do Legislativo. De 1999 a 2002 a atenção se mostra equilibrada e reduzida, com índices de 1,5% da atenção do Legislativo.

Gráfico 19 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção do Poder Legislativo



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: O gráfico de barras mostra o percentual de atenção na área da saúde considerando a soma de todas as espécies normativas do Poder Legislativo (composta pela soma de decretos legislativos, leis, leis complementares, emendas constitucionais e Constituição Federal de 1988), em relação ao total de espécies normativas do Poder Legislativo para os anos de 1988 a 2003.

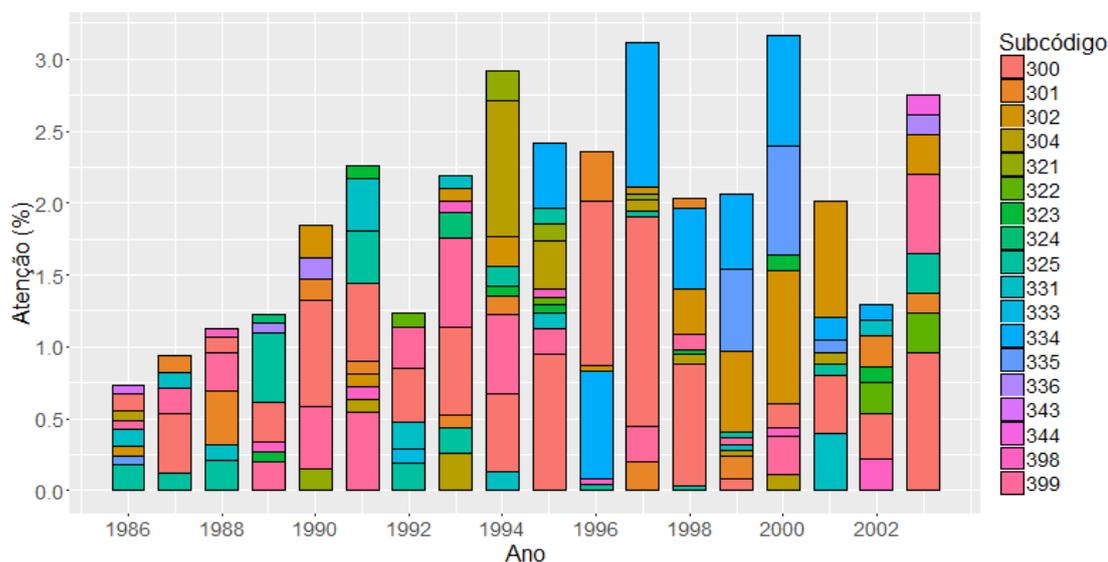
Tabela 23 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção do Poder Executivo

Subcódigo	Espécies normativas - Poder Executivo na área da Saúde																		
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
0300 - Geral	16,67	43,75	9,52	22,22	40,00	24,00	30,77	28,00	18,60	39,53	48,15	46,75	41,38	3,92	5,17	20,00	25,00	35,00	
0301 - Sistema Nacional de Saúde	0,00	12,50	33,33	0,00	8,00	4,00	0,00	4,00	4,65	0,00	14,81	6,49	3,45	7,84	0,00	0,00	16,67	5,00	
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	8,33	0,00	0,00	0,00	12,00	4,00	0,00	4,00	6,98	0,00	1,85	1,29	15,52	27,45	29,31	40,00	0,00	10,00	
0304 - Cuidados primários de saúde	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00	0,00	12,00	32,56	13,95	0,00	2,59	3,45	1,96	3,45	4,00	0,00	0,00	
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	0,00	0,00	0,00	0,00	8,00	0,00	0,00	0,00	6,98	4,65	0,00	1,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0322 - Hospitais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,69	0,00	0,00	2,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	10,00	
0323 - Acordos	0,00	0,00	0,00	5,56	0,00	4,00	0,00	0,00	2,33	2,33	0,00	0,00	1,72	0,00	3,45	0,00	8,33	0,00	
0324 - Deontologia médica, fraudes e abusos	0,00	0,00	0,00	5,56	0,00	0,00	0,00	8,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0325 - Carreiras profissionais e formação	25,00	12,50	19,05	38,89	0,00	16,00	15,38	8,00	4,65	4,65	1,85	1,29	1,72	1,96	0,00	4,00	0,00	10,00	
0326 - Regulação de farmácias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	16,67	12,50	9,52	0,00	0,00	16,00	15,38	4,00	4,65	4,65	0,00	0,00	0,00	1,96	0,00	20,00	8,33	0,00	
0332 - Saúde infantil e pré-natal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0333 - Saúde mental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,60	31,48	32,47	27,59	25,49	24,14	8,00	8,33	0,00	
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de participação e custos	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	27,45	24,14	4,00	0,00	0,00	
0336 - Programas específicos	0,00	0,00	0,00	5,56	8,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	
0341 - Tabagismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0342 - Alcoolismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0343 - Toxicodependência	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	0,00	0,00	4,76	5,56	0,00	4,00	0,00	4,00	0,00	2,33	1,85	0,00	0,00	0,00	1,72	0,00	16,67	0,00	
0399 - Outros	8,33	18,75	23,81	16,67	24,00	23,08	28,00	18,60	6,98	0,00	7,79	5,17	1,96	8,62	0,00	0,00	20,00		

Fonte: elaboração do autor, 2017.

A média de atenção à saúde do Poder Executivo, em suas prerrogativas de produção de normas, é mais elevada do que a do Poder Legislativo. É, sobretudo, entre os anos de 1990 e 2001 que se concentra a maior atenção da Presidência da República sobre as políticas de saúde com média de 2% sobre a produção normativa desse poder. Os grandes picos de atenção, que destoam o equilíbrio ocorrem nos anos de 1994, 1997 e nos anos 2000. Em 1994, o crescimento da atenção presidencial está relacionado às políticas de cuidados primários com a saúde, além de regulamentação das farmácias e acesso a medicamentos. Já em 1997, o pico de atenção superior a 3% é composto pela normatização de políticas de cuidados continuados, ajustes no sistema de saúde e em legislações sobre seguros e planos de saúde. Nos anos 2000, cresce a produção do Executivo sobre políticas de medicamentos, acordos de cooperação em saúde, sistemas alternativos, planos de saúde e seguros, além de maior atenção às políticas de cuidados primários e de cuidados continuados e reabilitação.

Gráfico 20 – Percentual de atenção sobre subtópicos da saúde por ano na produção do Poder Executivo

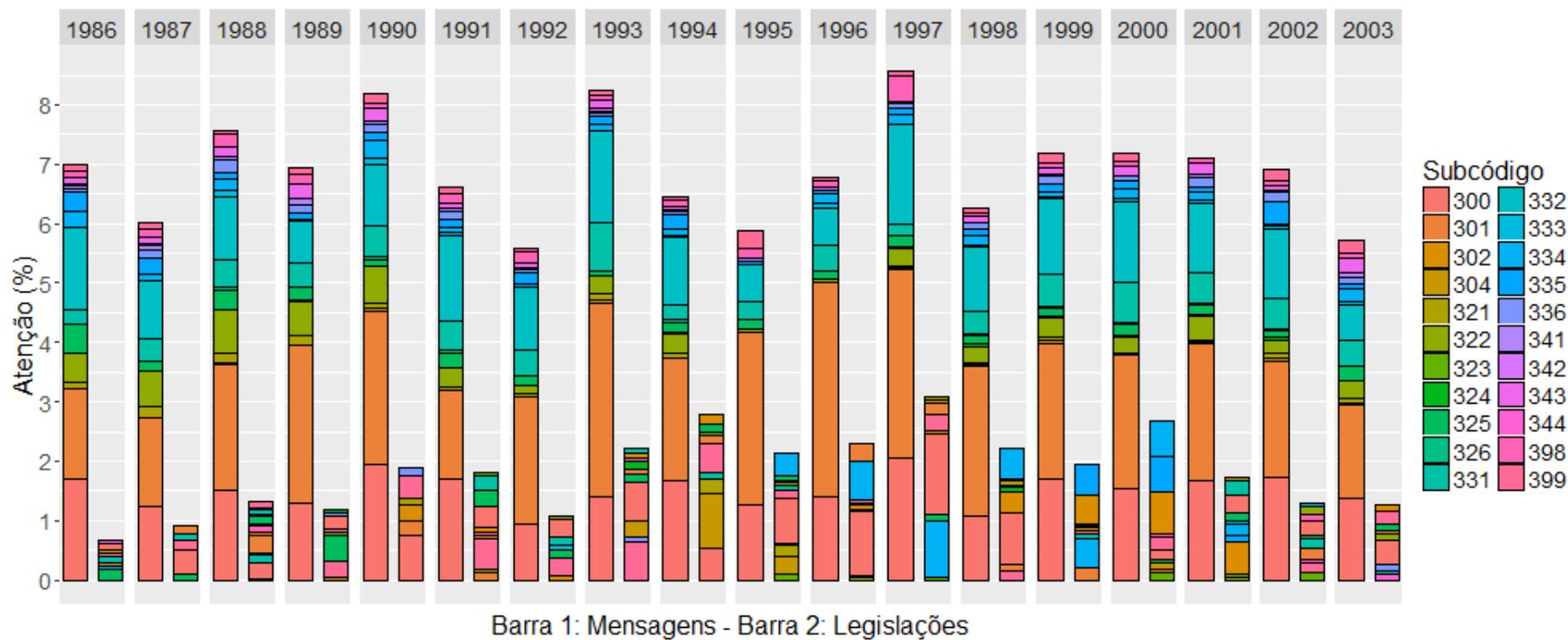


Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: O gráfico de barras mostra o percentual de atenção na área da saúde considerando a soma de todas as espécies normativas do Poder Executivo, em relação ao total de espécies normativas do Poder Executivo para os anos de 1986 a 2003.

De forma comparada, é possível notar tanto aproximações quanto divergências entre a produção legislativa dos Poderes Legislativo e Executivo. As aproximações ficam por conta dos momentos da temporalidade nos picos de atenção dados às políticas de saúde. Em ambos os casos elas ocorrem no início dos anos 1990 e, com maior destaque, em 1994 e também entre 1997 e 1998. Outra aproximação está relacionada à temática da atenção. Em ambos os poderes a atenção se mostra constante sobre diversos subtemas da política de saúde, sobretudo nos primeiros anos pós promulgação da Constituição Federal. Até 1994 é possível notar predominância de normas voltadas à estruturação do sistema de saúde, questões vinculadas a oferta, financiamento, estrutura e funcionamento do serviço de saúde público no país. A diversidade começa a aparecer a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. Tanto Executivo quanto Legislativo focam suas normatizações específicas sobre planos de saúde, sistemas alternativos, acordos de cooperação e regulação farmacêutica e de medicamentos entre os anos 1994 e 2000. Atenção aos cuidados primários, à estruturação de carreiras profissionais e política de atenção continuada e reabilitação também fazem parte desses picos de atenção nos dois poderes.

Gráfico 21 – Análise comparada da atenção sobre subtópicos da saúde, por ano, na produção legislativa total e nas mensagens ao Congresso



Fonte: elaboração do autor, 2017.

4.1.2 Análise de entropia e de diversidade na atenção sobre as políticas de saúde

A seção 4.1.1 apresentou a composição do macrocódigo saúde por meio da porcentagem de seus subtemas em perspectiva comparada com os demais macrocódigos. Essa configuração analítica mostrada pelo gráfico demonstra torres com tamanhos distintos que variam de acordo com a variação da atenção sobre a saúde. De forma distinta, a análise de diversidade usa um método de análise diferente e busca entender a diversidade ou a concentração temática dentro da política de saúde. Para isso, o macrocódigo saúde é tomado, anualmente, como sendo o universo da análise, ou seja, 100%. A distribuição então é feita a partir do percentual de cada subcódigo. Dois indicadores são usados nessa análise: a quantidade de tópicos que somam 50% da produção anual e o cálculo da diversidade pela entropia H de Shannon que tem como valor máximo 3,1.

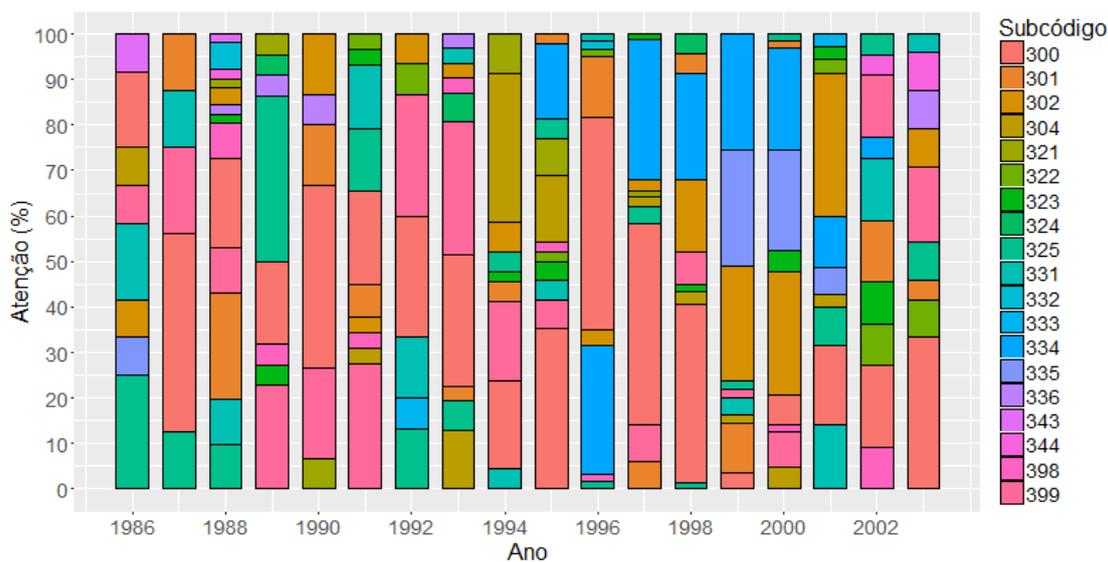
Tabela 24 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa total

Subcódigo	Legislações na área da Saúde																		
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
0300 - Geral	16,67	43,75	19,61	18,18	40,00	20,69	26,67	29,03	19,57	35,42	46,67	44,05	39,13	3,64	6,35	17,14	18,18	33,33	
0301 - Sistema Nacional de Saúde	0,00	12,50	23,53	0,00	13,33	6,89	0,00	3,23	4,35	2,08	13,33	5,95	4,35	10,91	1,59	0,00	13,63	4,17	
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	8,33	0,00	3,92	0,00	13,33	3,45	6,67	3,23	6,52	0,00	3,33	2,38	15,94	25,45	26,98	31,43	0,00	8,33	
0304 - Cuidados primários de saúde	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	3,45	0,00	12,90	32,61	14,58	0,00	2,38	2,89	1,82	4,76	2,86	0,00	0,00	
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	0,00	0,00	1,96	4,55	6,67	0,00	0,00	0,00	8,69	8,33	0,00	1,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0322 - Hospitais	0,00	0,00	0,00	4,55	0,00	3,45	6,67	0,00	0,00	2,08	1,67	0,00	0,00	0,00	0,00	2,86	9,09	8,33	
0323 - Acordos	0,00	0,00	1,96	0,00	0,00	3,45	0,00	0,00	2,17	4,17	0,00	1,19	1,45	0,00	4,76	2,86	9,09	0,00	
0324 - Deontologia médica, fraudes e abusos	0,00	0,00	0,00	4,55	0,00	0,00	0,00	6,45	0,00	0,00	0,00	0,00	4,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0325 - Carreiras profissionais e formação	25,00	12,50	9,80	36,36	0,00	13,79	13,33	6,45	4,35	4,17	1,67	3,57	1,45	1,82	1,59	8,57	4,55	8,33	
0326 - Regulação de farmácias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	16,67	12,50	9,80	0,00	0,00	13,79	13,33	3,23	4,35	4,17	1,67	0,00	0,00	3,64	0,00	14,29	13,63	4,17	
0332 - Saúde infantil e pré-natal	0,00	0,00	5,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0333 - Saúde mental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,86	0,00	0,00	
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	28,33	30,95	23,19	25,45	22,22	11,43	4,55	0,00	
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de comparticipação e custos	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,45	22,22	5,71	0,00	0,00	
0336 - Programas específicos	0,00	0,00	1,96	4,55	6,67	0,00	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,33	
0341 - Tabagismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0342 - Alcoolismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0343 - Toxicodependência	8,33	0,00	1,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0,00	0,00	1,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,55	8,33	
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	0,00	0,00	7,84	4,55	0,00	3,45	0,00	3,23	0,00	2,08	1,67	0,00	0,00	0,00	1,59	0,00	9,09	0,00	
0399 - Outros	8,33	18,75	9,80	22,72	20,00	27,59	26,67	29,03	17,39	6,25	0,00	8,33	7,25	1,82	7,94	0,00	13,63	16,67	
Total	100	100	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
Tópicos representando 50% do total	3	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	2	
Capacidade	12	16	51	22	30	29	15	31	46	48	60	84	69	55	63	35	22	24	
Diversidade	1,98	1,45	2,22	1,72	1,59	1,99	1,78	1,89	1,87	1,97	1,44	1,50	1,69	1,75	1,89	1,97	2,20	1,97	

Fonte: elaboração do autor, 2017.

A análise de entropia, que mede a diversidade de temas que surgem dentro da política de saúde, é medida de 0 a 3,1 em que o 0 mostra total concentração e 3,1 perfeita diversidade. De forma geral há estabilidade no que diz respeito à concentração de normas produzidas sobre a saúde no período analisado. Com média de 1,82, o valor máximo de 2,22 e mínimo de 1,44 são bem próximos da média. Nota-se, entretanto, uma concentração na quantidade de atenção sobre 2 ou 3 tópicos. Entre eles destacam-se questões mais gerais sobre a saúde, tais como: normatizações de acesso, de oferta; regulamentações sobre o sistema de saúde; organização estrutural, administrativa e profissional. Poucas questões pontuais, mais específicas, também são encontradas, à época. Esses dados, sobretudo de 1989 a 1995 mostram um momento de consolidação de temas mais básicos e fundamentais sobre o desenho da política de saúde no Brasil. De 1996 em diante, a diversidade de temas aumenta, mostrando maior diluição da atenção com aumento de atenção sobre temas mais exclusivos da saúde. Começam a aparecer questões específicas a partir do governo FHC, como a regulamentação dos planos de saúde, acordos na oferta de serviços de saúde, atenção básica de cuidados primários, preventivos e de regulamentações farmacêuticas.

Gráfico 22 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa total



De forma ilustrativa, o Gráfico 22 mostra a distribuição temática geral na produção legislativa da área da saúde. A predominância de temas mais gerais (300, 301, 326) vai dando espaço ao longo do tempo para temáticas mais específicas (302, 304, 331). Ao passo que há uma queda significativa na atenção sobre o sistema de saúde, regulamentação profissional e questões gerais da saúde, notamos também um aumento na atenção sobre tópicos com maior grau de especificidade.

Aprofundando o nível da análise, separamos a produção legislativa por origem, distinguindo aquelas produzidas pelo Poder Legislativo daquelas produzidas pelo Poder Executivo. Os gráficos e tabelas, a seguir, mostram essa relação na atenção dos produtores de políticas.

Tabela 25 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa do Poder Legislativo

Subcódigo	Espécies normativas - Poder Legislativo na área da Saúde																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
0300 - Geral	0,00	0,00	26,67	0,00	40,00	0,00	0,00	33,33	33,33	0,00	33,33	14,29	27,27	0,00	20,00	10,00	10,00	25,00
0301 - Sistema Nacional de Saúde	0,00	0,00	16,67	0,00	40,00	25,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	0,00	9,09	50,00	20,00	0,00	10,00	0,00
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	0,00	0,00	6,67	0,00	20,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	16,67	14,29	18,18	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
0304 - Cuidados primários de saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	33,33	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	0,00	0,00
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	0,00	0,00	3,33	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	33,33	40,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0322 - Hospitais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
0323 - Acordos	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	14,29	0,00	0,00	20,00	10,00	10,00	0,00
0324 - Deontologia médica, fraudes e abusos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	27,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0325 - Carreiras profissionais e formação	0,00	0,00	3,33	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	28,56	0,00	0,00	20,00	20,00	10,00	0,00
0326 - Regulação de farmácias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	20,00	25,00
0332 - Saúde infantil e pré-natal	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0333 - Saúde mental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,29	0,00	25,00	0,00	20,00	10,00	0,00
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de comparticipação e custos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00
0336 - Programas específicos	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00
0341 - Tabagismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0342 - Alcoolismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0343 - Toxicod dependência	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0,00	0,00	3,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0399 - Outros	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	50,00	50,00	33,33	0,00	0,00	0,00	14,29	18,18	0,00	0,00	0,00	30,00	0,00
Total	-	-	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tópicos representando 50% do total	-	-	3	1	2	1	1	2	2	2	2	3	2	1	3	3	2	2
Capacidade	-	-	30	4	5	4	2	6	3	5	6	7	11	4	5	10	10	4
Diversidade	-	-	2,20	1,04	1,05	1,04	0,69	1,33	1,09	1,33	1,56	1,75	1,55	1,04	1,61	2,03	1,83	1,39

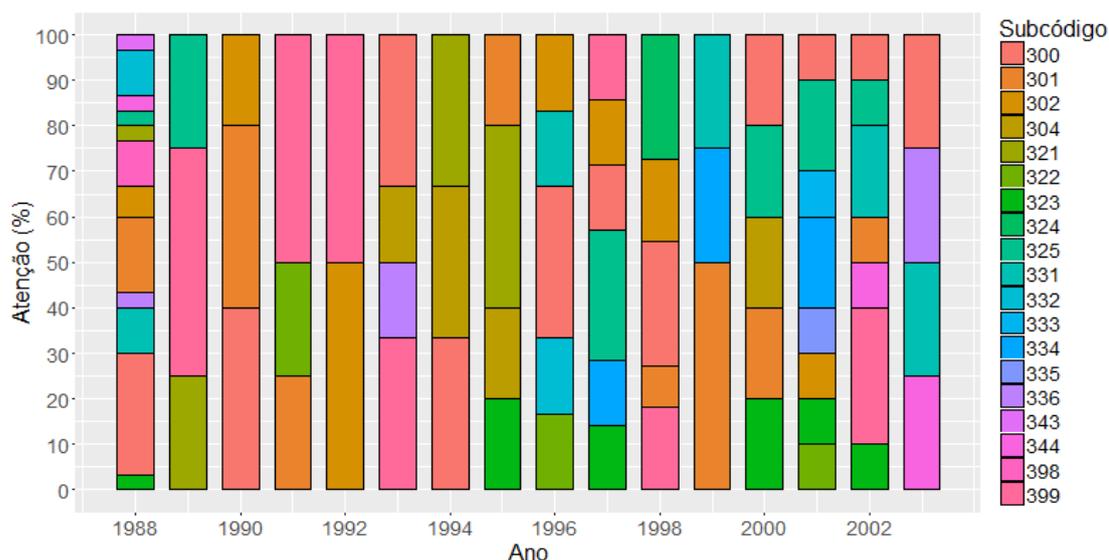
Fonte: elaboração do autor, 2017.

Os valores de diversidade mostram que, no geral, a produção legislativa do Poder Legislativo está bem concentrada em alguns poucos temas, em detrimento dos

demais. A capacidade de atuação legislativa da época também é baixa. Em quase todos os anos, toda a produção legislativa está concentrada em 2, 3, ou, no máximo, 3 tópicos. Quando comparado com a produção legislativa geral, é possível verificar a baixa capacidade de produção legislativa e a alta concentração de temas tratados pelo Poder Legislativo.

O Gráfico 23 ilustra essa relação de diversidade. Um recorte temporal claro está vinculado aos anos 1989 até 1994. Há clara concentração nos tópicos, todavia em 1988, devido à Constituição, e nos anos 2000 a 2002, apresentam maior diversidade temática. Ainda assim, questões básicas sobre a saúde geral e sobre a edificação do sistema de saúde são constantes em todo o período analisado.

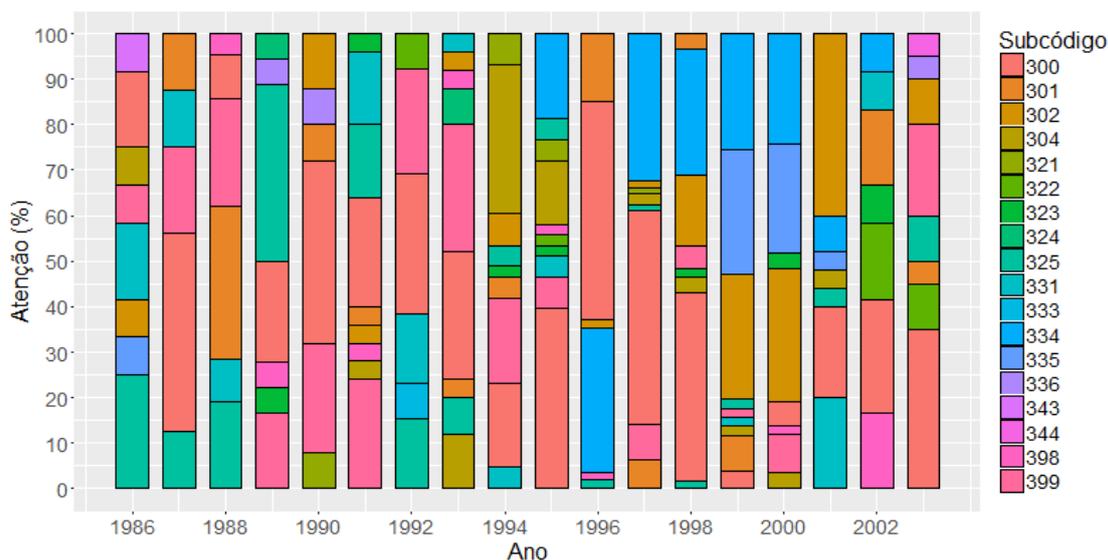
Gráfico 23 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa do Poder Legislativo



Fonte: elaboração do autor, 2017.

A produção legislativa do Poder Executivo, realizada por meio de decretos e de medidas provisórias, é uma prerrogativa de suma importância no sistema político brasileiro. Os dados de diversidade mostram o potencial de atuação do Presidente da República sobre temas não tratados pelo Poder Legislativo.

Gráfico 24 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa do Poder Executivo



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Os dados de produção legislativa do Poder Executivo mostram uma agenda muito mais diversificada quando comparada ao Poder Legislativo. Tanto a atuação do Poder Executivo em termos numéricos quanto a variedade dessa produção são relativamente altos quando comparada à produção do Poder Legislativo no mesmo período. A alta publicação de Medidas Provisórias e Decretos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso faz dessas prerrogativas do Poder Executivo uma forma direta de atuação sobre questões que, para o Presidente, são importantes. A média de diversidade para o período analisado é de 0,5 pontos maior do que a média geral de legislações produzidas, que considera a soma de produções do Legislativo e do Executivo. Ainda que a concentração resida nos tópicos de base da saúde (300, 301), sobretudo nos governos Sarney, Collor e Itamar, a diversidade aumenta assim como a capacidade a partir de 1994, sobretudo via medidas provisórias entre 1994 e 2000.

Tabela 26 – Análise da atenção sobre a área da saúde na produção legislativa do Poder Executivo

Subcódigo	Espécies normativas - Poder Executivo na área da Saúde																		
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
0300 - Geral	16,67	43,75	9,52	22,22	40,00	24,00	30,77	28,00	18,60	39,53	48,15	46,75	41,38	3,92	5,17	20,00	25,00	35,00	
0301 - Sistema Nacional de Saúde	0,00	12,50	33,33	0,00	8,00	4,00	0,00	4,00	4,65	0,00	14,81	6,49	3,45	7,84	0,00	0,00	16,67	5,00	
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	8,33	0,00	0,00	0,00	12,00	4,00	0,00	4,00	6,98	0,00	1,85	1,29	15,52	27,45	29,31	40,00	0,00	10,00	
0304 - Cuidados primários de saúde	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00	0,00	12,00	32,56	13,95	0,00	2,59	3,45	1,96	3,45	4,00	0,00	0,00	
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	0,00	0,00	0,00	0,00	8,00	0,00	0,00	0,00	6,98	4,65	0,00	1,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0322 - Hospitais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,69	0,00	0,00	2,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	10,00	
0323 - Acordos	0,00	0,00	0,00	5,56	0,00	4,00	0,00	0,00	2,33	2,33	0,00	0,00	1,72	0,00	3,45	0,00	8,33	0,00	
0324 - Deodontia médica, fraudes e abusos	0,00	0,00	0,00	5,56	0,00	0,00	0,00	8,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0325 - Carreiras profissionais e formação	25,00	12,50	19,05	38,89	0,00	16,00	15,38	8,00	4,65	4,65	1,85	1,29	1,72	1,96	0,00	4,00	0,00	10,00	
0326 - Regulação de farmácias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	16,67	12,50	9,52	0,00	0,00	16,00	15,38	4,00	4,65	4,65	0,00	0,00	0,00	1,96	0,00	20,00	8,33	0,00	
0332 - Saúde infantil e pré-natal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0333 - Saúde mental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,60	31,48	32,47	27,59	25,49	24,14	8,00	8,33	0,00	
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de comparticipação e custos	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	27,45	24,14	4,00	0,00	0,00	
0336 - Programas específicos	0,00	0,00	0,00	5,56	8,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	
0341 - Tabagismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0342 - Alcoolismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0343 - Toxicodependência	8,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	0,00	0,00	4,76	5,56	0,00	4,00	0,00	4,00	0,00	2,33	1,85	0,00	0,00	0,00	1,72	0,00	16,67	0,00	
0399 - Outros	8,33	18,75	23,81	16,67	24,00	24,00	23,08	28,00	18,60	6,98	0,00	7,79	5,17	1,96	8,62	0,00	0,00	20,00	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Tópicos representando 50% do total	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	
Capacidade	12	16	21	18	25	25	13	25	43	43	54	77	58	51	58	25	12	20	
Diversidade	1,98	1,45	1,62	1,64	1,57	1,92	1,67	1,89	1,88	1,83	1,22	1,36	1,53	1,69	1,71	1,59	1,86	1,83	

Fonte: elaboração do autor, 2017.

De forma complementar, também mapeamos a atenção específica aos subcódigos nas mensagens ao Congresso enviadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. A tabela e o gráfico, a seguir, relevam a concentração desses tópicos ao longo dos anos.

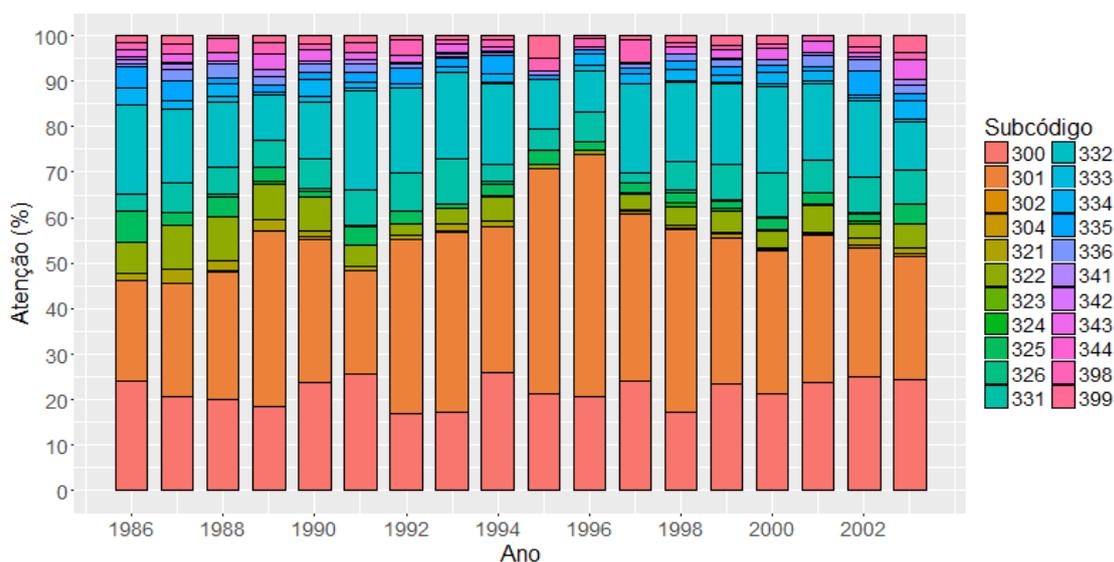
Tabela 27 – Análise da atenção sobre a área da saúde nas mensagens ao Congresso Nacional

Subcódigo	Mensagens ao Congresso na área da Saúde																		
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
0300 - Geral	24,24	20,81	19,93	18,50	23,88	25,60	16,83	17,12	26,03	21,36	20,78	23,95	17,19	23,54	21,29	23,66	25,03	24,25	
0301 - Sistema Nacional de Saúde	21,97	24,86	28,04	38,50	31,34	22,71	38,46	39,64	32,06	49,51	53,25	36,97	40,31	31,83	31,40	32,37	28,36	27,24	
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0304 - Cuidados primários de saúde	0,00	0,00	0,37	0,00	0,75	0,00	0,00	0,45	0,00	0,00	0,00	0,42	0,31	0,94	0,22	0,45	0,61	0,75	
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	1,52	2,89	2,21	2,50	1,00	0,97	0,96	1,35	1,27	0,00	0,00	0,42	0,63	0,56	0,43	0,22	1,41	1,12	
0322 - Hospitais	6,82	9,83	9,59	8,00	7,46	4,83	2,40	3,60	5,08	0,97	0,65	3,36	4,06	4,52	3,66	6,03	3,23	5,22	
0323 - Acordos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0324 - Deodontia médica, fraudes e abusos	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,00	0,00	0,42	0,94	0,56	0,43	0,22	0,61	0,00	
0325 - Carreiras profissionais e formação	6,82	2,89	4,43	3,00	1,49	3,86	2,88	0,90	2,54	2,91	1,95	2,10	2,19	1,69	2,58	2,46	1,51	4,48	
0326 - Regulação de farmácias	0,00	0,00	0,74	0,00	0,50	0,48	0,00	0,00	0,63	0,00	0,00	0,00	0,63	0,38	0,22	0,22	0,50	0,00	
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	3,79	6,36	5,90	6,00	6,47	7,73	8,17	9,91	3,81	4,85	6,49	2,10	5,94	7,53	9,68	7,14	7,57	7,46	
0332 - Saúde infantil e pré-natal	19,70	16,18	14,02	10,00	12,44	21,74	18,75	18,92	17,78	10,68	9,09	19,75	17,50	17,89	18,92	16,52	16,95	10,45	
0333 - Saúde mental	0,00	0,00	1,48	0,00	1,24	0,48	0,00	0,00	0,32	0,00	1,30	0,00	0,31	0,38	0,65	0,67	0,50	0,75	
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	3,79	1,73	2,58	0,50	3,73	1,45	0,96	1,35	1,90	0,00	2,60	2,10	2,50	1,32	2,37	2,23	0,71	4,10	
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de comparticipação e custos	4,55	4,62	1,48	1,50	1,74	1,93	3,37	1,80	3,81	0,97	0,65	1,26	1,88	1,88	1,72	1,12	5,25	1,49	
0336 - Programas específicos	0,76	2,31	2,95	2,00	1,74	1,93	0,96	0,45	0,63	0,00	0,00	0,84	1,56	1,69	1,29	2,23	2,52	1,87	
0341 - Tabagismo	0,76	1,16	0,74	1,50	0,50	0,97	0,48	0,45	0,00	0,97	0,00	0,00	0,00	0,38	0,00	0,67	0,50	1,12	
0342 - Alcoolismo	0,76	0,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0343 - Toxicodependência	1,52	1,73	1,85	3,50	2,74	1,45	1,44	1,80	0,95	0,00	0,65	0,42	1,56	1,69	2,37	2,68	0,91	4,48	
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	1,52	2,31	2,95	2,50	1,00	2,42	3,37	0,90	1,59	2,91	1,95	5,04	0,94	1,13	1,08	1,12	1,21	1,49	
0399 - Outros	1,52	1,73	0,74	1,50	1,99	1,45	0,96	0,90	0,95	4,85	0,65	0,84	1,56	2,07	1,72	0,00	2,62	3,73	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Tópicos representando 50% do total	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	
Capacidade	132	173	271	200	402	207	208	222	315	103	154	238	320	531	465	448	991	268	
Diversidade	2,12	2,18	2,19	2,01	2,07	2,05	1,87	1,82	1,92	1,55	1,49	1,77	1,90	1,98	1,95	2,05	2,19		

Fonte: elaboração do autor, 2017.

As mensagens ao Congresso Nacional são, nesse caso da saúde, um ótimo exemplo de distribuição incremental. O Gráfico 25 mostra que, ano a ano, tanto os tópicos quanto a proporção com que cada tópico aparece são muito estáveis e próximos uns dos outros. Há pouca instabilidade e espaço para novos temas na agenda. A diversidade é relativamente maior neste indicador do que nos demais analisados, ainda que a concentração em tópicos permaneça a mesma ao longo do tempo. Raras exceções podem ser analisadas via estudo de caso mas, no geral, o comportamento desse indicador mostra pequenos ajustes na atenção da Presidência, ainda que a quantidade de subtemas abordados ao longo de cada documento seja grande.

Gráfico 25 – Análise da atenção sobre a área da saúde nas mensagens ao Congresso Nacional



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: O gráfico de barras mostra as parcelas correspondentes ao percentual de atenção para cada subcódigo referentes às mensagens ao Congresso, na área da saúde, para cada um dos anos estudados.

Por fim, uma análise de correlação pode ser feita entre os indicadores de produção legislativa total e de mensagens ao Congresso Nacional. Essa análise procura evidenciar se a concentração de temas nos dois indicadores apresenta ou não algum tipo de relação.

Tabela 28 – Correlação de Pearson entre subcódigos de saúde

Correlação Linear de Pearson entre os subcódigos das legislações e mensagens ao congresso na área da saúde por ano																		
Ano	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Correlação	0,221	0,59	0,823	0,056	0,587	0,361	0,114	0,144	0,161	0,242	0,469	0,404	0,247	0,06	-0,11	0,089	0,569	0,534

Fonte: elaborada pelo autor, 2017.

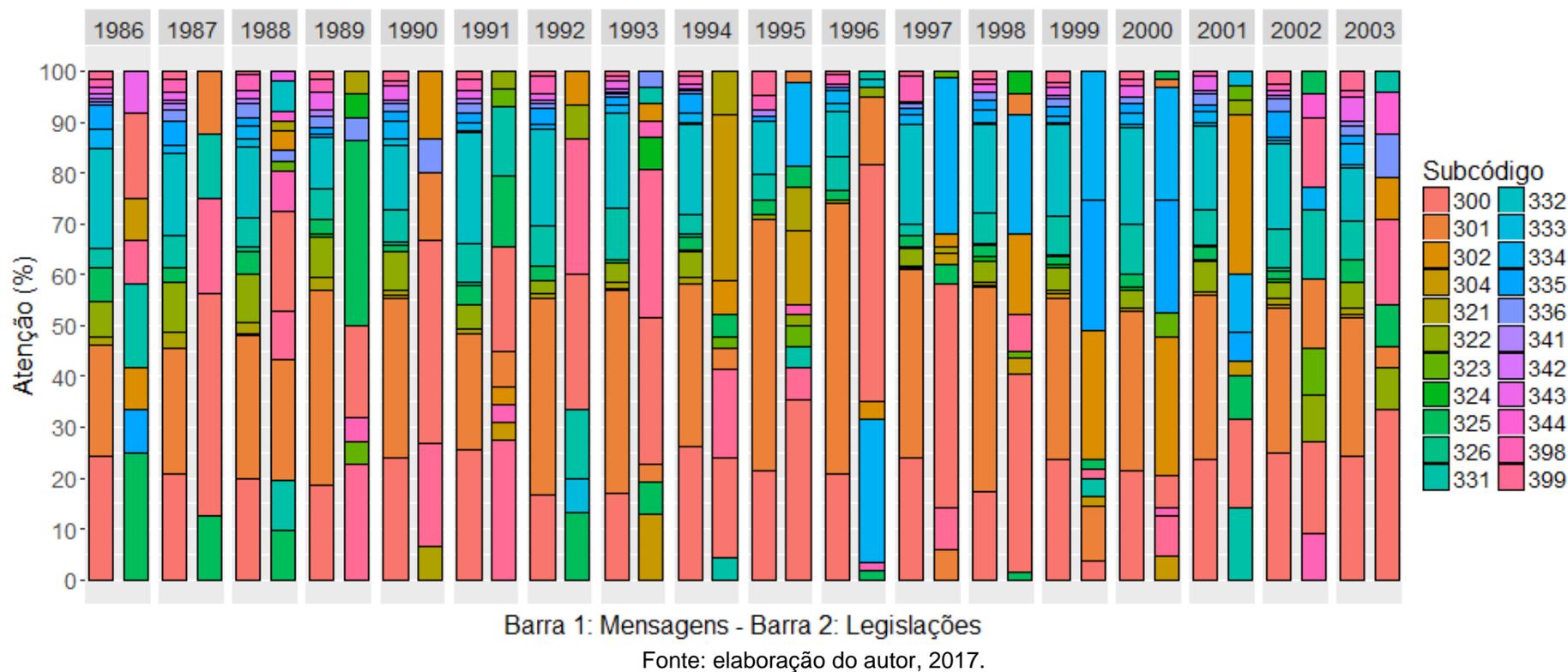
O que pode ser aferido nessa análise é que há grandes distinções de concentração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, assim como há distinções quanto à quantidade de temas abordados nas mensagens ao Congresso e na produção legislativa. No entanto, quando analisamos o percentual de ocupação de subcódigos que compõem a política de saúde, notamos uma forte correlação nos indicadores de legislação e de mensagens ao Congresso Nacional.

Apesar da estabilidade na agenda demonstrada pelas mensagens ao Congresso, alguns assuntos se mostram muito permeáveis e com alta correlação desta para com a agenda de produção legislativa. Questões de ordem fundamental – tais como o direito à saúde, a estruturação de um sistema de saúde, organização estrutural, organizacional, estruturação de carreiras e de formação profissional no acesso ao sistema de saúde –, estão presentes em ambas as agendas com altos níveis de atenção. Quanto mais específico se mostra o tema dos subcódigos, no entanto, mais barreiras parece enfrentar na produção normativa de ambos os Poderes. Nessa análise, a produção legislativa do Poder Executivo se mostra mais ampla, sobretudo nas proposições pós 1994.

A análise desse período, que vai de 1994 até 1998, é extremamente importante uma vez que marca uma mudança no comportamento de alguns subcódigos. Há uma transição, para alguns códigos mais gradual, e para outros mais abrupta, sobre o percentual de atenção de ambos os indicadores nesse período. A atenção sobre a saúde geral cai, à medida que novos temas entram em pauta. A atenção concentrada em questões mais vinculadas ao SUS e ao direito à saúde passa a ser mais diluída com entrada de novas políticas, sobretudo alternativas ou complementares ao SUS.

O Gráfico 26 apresenta essas relações. Enquanto as primeiras barras de cada ano, representando as mensagens ao Congresso, são muito diversificadas, com várias cores e divisões, as segundas barras, que representam a produção legislativa, são mais concentradas com poucas cores e poucas divisões. Também é possível notar a repetição de mesmas cores, ou mesmos indicadores ao longo de todo o percurso analisado. A predominância dos indicadores 300, 301 e 323 vai dando lugar ao aparecimento e atenção de indicadores como os 302, 332, 335.

Gráfico 26 – Análise comparada do percentual de atenção sobre os subtópicos da saúde na produção legislativa total e nas mensagens ao Congresso



Buscando indicadores de atenção alternativos aos já analisados, que possam apresentar relações menos institucionalizadas, mapeamos os relatórios das Conferências Nacionais de Saúde de 1986, 1992, 1996, 2000 e 2004. Os dados foram obtidos utilizando análise do software NVivo 11 por meio da criação de nós que alocam e contabilizam o aparecimento de palavras às categorias preexistentes de subcódigos. Ao analisar o conteúdo desses documentos, o objetivo é, em primeiro lugar, verificar as demandas mais frequentes nesse espaço com características participativas próprias, menos restrito e mais plural, para que, numa segunda avaliação, possamos fazer uma análise comparada entre essas demandas e as prioridades governamentais.

Tabela 29 – Análise da atenção sobre a saúde nas conferências nacionais de saúde

Subcódigo	Ano (Atenção - %)				
	1986 - Total (%)	1992 - Total (%)	1996 - Total (%)	2000 - Total (%)	2004 - Total (%)
0300 - Geral	30 (24,00)	89 (29,18)	211 (28,83)	18 (2,08)	52 (4,53)
0301 - Sistema Nacional de Saúde	39 (31,20)	60 (19,67)	97 (13,25)	111 (12,80)	89 (7,76)
0302 - Seguros, sistemas alternativos de saúde, avaliação, custos	5 (4,00)	8 (2,62)	15 (2,05)	(0,00)	(0,00)
0304 - Cuidados primários de saúde	7 (5,60)	26 (8,52)	41 (5,60)	27 (3,11)	41 (3,57)
0321 - Regulação da indústria farmacêutica, e laboratórios clínicos	7 (5,60)	3 (0,98)	5 (0,68)	14 (1,61)	24 (2,09)
0322 - Hospitais	1 (0,80)	6 (1,97)	8 (1,09)	44 (5,07)	41 (3,57)
0323 - Acordos	7 (5,60)	4 (1,31)	23 (3,14)	1 (0,12)	1 (0,09)
0324 - Deontologia médica, fraudes e abusos	1 (0,80)	7 (2,30)	21 (2,87)	0 (0,00)	3 (0,26)
0325 - Carreiras profissionais e formação	15 (12,00)	49 (16,07)	98 (13,39)	191 (22,03)	121 (10,55)
0326 - Regulação de farmácias	0 (0,00)	0 (0,00)	0 (0,00)	5 (0,58)	14 (1,22)
0331 - Prevenção, e promoção da saúde	3 (2,40)	28 (9,18)	63 (8,61)	30 (3,46)	87 (7,59)
0332 - Saúde infantil e pré-natal	1 (0,80)	2 (0,66)	20 (2,73)	23 (2,65)	74 (6,45)
0333 - Saúde mental	1 (0,80)	3 (0,98)	12 (1,64)	22 (2,54)	29 (2,53)
0334 - Cuidados continuados, doenças terminais e reabilitação	0 (0,00)	1 (0,33)	35 (4,78)	10 (1,15)	23 (2,01)
0335 - Despesas com medicamentos, tabelas de participação e custos	0 (0,00)	0 (0,00)	14 (1,91)	51 (5,88)	94 (8,20)
0336 - Programas específicos	0 (0,00)	0 (0,00)	20 (2,73)	15 (1,73)	65 (5,67)
0341 - Tabagismo	0 (0,00)	0 (0,00)	0 (0,00)	2 (0,23)	9 (0,78)
0342 - Alcoolismo	0 (0,00)	1 (0,33)	1 (0,14)	2 (0,23)	7 (0,61)
0343 - Toxicodependência	0 (0,00)	1 (0,33)	2 (0,27)	2 (0,23)	10 (0,87)
0344 - Questões genéricas sobre dependências	0 (0,00)	0 (0,00)	0 (0,00)	0 (0,00)	0 (0,00)
0398 - Pesquisa e desenvolvimento	0 (0,00)	3 (0,98)	10 (1,37)	17 (1,96)	60 (5,23)
0399 - Outros	8 (6,40)	14 (4,59)	36 (4,92)	282 (32,53)	303 (26,42)
Capacidade (Total - %)	125 (100,00)	305 (100,00)	732 (100,00)	867 (100,00)	1147 (100,00)
Tópicos representando 50% do total	2	3	3	2	4
Diversidade	1,99	2,09	2,36	2,12	2,50
Número de Páginas	29	43	89	199	232

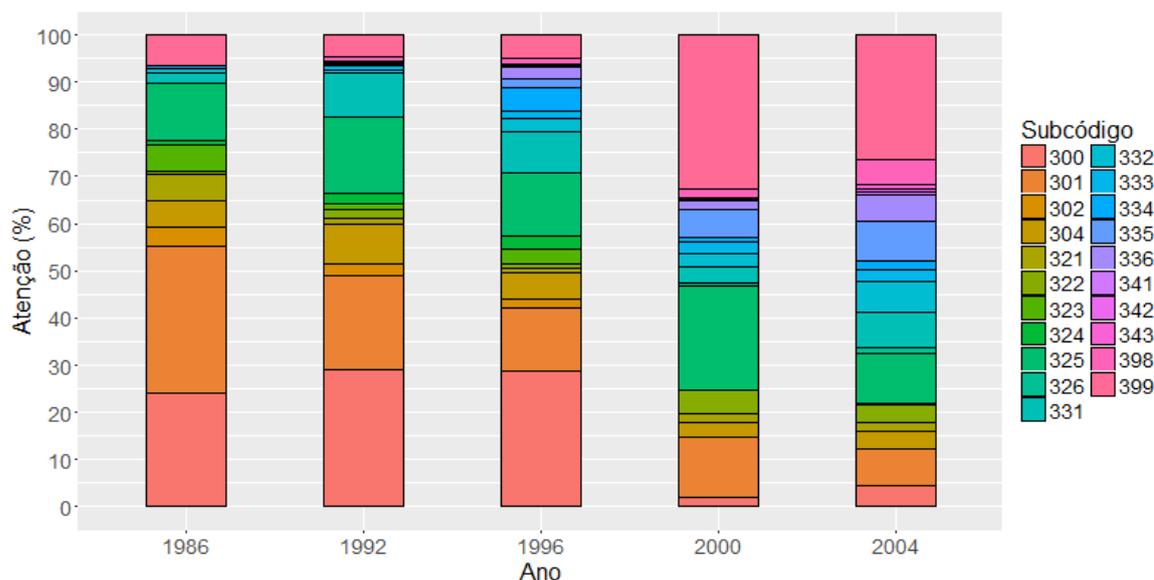
Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: Os dados cobrem as conferências na área da saúde nos anos de 1986, 1992, 1996, 2000 e 2004. As porcentagens somam 100% nas colunas, indicando a parcela relativa de atenção em todos os subtópicos. As quanto últimas linhas mostram, respectivamente, a capacidade, o número de tópicos que compõem metade do total, a diversidade e o número de páginas para cada uma das conferências na área da saúde. Além disso, considerando que o número de subcódigos na área da saúde é 22, a diversidade máxima possível é $\ln(22) = 3,1$.

A primeira análise, que pode ser feita sobre as prioridades das conferências, está relacionada à abrangência temática desses documentos. Os valores de diversidade são realmente altos, chegando a 2,5 de 3,1 (valor máximo). O número de tópicos que concentram 50% de atenção estão entre 2 e 4 mostrando relativa concentração percentual sobre alguns temas. Importante reparar que esses tópicos que concentram 50% de atenção são distintos ao longo do tempo. A icônica Conferência Nacional de 1986 apresenta forte concentração temática nos tópicos 300

e 301, geral e sistemas de saúde, uma vez que preza a criação da Lei Orgânica da Saúde e a criação do SUS. O período, marcado pelo debate da forma como o sistema de saúde seria estruturado, também aparece em outros indicadores de atenção. Menos concentrada, a atenção da conferência de 1992 apresenta forte crescimento da atenção sobre o exercício da profissão, organização de carreiras e formação profissional, além das prioridades mantidas na saúde, como direito, e sobre o sistema de saúde. A conferência seguinte, de 1996, apresenta o aparecimento de temas ainda não tratados nas conferências anteriores. Cresce o número de diversidade com a inclusão de novas pautas com programas específicos como saúde da criança, questões relacionadas às mais diversas dependências, e a atenção sobre cuidados primários e preventivos na saúde. De forma estável, o direito à saúde e o sistema de saúde continuam fortemente presentes na atenção desse indicador. Uma inversão nas prioridades desse locus de atenção marca as Conferências Nacionais de saúde realizadas nos anos 2000. O indicador de maior atenção passa a se referir sobre a participação popular no processo de tomada de decisão e de formulação de políticas de saúde. Outro indicador que cresce nesse momento está voltado às questões de despesas com medicamentos, além da continuidade da diversidade sobre políticas específicas. O padrão da Conferência de 2004 segue o encontrado nos anos 2000, com destaque para a atenção sobre políticas de prevenção e promoção a saúde.

O Gráfico 27 mostra essa inversão a partir dos anos 2000. A base fundamental da atenção nas Conferências Nacionais de Saúde nos anos de 1986, 1992 e 1996 está concentrada nos indicadores gerais de saúde, com destaque para os códigos 300 e 301. Novamente, como constatado nos demais indicadores, a atenção sobre a estruturação, acesso e funcionamento do Sistema Único de Saúde predomina na atenção desse indicador. A partir dos anos 2000 a atenção sobre esses códigos é extremamente reduzida, ao passo que a atenção sobre o indicador 399 sobe de forma exponencial. O indicador 399 “outros”, nas Conferências Nacionais, é composto, sobretudo, por questões relacionadas à participação popular nos processos de formulação de políticas na saúde. Nesse espaço, há, portanto, um deslocamento de grande impacto entre o foco da atenção de seus participantes entre a Conferência de 1996 e a de 2000. Outra constatação relevante, está na manutenção de alta atenção sobre carreiras profissionais e formação. A natureza desse espaço o caracteriza como locus de forte atuação e pressão das categorias profissionais.

Gráfico 27 – Análise da atenção sobre a saúde nas conferências nacionais de saúde

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: O gráfico de barras mostra as parcelas correspondentes ao percentual de atenção para cada subcódigo referentes às conferências na área da saúde para cada um dos anos estudados.

Diversas relações podem ser feitas com os três dados coletados e analisados. Uma delas já foi apresentada: a relação entre a atenção de subcódigos mapeados nas mensagens ao Congresso Nacional e nas legislações aprovadas. Duas outras relações podem ser feitas, da mesma forma, utilizando os indicadores das conferências correlacionados aos indicadores de mensagens ao Congresso e de legislação aprovada. Como as conferências ocorrem de 4 em 4 anos, de forma diferente dos outros indicadores, replicamos os mesmos valores encontrados na conferência anterior até a realização da próxima. Ou seja, os dados da Conferência de 1986 são mantidos nos anos de 1987, 1988, 1989, 1990 e 1991. Em 1992 consideramos os novos dados com a realização da Conferência deste ano.

Tabela 30 – Correlação Linear de Pearson entre os subcódigos de saúde nas legislações, mensagens ao Congresso e conferências na área da saúde, por ano

Correlação Linear de Pearson entre os subcódigos das legislações, mens. ao congresso e conf. na área da saúde por ano																		
Ano	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Legisl. - Mens.	0,221	0,59	0,823	0,056	0,587	0,361	0,114	0,144	0,161	0,242	0,469	0,404	0,247	0,06	-0,11	0,089	0,569	0,534
Legisl. - Conf.	0,342	0,72	0,887	0,374	0,683	0,526	0,61	0,623	0,516	0,67	0,787	0,745	0,711	0,075	0,034	-0,08	0,416	0,347
Mens. - Conf.	0,741	0,756	0,807	0,851	0,839	0,717	0,635	0,627	0,731	0,701	0,59	0,641	0,566	0,688	0,16	0,125	0,154	0,217

Fonte: elaborada pelo autor, 2017.

Nota-se que o padrão de correlação de prioridades entre as conferências nacionais e os demais indicadores é maior no início do período de redemocratização nacional. Tanto com relação às mensagens ao Congresso, quanto com relação às legislações aprovadas, o período que vai de 1988 a 1998 mostra índices moderados e altos de correlação de prioridades entre esses indicadores. No entanto, há uma queda significativa nessa relação sobretudo entre a produção legislativa e as conferências nacionais, mas também em relação as mensagens ao Congresso, que se estende de 1999 até 2003.

Os indicadores de atenção, ao longo do tempo, analisados nesta seção, mostraram alguns comportamentos de extrema relevância para o estudo da dinâmica das políticas de saúde no Brasil. Um ponto inicial que merece a atenção está vinculado aos primeiros anos do período de redemocratização do país, de 1986 a 1990, com destaque para o ano de 1988. É nesse período que encontramos o maior nível de correlação e de correspondência entre as prioridades dos Poderes Executivo, Legislativo e dos indicadores extraídos da Conferência Nacional de Saúde de 1986. Período esse em que ocorre o primeiro pico de atenção sobre as políticas de saúde, quando comparada às outras áreas setoriais, e que os assuntos priorizados pelas agendas dos Poderes Legislativo e Executivo – quer nas mensagens ao Congresso Nacional, quer nas leis e normas aprovadas pelos dois Poderes –, apresentam forte correlação no percentual de atenção. A fonte dessa atenção, entretanto, é anterior à própria Constituição Federal de 1988, tomada como marco inicial das transformações no setor da saúde. A estruturação do desenho da política de saúde, as formas de financiamento e de oferta de serviços, a relação entre centralização e descentralização, bem como a universalidade e a compreensão da saúde como um direito do cidadão e obrigação do Estado, aparecem no topo das prioridades sobre a saúde nacional, desde as atas da Conferência Nacional de Saúde de 1986, mas também presentes no mapeamento das audiências públicas e reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente na Assembleia Nacional Constituinte, passando pelas normatizações e promulgação da Constituição Federal de 1988. E permanecem assim, com altos índices de atenção, até os anos 1990, conforme mostra o mapeamento da atenção nas mensagens ao Congresso Nacional, e nas produções legislativas aprovadas.

Essa alta correlação existente na atenção dos mais diversos atores e lócus de produção de imagens de políticas, nos primeiros anos de redemocratização, rompe com um modelo de política de saúde até então vigente no país configurando um momento de fortes mudanças no sistema de oferta de serviço. Mais do que isso há uma redefinição sobre a imagem da saúde como sendo direito do cidadão e dever do Estado. As prioridades desses lócus, que começam discretas em 1986 e se acentuam em 1988 e 1990, evidenciam mudanças significativas na atenção sobre a saúde. A legislação aprovada nesse período, quer da própria promulgação da CF/1988, ou da criação da Lei Orgânica da Saúde 8.080/1990, e da Lei 8.142 também em 1990, institucionalizam a mudança sobre a imagem e configuração das políticas de saúde no país.

De acordo com Draibe (2005) esse período identificado como o primeiro ciclo de reformas foi “impulsionado por forte movimento social, ganhou seus contornos definitivos na Constituição de 1988, com a criação do Sistema Unificado de Saúde (SUS), apoiado no direito universal da população à saúde. A sua implantação, na década de 1990, revelou-se também um processo notável de construção institucional, de criação de capacidades administrativas, gerenciais e de prestação dos serviços de saúde, em todo o país e, especialmente, em suas regiões mais pobres” (DRAIBE, 2005 p. 17). As grandes transformações vivenciadas no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 dão lugar, nos anos seguintes, a um período de ajustes e de acomodação no subsistema da política de saúde. Assim, os anos de 1991 a 1993 são marcados por um novo período incremental, baseado na produção de legislações e normas de menor impacto, mas que alinham e complementam essa nova política de saúde.

Os anos de 1993 a 1995 marcam o segundo pico de atenção sobre as políticas de saúde no Brasil. A troca de governo com a eleição de Fernando Henrique Cardoso pontua novas prioridades e mudanças na atenção sobre as políticas de saúde. Conforme mostram os dados de mensagens ao Congresso e de legislações aprovadas, no período de 1993 a 1995, ascendem à agenda do Executivo e do Legislativo picos de atenção sobre cuidados primários, prevenção e promoção da saúde e, por fim, sobre cuidados continuados e reabilitação. Esses três tópicos, priorizados pelos atores governamentais nos documentos analisados, apresentam forte relação com as prioridades mapeadas no relatório da Conferência Nacional de Saúde de 1992. Essa priorização resultou na criação, em 1995, do Programa de

Saúde da Família, caracterizado por uma estratégia de coordenação nacional e implantação localizada, a partir da atenção básica aos serviços primários de saúde, de promoção e prevenção e de manutenção do atendimento de forma continuada às famílias. Draibe (2005) remete a esse período como um segundo ciclo de reforma parcial do SUS, envolvendo medidas de diversificação do modelo de assistência e focalização das ações básicas à população carente. A mais forte inovação programática e de concepção provavelmente corresponde ao Programa Saúde da Família - PSF. As diretrizes mais gerais do PSF reforçam ações básicas na focalização preventiva, de cuidados primários e contínuos com foco na família. A continuidade de atenção sobre os tópicos de cuidados primários, prevenção, promoção à saúde e cuidados continuados somou-se à crescente atenção sobre a saúde infantil e pré-natal, ao logo dos anos seguintes do governo FHC e da existência do programa.

O último pico de atenção sobre as políticas de saúde, mostra uma mudança de trajetória importante no período compreendido entre os anos de 1997 e 1999. Essa inflexão está associada à crescente atenção e priorização de sistemas alternativos de saúde, como seguros e planos privados. Crescente nas prioridades mapeadas nas mensagens da Presidência da República ao Congresso Nacional desde 1996, com pico nos anos de 1997 e 1998, a temática dos planos de saúde é regulamentado via legislação em 1998 com a Lei dos Planos de Saúde (9.656/98). Nessa questão específica, é possível verificar que, junto com o aumento da atenção sobre o subcódigo que trata dos planos de saúde (302), há redução proporcional na atenção sobre os tópicos mais gerais de saúde (300) que discutem o direito à saúde, e tópicos sobre o sistema de saúde (301). O período, marcado por inúmeros processos de privatização e de redução da atuação direta do Estado, sobretudo na oferta de serviços e com enxugamento do orçamento destinado às políticas sociais, é marcado pelo aumento da atenção e priorização de reformas e alternativas ao sistema de saúde vigente. De acordo com Rezende, 2008, as contrarreformas iniciam-se na década de 1990, e se intensificam no decorrer do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Este governo provocou o desfinanciamento, recentralização das decisões e recursos (...) foi efetivado um conjunto de privatizações estatais e investiu-se no fortalecimento dos planos privados de saúde

como alternativa ao atendimento disponibilizado na rede pública. A redução do orçamento da União destinado à saúde pública tende à inviabilização da assistência integral e universal disponibilizada pelo SUS. Por consequência houve o fortalecimento dos planos privados de saúde se comparado ao crescimento do SUS. (REZENDE, 2008)

Também entram nas prioridades regulamentações sobre medicamentos e indústria farmacêutica, além de acordos de cooperação na oferta de serviços de saúde. Na contramão do que indicava o histórico da saúde no país, com expansão e descentralização no acesso ao SUS, os dados evidenciam um nítido e forte deslocamento das prioridades dos atores governamentais. Ao mesmo tempo, é nesse período que caem bruscamente os indicadores de correlação entre as prioridades mapeadas na Conferência Nacional de Saúde de 2000 com as prioridades dos Poderes Executivo e Legislativo na produção legislativa.

Tão importante quanto os momentos de pontuação, períodos de equilíbrio e de mudanças incrementais são notados no período analisado, com destaque para o período que inclui o segundo governo de FHC, de 1999 a 2002. As mensagens ao Congresso Nacional se mostram profundamente incrementais, com alterações muito pouco significativas, ao passo que a produção legislativa sobre saúde tem suave queda ano a ano. Não é possível afirmar, no entanto, que mudanças não ocorreram nesse período. Elas ocorrem de forma mais sutil, em menor escala, e por vezes mais focalizadas, como é o caso da expansão de políticas específicas de prevenção à AIDS e aumento de gastos federais com medicamentos para doenças sexualmente transmissíveis. Essas mudanças, para serem melhor enxergadas, precisam ser analisadas por meio de outros métodos como os estudos de caso.

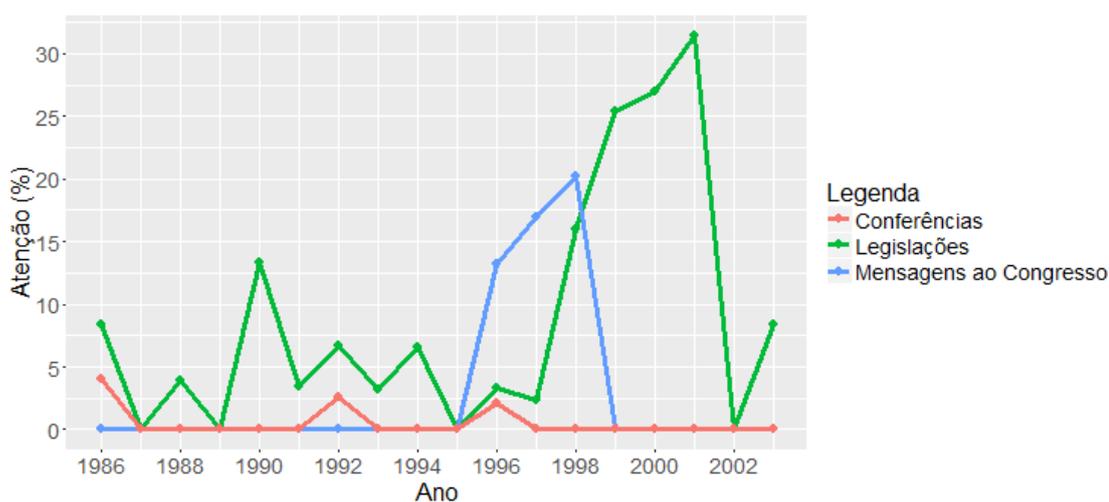
4.1.3 Estudo de caso transversal: Inflexões e mudanças na atenção aos modelos de saúde no Brasil

Para demonstrar um outro tipo de análise, selecionamos um estudo de caso para demonstrar o comportamento de um subtópico específico da política de saúde no período analisado. Essa análise, chamada de transversal, aprofunda o debate sobre a saúde ao extrair uma variável mais específica e, portanto, mais sensível a mudanças. Conforme demonstrado na seção anterior, movimentações na atenção e na prioridade dos decisores podem levar a pontuais e impactantes mudanças sobre políticas públicas. As mudanças na atenção sobre um tema podem ter origens tais como: a mudança na imagem sobre o tema causado pela troca de governo (*turnover*), pela inserção de novos atores no subsistema da política quebrando um monopólio (*policy monopoly*), pela ação direta de um empreendedor de política na construção de problemas e de alternativas (*policy entrepreneur*), ou mesmo a transposição de um debate para novos ambientes institucionais (*policy venue*).

Retomando brevemente a principal contribuição do modelo do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993), as mudanças em políticas ocorrem tanto de forma incremental, percebidas através de longos períodos de estabilidade e de mudanças pontuais, com pequenos ajustes, como também pontuada por momentos de rápida e forte mudanças sobre essas políticas. Os dados apresentados na seção anterior apresentam esse mesmo comportamento a partir da análise da dinâmica das políticas de saúde no Brasil, entre 1986 e 2003. Conforme apontado, três picos de atenção configuram mudanças importantes na atenção das instituições analisadas. O último deles, que ocorre entre meados dos anos 1990 e o início dos anos 2000, chama a atenção pela magnitude da atenção da Presidência da República em suas mensagens ao Congresso Nacional, e pela alta produção legislativa sobre os temas de sistemas alternativos de saúde, planos e seguros de saúde. Com base nessa constatação realizada olhando de forma ampliada o sistema de saúde, podemos aprofundar a análise de macro, na qual observamos todos os subtópicos dessa área setorial, para uma análise transversal, mais profundada, na qual subtraímos o subtema para análise ao longo do tempo.

O subcódigo 302, inserido no macro saúde (3), trata de temas vinculados a sistemas alternativos de saúde, planos e seguros de saúde, e questões relacionadas às alternativas de gastos. No Gráfico 28 plotamos os níveis de atenção mapeadas sobre esses assuntos, codificados no subtópico referido, nos três indicadores de atenção (produção legislativa, mensagens ao Congresso Nacional e conferências nacionais de saúde), no período entre os anos 1986 e 2003.

Gráfico 28 – Atenção sobre sistemas alternativos, planos e seguros de saúde nas mensagens ao Congresso Nacional, legislações aprovadas e conferências nacionais de saúde



Fonte: elaboração do autor, 2017.

A imagem apresentada no gráfico anterior demonstra momentos de estabilidade com pequenas variações na atenção legislativa entre os anos de 1986 a 1994. Com média de atenção de 8% sobre o total de atenção dado ao setor de saúde, as máximas e mínimas ficam entre 12% e 3%, respectivamente. Por outro lado, não há aparecimento deste tema nas mensagens ao Congresso, em nenhum dos anos mapeados até 1995. Nas Conferências Nacionais de Saúde, o tema aparece de forma bem equilibrada, com baixa atenção, nas edições de 1986, 1992 e 1996, com média de 4% sobre a atenção total dos documentos analisados. Esse período, portanto, pode ser analisado como um momento em que os temas pertinentes ao subcódigo 302 não estão entre as prioridades dos atores e instituições analisadas. Os níveis de atenção são baixos, equilibrados e com poucas alterações ao longo da primeira década pós-redemocratização. Entretanto, esse equilíbrio é bruscamente interrompido a partir dos

anos 1995 pelo crescimento consecutivo na atenção do Poder Executivo sobre esses assuntos, estendendo-se até 1998. Da mesma forma, um pouco mais tardio, as produções legislativas sobre seguros, planos de saúde e custos alternativos sobem de forma abrupta a partir de 1998 e permanecem assim até 2001.

O cenário evidenciado pela análise transversal mostra, portanto, o surgimento de um novo tema nas prioridades dos atores, marcado por altos índices de atenção um pequeno período de tempo, com grande correlação entre a atenção das mensagens ao Congresso Nacional e da produção legislativa, mas com baixa relação desses com as prioridades das Conferências Nacionais de Saúde. Essa configuração demonstra que alguma coisa aconteceu nesse período, em especial sobre os assuntos relacionados ao subcódigo 302, que fez com que eles entrassem entre as prioridades dos *policymakers* naquele momento. O que houve? Qual o porquê dessas mudanças? Elas podem estar relacionadas a mudanças de governo, à atuação de empreendedores, podem ser respostas governamentais a demandas sociais, ou podem estar vinculadas a algum efeito focalizado que mudou a imagem da política de saúde no país nesse momento. Essas são questões que precisam ser analisadas de forma mais específica.

A literatura especializada em políticas de saúde aponta para a união de diversos fatores que contribuíram para a priorização de sistemas alternativos de saúde entre os anos de 1995 e 2000. Entre elas estão a reconfiguração política com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, permeada por reformas estruturais na seguridade social ditada pela lógica neoliberal cujas propostas de redução do tamanho do Estado e de custos somam-se a um discurso de responsabilidade social, de estímulo à reestruturação produtiva do capital e aos programas de qualidade total. Há, nesse sentido, a construção de uma nova imagem das políticas sociais, incluindo, neste caso, as políticas de saúde. O caminho de construção da universalidade, da equidade e da descentralização, até então tomados pelos decisores na construção e estruturação do SUS, sobretudo com forte correlação às demandas sociais, são fortemente desviados a partir da priorização de sistemas alternativos e complementares de saúde. A imagem da política de saúde muda a partir do enfrentamento de problemas advindos da implantação e sustentação financeira do SUS, num momento pautado no enxugamento da ação estatal direta. Junto a essa definição de problema, inserido num contexto político bem definido, alternativas são

formuladas baseadas em brechas constitucionais que permitiam a atuação da iniciativa privada, de forma complementar, como a compra de serviços privados pelo Estado para o fornecimento público de saúde. (REZENDE, 2008; FILHO, 1999)

Nesse cenário a atenção da Presidência da República e uma série de normatizações orientam o uso de serviços privados de assistência médica, hospitalar e laboratorial como alternativa ao atendimento público. Com elas são criadas as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), inseridas na lógica do Plano da Reforma do Estado no governo de FHC, transferindo para o setor público não-estatal os serviços não exclusivos dos estados, particularmente a gestão dos serviços públicos de saúde pelo setor privado (FILHO, 1999). Aprofundando a proposta de alternativas, legislações são criadas para o estímulo de criação de planos privados de assistência à saúde, regulados pela Lei nº 9.656/98 e fiscalizados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Tais planos constituem sistemas de prestação continuada de serviços médico-hospitalares para atendimento em larga escala, com custos controlados, oferecidos por meio de empresas de medicina de grupo, cooperativas, associações. Nota-se, ainda, a redução do orçamento da União destinado à saúde pública.

Não cabe nessa avaliação falar em avanços ou retrocessos, mas, sobretudo, pontuar as prioridades dos tomadores de decisão e as mudanças ocorridas na dinâmica das políticas públicas a partir dessa inflexão de prioridades. No entanto, essa análise transversal pode servir como fonte de dado confiável para estudos em avaliações dessa natureza.

4.2 A dinâmica das políticas de assistência social no Brasil (1986 a 2003)

O debate e os estudos sobre as políticas de assistência social no Brasil não são novos e reproduzem uma trajetória de grande importância para a análise da atuação, responsabilização e capacidades do Estado sobre a promoção de igualdade, seguridade e proteção social. Esse histórico pode ser retomado a partir de distinções sobre os termos “assistência” e “assistencialismo”, ou mesmo a partir dos atores envolvidos nas práticas, com forte papel do voluntariado e da Igreja Católica no Brasil, passando pelo reconhecimento e responsabilização do Estado. O foco desse estudo, e dessa retomada inicial sobre as políticas de assistência, parte da construção da assistência social como política e responsabilidade governamental. Não desconsiderando a importância dessa trajetória, focamos a análise recuperando alguns princípios básicos sobre o debate e a estruturação da atuação estatal sobre temas próprios da assistência social. Autores como Jaccoud (2013) apontam para as modificações e ampliações do sistema de proteção social no Brasil após a Constituição Federal de 1988. Relacionada a uma expansão mais generalizada de efetivação de direitos sociais, a Constituição atuou diretamente em regulações e recomendações em diversos setores sociais, como a saúde, educação e, também, sobre a assistência social. Num primeiro momento, as prerrogativas constitucionais apontavam para a universalização da proteção social, rompendo com um modelo anterior mais vinculado à segurança trabalhista, ou a atuações relacionadas ao trabalho formal e assalariado.

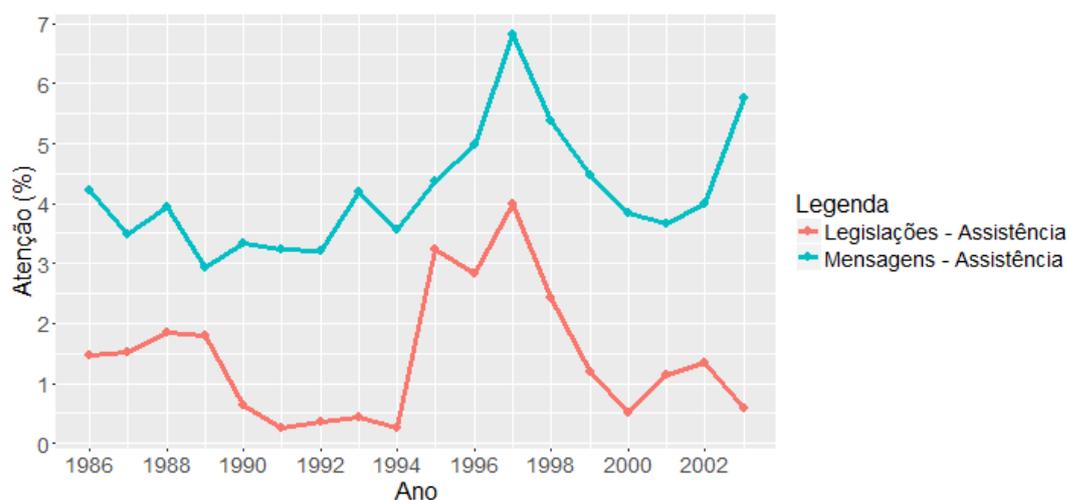
Autores como Vaitsman, Andrade Farias (2009) recuperam as mudanças sobre as políticas de assistência social após a Constituição de 1988 apontando para os caminhos trilhados por este setor no que diz respeito, sobretudo, à regulação e provimento direto de serviços assistenciais. A década de 1990 é identificada por Draibe (2002) e Costa (2005) como sendo o momento em que a pobreza assume papel de destaque como uma “questão” pública a ser combatida, mas a atuação governamental se restringe, nesse momento, a avanços normativos e estruturação sobre o escopo e debates acerca das formas de atuação, com forte relação entre a universalização versus a focalização, a centralização e a descentralização. Conforme os dados mostrarão nessa análise, é ao longo dos anos 1990 que são propostas normatizações importantes e complementares aos pressupostos da Constituição

Federal de 1988, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), publicada em 1993, a implementação do primeiro benefício assistencial de âmbito nacional – o Benefício de Prestação Continuada BPC, em 1996 –, e a realização da primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995.

É entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 que um dos principais paradigmas acomete a expansão das políticas de assistência social no Brasil. Ao passo que os primeiros anos pós CF/88 normatizações são feitas aumentando a responsabilização do Estado como regulador e provedor das ofertas assistenciais, a perspectiva neoliberal de redução do tamanho do Estado aplicada em diversos setores sociais, ao longo dos anos 1990 e 2000, redireciona a operacionalização e a oferta de serviços para entidades privadas sem fins lucrativos. Cresce a atenção e até o gasto com as políticas de assistência, mas há, também, uma clara resignificação com relação às formas, atores e responsabilidades do Estado na promoção direta desses serviços.

Seguindo os passos realizados na seção anterior sobre a dinâmica das políticas de saúde, iniciamos nossa análise isolando dois indicadores de atenção sobre a assistência social ao longo do tempo. Esses indicadores foram mapeados a partir do percentual de atenção dados às políticas de assistência social (codificados no macrocódigo 13) sobre o total de produções legislativas aprovadas no período de 1986 a 2003, e sobre o percentual de cobertura dos documentos de mensagens ao Congresso Nacional.

Gráfico 29 – Percentual de atenção sobre a área de assistência social considerando o total de legislações e mensagens ao Congresso



Fonte: elaboração do autor, 2017.

A dispersão gráfica das políticas de assistência ao longo do tempo mostra um padrão de comportamento bem próximo ao que a literatura do Equilíbrio Pontuado define como sendo a ocorrência de momentos de maior estabilidade pontuado por mudanças bruscas. Iniciando a análise pelo indicador de legislações aprovadas, é possível identificar dois momentos de relativo crescimento da atenção sobre as políticas de assistência, ainda que a distribuição média aponte para momentos de estabilidade com baixa atenção a essas políticas, conforme pode ser notado entre os anos de 1990 e 1994 e também a partir dos anos 2000. Dentre os dois pontos de maior atenção, o primeiro reside entre os anos de 1988 e 1989, puxados pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e seus ajustes, conforme demonstraremos na sequência. O segundo pico de atenção, com sobressaltos relevantes com relação à média, ocorrem entre os anos de 1995 e 1997, seguido por decréscimos constantes até os anos 2000. De forma similar, a atenção extraída das mensagens ao Congresso apresenta um comportamento mais estável com atenção bem próxima da média em todo o período analisado. Há, no entanto, uma pequena pontuação na atenção do Executivo em 1993, e uma grande pontuação bem definida entre 1995 e 1997, com decréscimo constante até os anos 2000. Esse pico chega à marca de 7% de atenção das mensagens ao Congresso destinado às políticas de assistência social. Há de se notar a correlação existente entre os dois indicadores com picos de atenção ocorrendo no mesmo período.

Novamente, é importante considerar os momentos de equilíbrio ou de mudança incremental, que podem ser notados em comportamentos gráficos de discreto crescimento ou queda ao longo de períodos específicos na linha do tempo. Chama atenção nesses momentos de equilíbrio o baixo valor médio de atenção nas legislações aprovadas sobre políticas de assistência. Por fim, há de se considerar uma guinada brusca na atenção do Poder Executivo sobre as políticas de assistência, em 2003, ano em que ocorre a troca de governo do PSDB para o PT, conforme demonstra a análise das mensagens ao Congresso Nacional desse ano. É possível notar, também, que o coeficiente de relação está no limiar entre os índices moderado e alto, o que indica que existe forte relação entre as mudanças na atenção sobre as

políticas de assistência social mapeadas nas mensagens ao Congresso e as mudanças na atenção mapeadas em legislações aprovadas no período analisado.

Neste estudo, a política de assistência social demonstrada no gráfico anterior pode ser dividida em 11 subtópicos de análise, conforme apresentado no capítulo anterior. Esses subcódigos aprofundam o debate sobre as políticas de assistência ao especificarem sobre qual tema os atores e instituições estão debruçados. As análises, a seguir, são realizadas utilizando os subcódigos como indicadores de atenção. Da mesma forma como realizada a análise sobre as políticas de saúde, adotaremos as atas das reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e de Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte e a própria Constituição Federal de 1988, como corpus documental para mensurar a atenção sobre temas da assistência social, nesse momento de extrema importância para a construção normativa do sistema político e social brasileiro. O relatório dessa Subcomissão da ANC revelou o aparecimento de 1139 dados sobre as políticas de saúde. Eles foram codificados de acordo com a política específica da qual tratam, conforme mostra a tabela, a seguir.

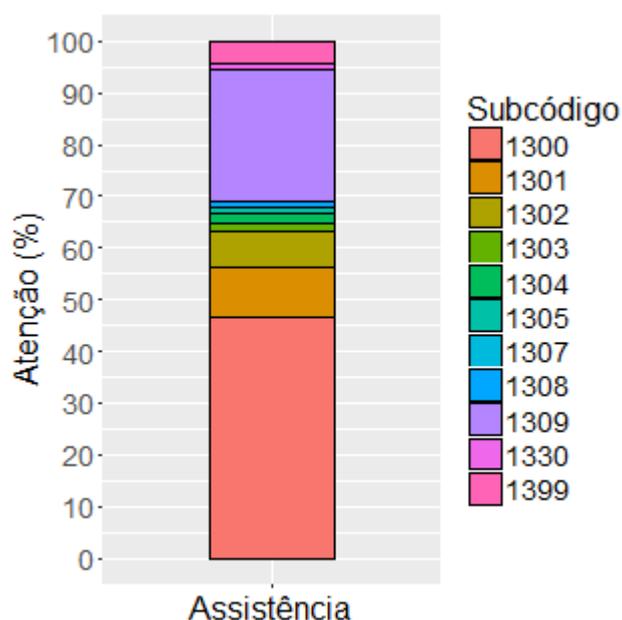
Tabela 31 – Distribuição do percentual de atenção para a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87 entre os subcódigos na área da assistência social

Subcódigo	Assistência - Total (%)
1300 - Geral	531 (46,62)
1301 - Assistência alimentar	112 (9,83)
1302 - Apoio à pobreza	75 (6,58)
1303 - Apoio à terceira idade	21 (1,84)
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	23 (2,02)
1305 - Serviços sociais e voluntariado	9 (0,79)
1307 - Equipamentos sociais	3 (0,26)
1308 - Apoio à família e à infância	12 (1,05)
1309 - Proteção social	293 (25,72)
1330 - Regimes de segurança social	12 (1,05)
1399 - Outros	48 (4,21)
Capacidade (Total - %)	1139 (100,00)
Tópicos representando 50% do total	2
Diversidade	1,55

Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: Os dados cobrem a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87/88 na área da assistência. As porcentagens somam 100% na coluna, indicando a parcela relativa de atenção em todos os subtópicos. As três últimas linhas mostram, respectivamente, a capacidade, o número de tópicos que compõem metade do total e a diversidade para esta subcomissão na área da assistência. Além disso, considerando que o número de subcódigos na área da assistência é 11, a diversidade máxima possível é $\ln(11) = 2,4$.

A Tabela 31 mostra a composição da atenção sobre as políticas de assistência social inseridas nos debates das Audiências Públicas e reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Com base nesses dados, é possível verificar o alto grau de diversidade de temas tratados pelos constituintes e convidados das audiências. Todos os indicadores aparecem ao menos uma vez ao longo do documento, ainda que seja nítida a concentração em dois tópicos: o geral, identificado pelo subcódigo 1300, e o de proteção social, sob o código 1309. O código geral está relacionado a aspectos gerais da assistência social, como a visão de seguridade como direito, debates sobre a composição e o escopo das políticas de assistência e proteção, linhas gerais sobre orçamentos e metas e reformas na seguridade social. Por outro lado, o código 1309 se limita a discutir políticas e programas de proteção social como subsídios, bolsas e auxílios doença, maternidade, desemprego, invalidez, morte, entre outros. Também são destacadas as políticas de combate à pobreza e assistência alimentar nos códigos 1302 e 1301, respectivamente.

Gráfico 30 – Distribuição do percentual de atenção para a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87/88 entre os subcódigos na área da assistência social



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: O gráfico de barras mostra a parcela correspondente ao percentual de atenção para cada subcódigo referente à Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da ANC 87/88 na área da assistência.

De forma surpreendente, a Constituição Federal de 1988 apresenta uma composição da atenção com algumas distinções quando comparada ao mapeamento realizado na ANC. Conforme pode ser visto na Tabela 32 a diversidade de temas abordados pela CF/88 é maior, assim como o grau de concentração de temas aumenta de 2 para 3. Vale recordar o Gráfico 10 que mapeia a atenção geral sobre a Constituição Federal: os dados mostram que 2,4% da CF/88 é destinada ao tratamento e indicações sobre as políticas de assistência social. Em valores brutos, foram mapeados 46 dados entre artigos, parágrafos e alíneas. Esta atenção é detalhada na tabela, a seguir:

Tabela 32 – Distribuição do percentual de atenção sobre subcódigos da assistência social na Constituição Federal de 1988

Subcódigo	Constituição Federal de 1988
1300 – Geral	19,57
1301 – Assistência alimentar	2,17
1302 - Apoio à pobreza	4,35
1303 - Apoio à terceira idade	4,35
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	15,22
1305 - Serviços sociais e voluntariado	6,52
1307 – Equipamentos sociais	0,00
1308 - Apoio à família e à infância	28,26
1309 - Proteção social	6,52
1330 - Regimes de segurança social	0,00
1399 – Outros	13,04
Total	100
Tópicos representando 50% do total	3
Capacidade	46
Diversidade	1,94

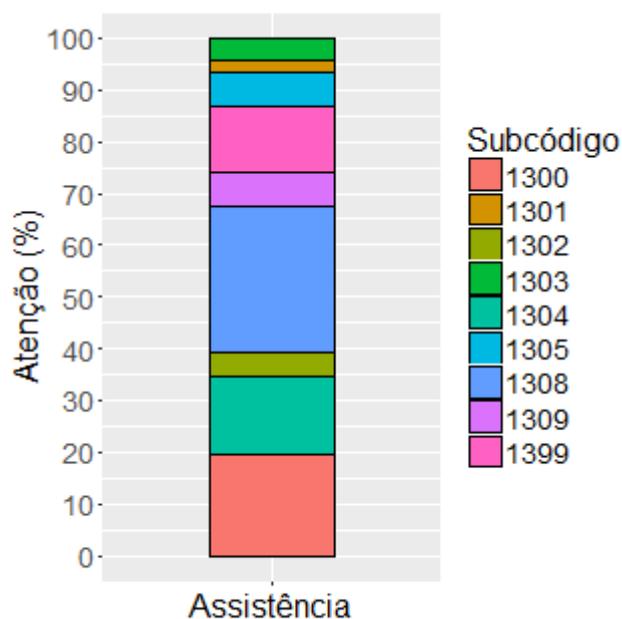
Fonte: elaboração do autor, 2017.

A tabela anterior mostra a composição da atenção às políticas de assistência social presentes nas normas da Constituição Federal de 1988. Chama atenção os dados referentes ao subcódigo 1308 sobre apoio às famílias e à infância e código 1304, sobre apoio a pessoas com deficiência, além do já mencionado código geral

1300. Ainda que esses tópicos apareçam como os três de maior atenção, também aparecem nas normas constitucionais questões relativas a assistência alimentar, apoio e combate à pobreza, questões específicas sobre a terceira idade, voluntariado e proteção social.

Conforme mencionado anteriormente, há uma correlação, de moderada a baixa, entre as prioridades elencadas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e o texto constitucional aprovado em 1988. As maiores correlações ficam por conta de questões gerais sobre o desenho do sistema e as garantias mínimas asseguradas pelo Estado. Com relação às diferenças, destaca-se a percepção de família como unidade básica de proteção. Muitos dos temas presentes na ANC, tratados de forma generalizada com relação a apoios, bolsas, auxílios e subsídios são ressignificados na Constituição com a adoção da unidade familiar como beneficiária ou, em casos específicos, a atenção à infância. O mesmo ocorre com questões relacionadas a deficiências, invalidez e morte. Essas mudanças na interpretação do escopo e da atuação da assistência social previstas em Constituição são de extrema relevância para compreender a baixa correlação entre os dados dos dois lócus analisados.

Gráfico 31 – Distribuição do percentual de atenção sobre subcódigos da assistência social na Constituição Federal de 1988



Fonte: elaboração do autor, 2017.

O Gráfico 31 demonstra a composição da atenção sobre as políticas de assistência social na Constituição Federal de 1988 por subtemas. Conforme descrito, notamos o aparecimento de diversos temas, evidenciando diversidade temática e amplitude de atenção sobre a assistência, com destaque para a concentração de atenção sobre temas gerais da assistência, sobre cuidados com a família e a infância, e apoio a pessoas com deficiência.

A atenção sobre as políticas de assistência presente na Constituição Federal não implica a garantia total de direitos ou de atuação direta do Estado sobre essas demandas setoriais. Em seus artigos, parágrafos e alíneas, também são encontradas recomendações ou diretrizes que sustentam a permissão ou a importância de produção de políticas, não se tratando, necessariamente, de responsabilizações ou obrigações para com o setor. Esse adendo é de extrema relevância para o acompanhamento da dinâmica das políticas de assistência social no Brasil, uma vez que as prioridades dos tomadores de decisão podem se afastar ou se aproximar dessas recomendações e orientações, de acordo com suas prioridades. As seções, a seguir, buscam mapear o comportamento dessas prioridades em dois lócus distintos: nas mensagens ao Congresso Nacional e em toda produção legislativa aprovada de 1986 a 2003.

4.2.1 Análise Longitudinal: a atenção sobre os subtópicos da assistência social ao longo do tempo

Esta seção tem como principal objetivo analisar quais subtópicos da política de assistência social são responsáveis pela estabilidade ou pela pontuação na atenção dos atores e instituições aqui analisadas. Por meio dessa análise será possível verificar com maiores detalhes a entrada e saída de temas na limitada capacidade de atenção desses espaços. A Tabela 33 mostra a distribuição de atenção sobre as Mensagens ao Congresso Nacional.

Tabela 33 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano nas mensagens ao Congresso

Subcódigo	Mensagens ao Congresso na área da Assistência																		
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
1300 - Geral	24,14	33,33	33,49	39,16	36,28	32,98	37,62	34,45	30,07	28,47	31,11	32,21	34,89	34,83	37,06	39,37	36,94	21,01	
1301 - Assistência alimentar	14,48	14,52	15,60	8,39	11,36	10,64	8,91	8,40	15,22	11,68	6,67	8,17	4,68	5,34	7,21	7,47	4,44	15,76	
1302 - Apoio à pobreza	21,38	12,37	11,93	11,89	8,83	11,70	8,42	9,24	10,51	18,25	14,07	11,54	14,39	9,83	7,21	9,77	12,35	18,18	
1303 - Apoio à terceira idade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	2,76	2,15	3,67	4,90	2,21	5,32	3,96	2,52	5,43	5,84	6,67	2,40	4,68	5,90	4,23	5,75	5,31	1,21	
1305 - Serviços sociais e voluntariado	0,69	0,00	0,46	0,00	0,32	0,53	0,50	1,26	0,00	0,00	0,74	0,48	1,08	1,12	0,50	0,86	1,19	0,81	
1307 - Equipamentos sociais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	
1308 - Apoio à família e à infância	0,69	0,00	0,00	0,00	0,63	2,66	0,99	1,26	1,09	0,00	2,96	3,37	1,80	1,40	1,99	0,86	0,22	16,16	
1309 - Proteção social	20,00	22,58	23,85	26,57	26,81	22,34	25,25	27,73	23,91	19,71	25,19	28,85	27,70	27,53	23,88	21,55	23,94	15,56	
1330 - Regimes de segurança social	14,48	13,44	10,09	6,99	11,04	12,23	13,37	13,45	12,68	12,41	11,85	12,02	8,99	10,96	15,92	14,37	12,78	9,09	
1399 - Outros	1,38	1,61	0,92	2,10	2,52	1,60	0,99	0,84	1,09	3,65	0,74	0,96	1,80	3,09	1,99	0,00	2,82	2,02	

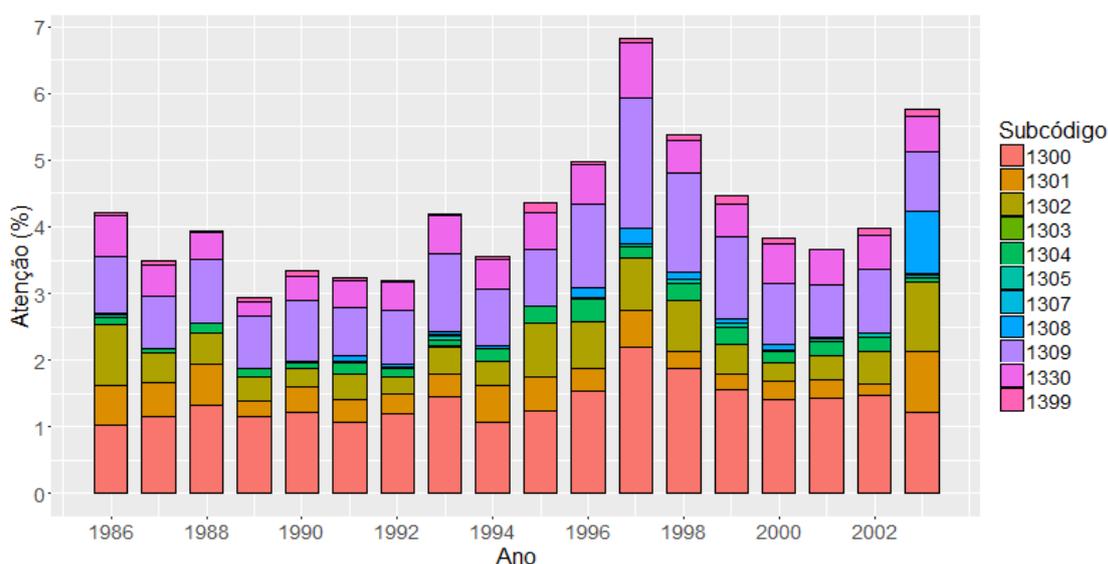
Fonte: elaboração do autor, 2017.

Os dados apresentados mostram um comportamento muito equilibrado da atenção do Executivo sobre os subtópicos que compõem a política de assistência social, sobretudo até o ano de 1994. É possível notar que os subcódigos aparecem, ao longo do tempo, com frequência muito próximas, com pequenos desvios interpretados nessa análise como ajustes incrementais. Indicadores como o apoio à pobreza e a proteção social aparecem como prioritários nesse período, com médias de 10% e 23%, respectivamente, sobre a atenção total às políticas de assistência. Questões gerais também aparecem em destaque nesse período, com média de 32% de atenção. O ano de 1993 apresenta uma peculiaridade nessa fase incremental. Apesar de não apresentar pico de atenção geral sobre os outros assuntos que compõem os macrocódigos dessa análise, 1993 se destaca como um ano de maior diversidade da atenção nas mensagens ao Congresso. Parte dessa explicação se deve à publicação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e uma série de normatizações complementares que suportam e orientam a atuação da seguridade social no país. Apoio à terceira idade, equipamentos sociais, serviços sociais e apoio à família e à infância ganham mais espaço na atenção mapeada neste documento.

O Gráfico 32 seguindo a indicação mostrada na tabela anterior, mostra um pico de atenção que começa a se formar em 1995 e tem seu ápice em 1997, quando começa um novo processo de declínio na atenção geral sobre a assistência social que perdura até 2003. Esse pico de atenção do Poder Executivo nas mensagens ao

Congresso Nacional é composto, sobretudo, pelo crescimento da atenção sobre as políticas de proteção social, que dispara de uma média de 23% para picos de 28% sobre o total. Esse crescimento é acompanhado pelo aumento da atenção sobre questões gerais e, principalmente, de reformas do sistema de seguridade e proteção social. Juntos, esses dois temas elevam a atenção do Executivo apontando mudanças no direcionamento das políticas de assistência no país.

Gráfico 32 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano nas mensagens ao Congresso



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Outra fonte de análise está na produção total de legislações aprovadas durante o período analisado de 1986 a 2003. Além de verificar os tópicos de maior atenção dos legisladores, esse indicador pode relevar o grau de correspondência entre os temas tratados nas mensagens ao Congresso e a legislação aprovada. As tabelas e gráficos, a seguir, demonstram essa dispersão de temas na legislação total na produção do Poder Legislativo e do Poder Executivo de forma separada.

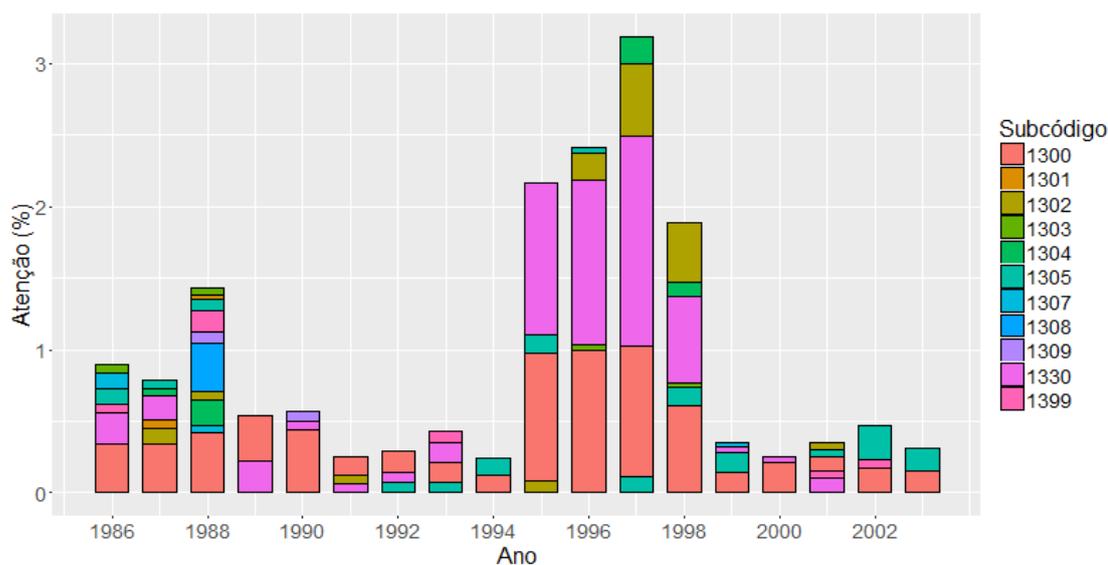
Tabela 34 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa total

Subcódigo	Legislações na área da Assistência																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1300 - Geral	37,50	42,86	29,09	60,00	77,78	50,00	50,00	33,33	50,00	40,82	41,27	28,74	32,20	40,00	83,33	28,57	37,50	50,00
1301 - Assistência alimentar	0,00	7,14	1,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1302 - Apoio à pobreza	0,00	14,29	3,64	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	0,00	4,08	7,94	16,09	22,03	0,00	0,00	14,29	0,00	0,00
1303 - Apoio à terceira idade	6,25	0,00	3,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,59	0,00	1,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	0,00	7,14	12,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,75	5,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1305 - Serviços sociais e voluntariado	12,50	7,14	5,45	0,00	0,00	0,00	25,00	16,67	50,00	6,12	1,59	3,45	6,78	40,00	0,00	14,29	50,00	50,00
1307 - Equipamentos sociais	12,50	0,00	3,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1308 - Apoio à família e à infância	0,00	0,00	23,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1309 - Proteção social	0,00	0,00	5,45	0,00	11,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1330 - Regimes de segurança social	25,00	21,43	0,00	40,00	11,11	25,00	25,00	33,33	0,00	48,98	47,62	45,98	32,20	10,00	16,67	28,57	0,00	0,00
1399 - Outros	6,25	0,00	10,90	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,29	12,50	0,00

Fonte: elaboração do autor, 2017.

A produção legislativa total sobre a assistência social apresenta indicadores muito baixos, além de extremamente concentrados nos mesmos tópicos. A maior exceção a esse comportamento está no ano de 1988 quando, ainda que a atenção não tenha alcançado um grande pico, a diversidade de temas legislados é grande. Dez dos 11 indicadores aparecem com normatizações do Poder Legislativo, nesse momento. Voltando à questão da baixa produção, é importante nos atentarmos para os processos de incrementalismo e de pequenos ajustes ocorridos no Poder Legislativo entre os anos de 1989 e 1994. Como demonstra o Gráfico 33, a produção legislativa total tem um pico de atenção entre os anos de 1995 e 1998 com a inclusão na agenda de normatizações sobre sistemas e formas de funcionamento da assistência social no Brasil (1330 - rosa). O crescimento desse tema é proporcional à atenção dada a reformas, orçamentos e normas sobre a assistência e seguridade social (1330 - vermelho). Também chama atenção a inclusão de políticas de combate à pobreza em 1996, 1997 e 1995 (1302 - verde musgo). Há, por fim, a entrada de normatizações sobre políticas para deficientes em 1997 e 1998 e regulamentações sobre serviços sociais e voluntários.

Gráfico 33 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa total



A separação da produção legislativa de acordo com a esfera de Poder – Legislativo ou Executivo – releva um cenário ainda mais interessante para a nossa análise. Para recordar, a produção legislativa do Poder Legislativo é composta pelas leis, leis complementares, emendas constitucionais e decretos do Legislativo, ao passo que a produção legislativa do Poder Executivo contém medidas provisórias e decretos da Presidência da República. A tabela e o gráfico, a seguir, destacam a produção legislativa do Poder Legislativo ao longo dos anos 1986 a 2003.

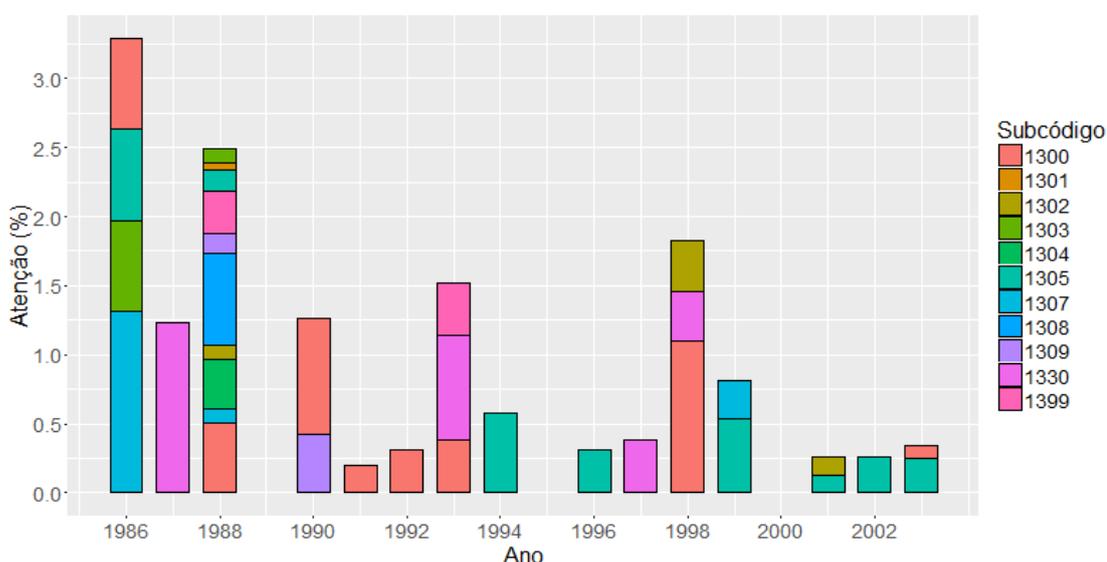
Tabela 35 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa do Poder Legislativo

Subcódigo	Espécies normativas - Poder Legislativo na área da Assistência																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1300 - Geral	20,00	0,00	20,41	0,00	66,67	100,00	100,00	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00
1301 - Assistência alimentar	0,00	0,00	2,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1302 - Apoio à pobreza	0,00	0,00	4,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00
1303 - Apoio à terceira idade	20,00	0,00	4,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	0,00	0,00	14,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1305 - Serviços sociais e voluntariado	20,00	0,00	6,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	100,00	0,00	0,00	66,67	0,00	50,00	100,00	75,00
1307 - Equipamentos sociais	40,00	0,00	4,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	33,33	0,00	0,00	0,00	0,00
1308 - Apoio à família e à infância	0,00	0,00	26,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1309 - Proteção social	0,00	0,00	6,12	0,00	33,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1330 - Regimes de segurança social	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	100,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1399 - Outros	0,00	0,00	12,24	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Mais uma vez, impressiona o baixo nível de atenção e produção legislativa do Poder Legislativo sobre assistência social no Brasil, ao longo do período analisado. Nota-se que os anos de 1995 e 2000 sequer há a entrada do tema no Poder Legislativo. Não foram mapeadas nenhuma lei, lei complementar, emenda à Constituição ou mesmo decretos do Poder Legislativo sobre a assistência e seguridade. O Gráfico 34 mostra que há pouca correlação entre a produção total de legislações sobre os temas quando comparado sobre a produção exclusiva do Legislativo. Como veremos na sequência, é a produção legislativa do Poder Executivo, com decretos e medidas provisórias, que ocasiona os picos de atenção sobre essas políticas entre os anos de 1995 e 1998.

Gráfico 34 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa do Poder Legislativo



Fonte: elaboração do autor, 2017. Nota: O gráfico de barras mostra o percentual de atenção na área da assistência considerando a soma de todas as espécies normativas do Poder Legislativo (composta pela soma de decretos legislativos, leis, leis complementares e Constituição Federal de 1988), em relação ao total de espécies normativas do Poder Legislativo para os anos de 1988 a 2003. A porcentagem de normas do Poder Legislativo na área da assistência, com código igual a zero, é igual a 35,7%.

A nota metodológica do Gráfico 34 mostra um alto grau de concentração temática nas poucas produções legislativas do Poder Legislativo: 35,7% dos tópicos não aparece em nenhum momento ao longo dos 18 anos da análise. Essa alta

concentração, apesar da maior produção, também é encontrada na produção do Poder Executivo, conforme analisado na sequência.

Tabela 36 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa do Poder Executivo

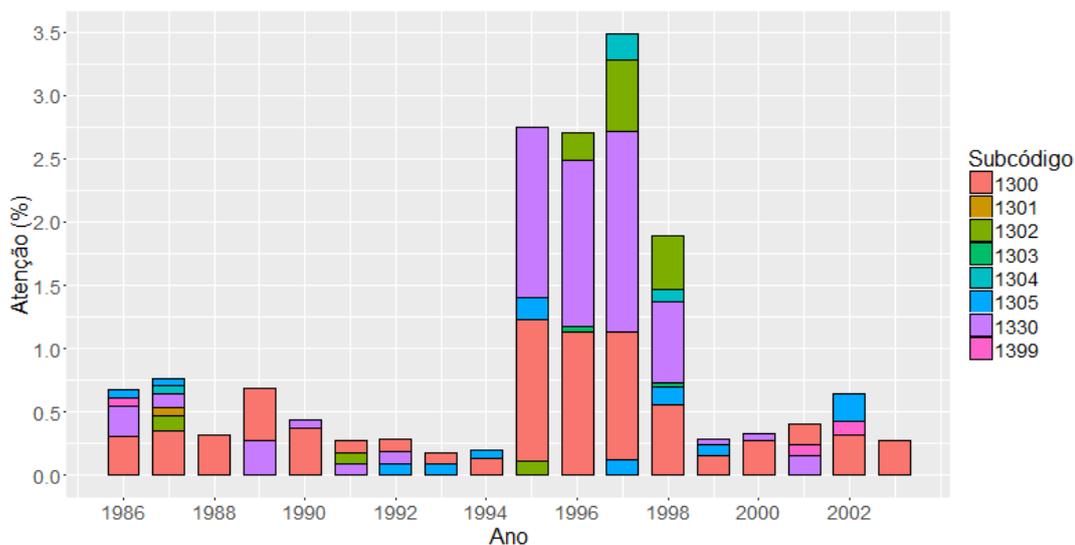
Subcódigo	Espécies normativas - Poder Executivo na área da Assistência																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1300 - Geral	45,45	46,15	100,00	60,00	83,33	33,33	33,33	50,00	66,67	40,82	41,94	29,07	29,63	57,14	83,33	40,00	50,00	100,00
1301 - Assistência alimentar	0,00	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1302 - Apoio à pobreza	0,00	15,38	0,00	0,00	0,00	33,33	0,00	0,00	0,00	4,08	8,06	16,28	22,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1303 - Apoio à terceira idade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,61	0,00	1,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	0,00	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,81	5,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1305 - Serviços sociais e voluntariado	9,09	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00	33,33	50,00	33,33	6,12	0,00	3,49	7,41	28,57	0,00	0,00	33,33	0,00
1307 - Equipamentos sociais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1308 - Apoio à família e à infância	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1309 - Proteção social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1330 - Regimes de segurança social	36,36	15,38	0,00	40,00	16,67	33,33	33,33	0,00	0,00	48,98	48,39	45,35	33,33	14,29	16,67	40,00	0,00	0,00
1399 - Outros	9,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	16,67	0,00

Fonte: elaboração do autor, 2017.

A análise da produção legislativa do Poder Executivo resultou numa dispersão típica do modelo do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993, 2005). Há, de 1986 a 1994, atenção reduzida e equilibrada na atenção do Executivo em normatizações sobre políticas de assistência, assim como no período de 1999 a 2003, pontuado por um momento intermediário, entre 1994 e 1998, de rápida e brusca mudança na atenção desses atores sobre a mesma política setorial.

O Gráfico 35 não apenas evidencia esse crescimento pontual, como também demonstra sobre quais assuntos despontavam na atenção do Poder Executivo, à época. Aqui, a análise se mostra muito próxima da análise realizada no início desta seção. Como a produção do Poder Legislativo se mostrou baixa e equilibrada, pontuações na atenção do Executivo acabam por ser as mesmas pontuações sobre os dados da produção legislativa geral. Destacamos, então, a produção dos anos de 1995, 1996 e 1997 sobre sistema de proteção social, além de reformas na assistência, inclusão de políticas de combate à pobreza e, ainda, de assistência a deficientes e serviços voluntários.

Gráfico 35 – Percentual de atenção sobre subtópicos da assistência social por ano na produção legislativa do Poder Executivo



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: O gráfico de barras mostra o percentual de atenção na área da assistência considerando a soma de todas as espécies normativas do Poder Executivo (composta pela soma de decretos e medidas provisórias), em relação ao total de espécies normativas do Poder Executivo para os anos de 1986 a 2003. Para cada ano também explicitamos a parcela correspondente a cada subcódigo. Além disso, a porcentagem de espécies normativas do Poder Executivo na área da assistência, com código igual a zero (não aplicável a nenhum dos subtópicos), é igual a 32,5%.

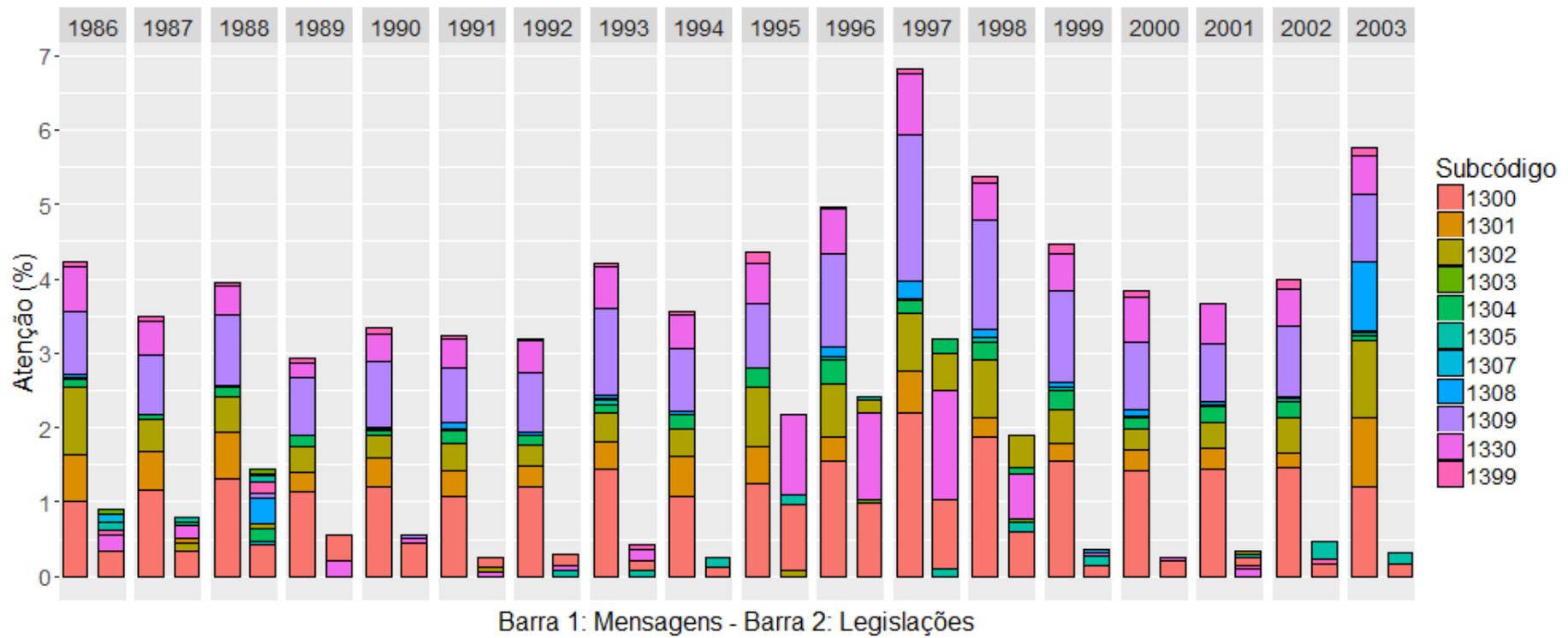
A teoria do Equilíbrio Pontuado diz que momentos de maior atenção que rompem com o equilíbrio de um subsistema, como os picos demonstrados acima, indicam a maior possibilidade de fricção institucional que gera mudanças em políticas. No caso da assistência social, em específico na atuação do Poder Executivo sobre essa temática, há uma clara pontuação, conforme apontado anteriormente, entre os anos de 1995 e 1998. Essa pontuação está relacionada a uma série de normatizações e ajustes promovidos via decretos e via medidas provisórias pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. O crescimento de questões relacionadas ao sistema de seguridade não pode ser confundido com crescimento de políticas promovidas pelo Estado, ou pela prioridade de responsabilização na oferta de ações e serviços diretos pelo Estado. Nesse caso, a alta na atenção sobre as políticas de assistência está, sobretudo, vinculada a normatizações que dispõem sobre o serviço voluntário e certificação de serviço filantrópico – posteriormente tratadas na forma de lei (Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998) –, e a uma série de decretos e medidas sobre a regulação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) como instrumentos de promoção de equidade e de seguridade (Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999; Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999; Decreto n. 2.536, de 6 de abril de 1998). De forma diferente do que havia sido tratada até então, caracterizando

uma mudança nos rumos da política de assistência, a atenção da Presidência da República, conforme evidenciam os dados mapeados, configura a construção de uma nova imagem de política sobre a seguridade social e o uso de instrumentos distintos para se alcançar os objetivos traçados.

No mesmo período, onde há pico de atenção sobre questões da assistência social, são normatizadas e regulamentadas a organização e o custeio da seguridade social, na maioria das vezes via decreto, e com inúmeras revogações e adaptações ao longo do tempo (Decreto 2.173, de 5 de março de 1997; Decreto no 3.039, de 28 de abril de 1999). Também foram mapeadas, e presentes no subcódigo de Regime de Seguridade Social, a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e edições via decretos, por três vezes, além da elaboração de lei sobre o assunto (Decreto n. 1.605, de 25 de agosto de 1995; Decreto n. 2.298, de 12 de agosto de 1997; Lei n. 9.604, de 5 de fevereiro de 1998; Decreto n. 2.529, de 25 de março de 1998).

Também merecem destaque, nesse momento, a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), via Decreto n. 1.744, de 5 de dezembro de 1995 – que regulamenta o benefício de prestação continuada previsto na Loas (Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e a própria Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) - n. 8.742 (Loas), de 7 de dezembro de 1993 – e alterações via Lei n. 9.720, de 30 de novembro de 1998.

Gráfico 36 – Análise comparada da atenção sobre subtópicos da assistência social, por ano, na produção legislativa total e nas mensagens ao Congresso Nacional



4.2.2 Análise de entropia e de diversidade na atenção sobre as políticas de assistência social

A seção 4.2.1 apresentou a composição do macrocódigo de assistência social por meio da porcentagem de seus subtemas em perspectiva comparada com os demais macrocódigos. Essa configuração analítica demonstra graficamente torres com tamanhos distintos que variam de acordo com a mudança da atenção sobre a assistência social. Conforme apresentado anteriormente na seção 4.1.2, sobre a política de saúde, a análise de diversidade usa um método de análise diferente e busca entender a diversidade ou a concentração temática dentro da política de assistência. Para isso, o macrocódigo 13 é tomado, anualmente, como sendo o universo da análise, ou seja, representa 100% da análise. A partir dessa constatação é feita uma análise percentual do aparecimento de cada subcódigo que compõe a política de assistência. Dois indicadores são usados nessa análise: a quantidade de tópicos, que somam 50% da produção anual, e o cálculo da diversidade pela entropia H de Shannon que tem como valor máximo 2,4.

Tabela 37 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa total

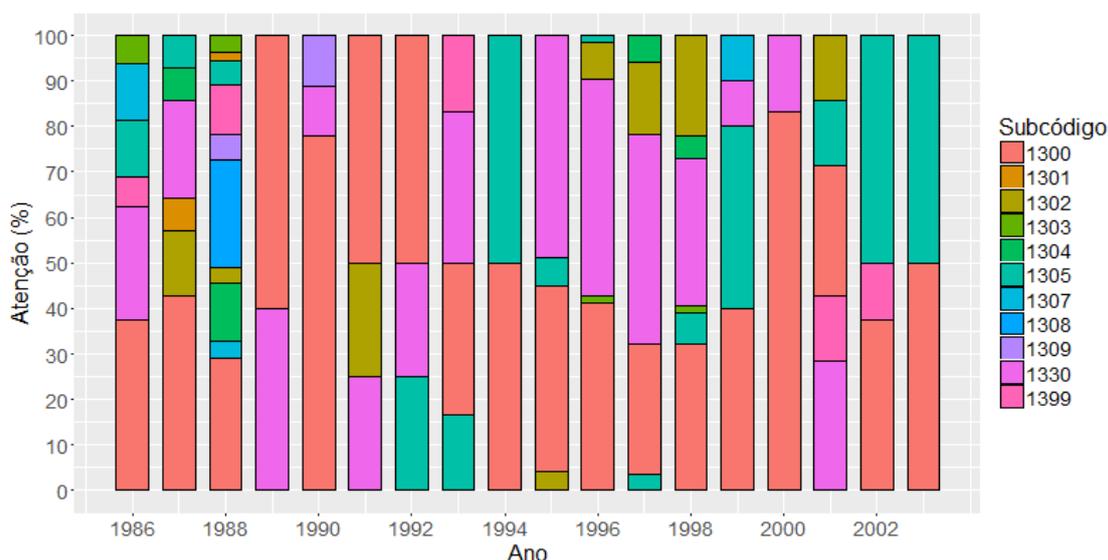
Subcódigo	Legislações na área da Assistência																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1300 - Geral	37,50	42,86	29,09	60,00	77,78	50,00	50,00	33,33	50,00	40,82	41,27	28,74	32,20	40,00	83,33	28,57	37,50	50,00
1301 - Assistência alimentar	0,00	7,14	1,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1302 - Apoio à pobreza	0,00	14,29	3,64	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	0,00	4,08	7,94	16,09	22,03	0,00	0,00	14,29	0,00	0,00
1303 - Apoio à terceira idade	6,25	0,00	3,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,59	0,00	1,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	0,00	7,14	12,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,75	5,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1305 - Serviços sociais e voluntariado	12,50	7,14	5,45	0,00	0,00	0,00	25,00	16,67	50,00	6,12	1,59	3,45	6,78	40,00	0,00	14,29	50,00	50,00
1307 - Equipamentos sociais	12,50	0,00	3,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1308 - Apoio à família e à infância	0,00	0,00	23,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1309 - Proteção social	0,00	0,00	5,45	0,00	11,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1330 - Regimes de segurança social	25,00	21,43	0,00	40,00	11,11	25,00	25,00	33,33	0,00	48,98	47,62	45,98	32,20	10,00	16,67	28,57	0,00	0,00
1399 - Outros	6,25	0,00	10,90	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,29	12,50	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Tópicos representando 50% do total	2	2	2	1	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2	1	2	1	1
Capacidade	16	14	55	10	9	4	4	6	4	49	63	87	59	10	6	7	8	6
Diversidade	1,58	1,54	1,96	0,67	0,68	1,04	1,04	1,33	0,69	1,02	1,05	1,29	1,47	1,19	0,45	1,55	0,97	0,69

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: Os dados cobrem a legislação aprovada na área da assistência nos anos de 1986 a 2003. As porcentagens somam 100% nas colunas, indicando a parcela relativa de atenção em todos os subtópicos. As três últimas linhas mostram, respectivamente, o número de tópicos que compõem metade do total, a capacidade e a diversidade para as mensagens ao Congresso recebidas em cada ano na área da assistência. Além disso, considerando que o número de subcódigos na área da assistência é 11, a diversidade máxima possível é $\ln(11) = 2,4$.

Conforme nota metodológica da Tabela 37, a análise de entropia mede a diversidade de temas que surgem dentro da política de assistência social e é medida de 0 a 2,4 onde o 0 mostra total concentração, e 2,4 a perfeita diversidade entre os subtemas. É possível verificar baixos níveis de diversidade presentes em quase todo o período analisado. Com média de 1,12 o valor máximo de diversidade é 1,96 – no ano de 1988, e o valor mínimo de 0,45 – em 2000. Nota-se, ainda, que há uma concentração na atenção sobre um ou, no máximo, dois tópicos. Essa análise é realizada pela soma de indicadores que representam 50% do total do macrocódigo. Entre os indicadores que se destacam estão os que apresentam uma temática mais geral sobre a assistência social, como os de objetivos, metas, e também questões relacionadas ao sistema de proteção social, como regimes de proteção, complementos de reformas, acordos de cooperação e a sustentabilidade da segurança social.

Gráfico 37 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa total



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Essa distribuição, durante quase todo o período analisado, se mostra altamente concentrada em dois ou três indicadores. São notórias, pela coloração do Gráfico 37, a manutenção de assuntos abordados e a resistência que a maior parte dos indicadores mais específicos têm em entrar na agenda. Conforme aprofundamos a análise, a concentração de assuntos internos à política de assistência social se mostra maior.

Isolando a produção apenas do Poder Legislativo, é preciso notar, inicialmente, os dados de capacidade. Com exceção ao ano de 1988 quando foram mapeadas 49 legislações aprovadas pelo Poder Legislativo, os anos seguintes têm produção que vai de 0 até 5 normas ao ano, com média de 2 normas/ano entre 1989 e 2003. Com um baixo “n”, ou seja, com baixa produção legislativa, a concentração tende a ser cada vez mais alta. A tabela e o gráfico, a seguir, mostram essa relação.

Tabela 38 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa do Poder Legislativo

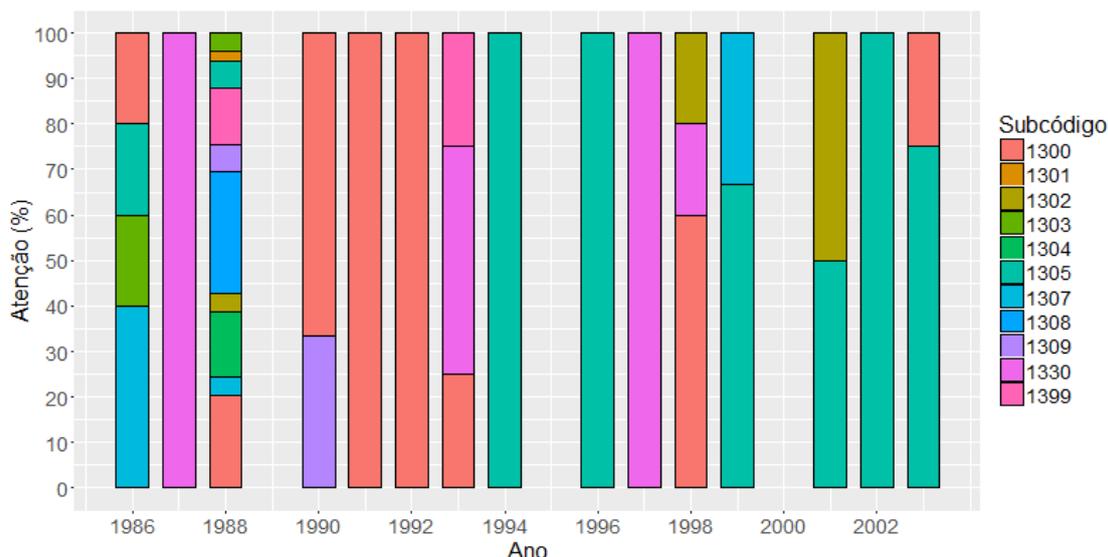
Subcódigo	Espécies normativas - Poder Legislativo na área da Assistência																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1300 - Geral	20,00	0,00	20,41	0,00	66,67	100,00	100,00	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00
1301 - Assistência alimentar	0,00	0,00	2,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1302 - Apoio à pobreza	0,00	0,00	4,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00
1303 - Apoio à terceira idade	20,00	0,00	4,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	0,00	0,00	14,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1305 - Serviços sociais e voluntariado	20,00	0,00	6,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	100,00	0,00	0,00	66,67	0,00	50,00	100,00	75,00
1307 - Equipamentos sociais	40,00	0,00	4,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	33,33	0,00	0,00	0,00	0,00
1308 - Apoio à família e à infância	0,00	0,00	26,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1309 - Proteção social	0,00	0,00	6,12	0,00	33,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1330 - Regimes de segurança social	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	100,00	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1399 - Outros	0,00	0,00	12,24	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	100	100	100	-	100	100	100	100	100	-	100	100	100	100	-	100	100	100
Tópicos representando 50% do total	2	1	3	-	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	-	1	1	1
Capacidade	5	1	49	-	3	1	1	4	1	-	1	1	5	3	-	2	2	4
Diversidade	1,33	0,00	2,02	-	0,64	0,00	0,00	1,04	0,00	-	0,00	0,00	0,95	0,64	-	0,69	0,00	0,56

Fonte: elaboração do autor, 2017.

As barras que mostram com produções em vermelho (subcódigo 1300), em destaque entre os anos de 1990 a 1993 e em 1998, estão relacionadas à organização e reformas de orçamento, planos e metas da assistência. Já as barras em verde (subcódigo 1305), sobre normatizações do serviço voluntariado social, atuação de ONGs e OS, respectivamente, se sobressaem nos anos de 1994, 1996 e de 2000 a 2003. Nos anos de 1998 e 2001 nota-se o aparecimento de legislações acerca de políticas de combate à pobreza (subcódigo 1302). A diversidade média nas produções do Poder Legislativo não passa de 0,4 ao longo dos 18 anos analisados, mostrando quase que uma concentração completa da produção em até dois subtemas distintos.

O aumento pontual da produção legislativa em 1988, com 49 normas elaboradas, também produz efeitos sobre a diversidade temática nas políticas de assistência social. Nesse ano, em específico, há legislações e normas aprovadas para quase todos os temas elevando a média de diversidade para 2,02.

Gráfico 38 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa do Poder Legislativo



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Com maior produção, o Poder Executivo apresenta índices maiores de diversidade calculados pela entropia H de Shannon, ainda que sua média fique próxima de 1,0 numa escala de 0 a 2,4. O aumento da capacidade de atuação sobre a assistência é nítido entre os anos de 1995 e 1998, período em que há um leve crescimento da diversidade com a inclusão de temas como voluntariado, apoio à terceira idade, apoio às pessoas com deficiência e combate à pobreza.

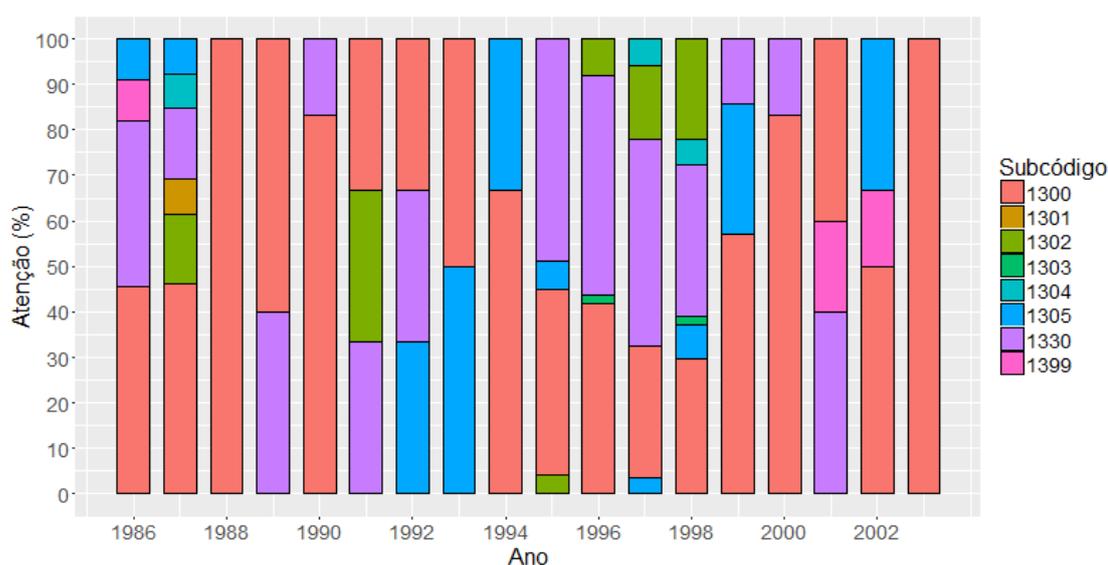
Tabela 39 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa do Poder Executivo

Subcódigo	Espécies normativas - Poder Executivo na área da Assistência																		
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
1300 - Geral	45,45	46,15	100,00	60,00	83,33	33,33	33,33	50,00	66,67	40,82	41,94	29,07	29,63	57,14	83,33	40,00	50,00	100,00	
1301 - Assistência alimentar	0,00	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
1302 - Apoio à pobreza	0,00	15,38	0,00	0,00	0,00	33,33	0,00	0,00	0,00	4,08	8,06	16,28	22,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
1303 - Apoio à terceira idade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,61	0,00	1,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	0,00	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,81	5,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
1305 - Serviços sociais e voluntariado	9,09	7,69	0,00	0,00	0,00	0,00	33,33	50,00	33,33	6,12	0,00	3,49	7,41	28,57	0,00	0,00	33,33	0,00	
1307 - Equipamentos sociais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
1308 - Apoio à família e à infância	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
1309 - Proteção social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
1330 - Regimes de segurança social	36,36	15,38	0,00	40,00	16,67	33,33	33,33	0,00	0,00	48,98	48,39	45,35	33,33	14,29	16,67	40,00	0,00	0,00	
1399 - Outros	9,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	16,67	0,00	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Tópicos representando 50% do total	2	2	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	
Capacidade	11	13	6	10	6	3	3	2	3	49	62	86	54	7	6	5	6	2	
Diversidade	1,16	1,52	0,00	0,67	0,45	1,09	1,09	0,69	0,64	1,02	0,99	1,29	1,49	0,96	0,45	1,05	1,01	0,00	

Fonte: elaboração do autor, 2017.

Quatro tópicos aparecem com maior frequência entre os todos aqueles tratados pelo Poder Executivo: orçamentos, metas e reformas da segurança social; programas de combate à pobreza, pensões; serviços sociais desenvolvidos por instituições não-governamentais, como terceiro setor (ONGs, OS); e regimes de segurança social complementos de reformas e acordos de cooperação.

Gráfico 39 – Análise da atenção sobre a área da assistência social na produção legislativa do Poder Executivo



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Outro indicador utilizado para mensurar a atenção e prioridades do Poder Executivo está no mapeamento dos temas abordados pelo Presidente da República nas mensagens ao Congresso Nacional. A metodologia de codificação desses dados foi executada pelo software NVivo 11, no qual são criados nós que correspondem aos subtemas presentes no *codebook*. Esses nós, ou categorias, são caracterizados por uma série de palavras chave e termos com mesma semântica. O software faz uma varredura e mapeia a cobertura gráfica que corresponde ao aparecimento dos termos cadastrados. Ao longo de 18 documentos analisados, foram obtidos 5.195 dados que, por sua vez, foram codificados de acordo com os subtópicos, conforme tabela e gráfico, a seguir.

Tabela 40 – Análise da atenção sobre a área da assistência social nas mensagens ao Congresso Nacional

Subcódigo	Mensagens ao Congresso na área da Assistência																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1300 - Geral	24,14	33,33	33,49	39,16	36,28	32,98	37,62	34,45	30,07	28,47	31,11	32,21	34,89	34,83	37,06	39,37	36,94	21,01
1301 - Assistência alimentar	14,48	14,52	15,60	8,39	11,36	10,64	8,91	8,40	15,22	11,68	6,67	8,17	4,68	5,34	7,21	7,47	4,44	15,76
1302 - Apoio à pobreza	21,38	12,37	11,93	11,89	8,83	11,70	8,42	9,24	10,51	18,25	14,07	11,54	14,39	9,83	7,21	9,77	12,35	18,18
1303 - Apoio à terceira idade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	2,76	2,15	3,67	4,90	2,21	5,32	3,96	2,52	5,43	5,84	6,67	2,40	4,68	5,90	4,23	5,75	5,31	1,21
1305 - Serviços sociais e voluntariado	0,69	0,00	0,46	0,00	0,32	0,53	0,50	1,26	0,00	0,00	0,74	0,48	1,08	1,12	0,50	0,86	1,19	0,81
1307 - Equipamentos sociais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20
1308 - Apoio à família e à infância	0,69	0,00	0,00	0,00	0,63	2,66	0,99	1,26	1,09	0,00	2,96	3,37	1,80	1,40	1,99	0,86	0,22	16,16
1309 - Proteção social	20,00	22,58	23,85	26,57	26,81	22,34	25,25	27,73	23,91	19,71	25,19	28,85	27,70	27,53	23,88	21,55	23,94	15,56
1330 - Regimes de segurança social	14,48	13,44	10,09	6,99	11,04	12,23	13,37	13,45	12,68	12,41	11,85	12,02	8,99	10,96	15,92	14,37	12,78	9,09
1399 - Outros	1,38	1,61	0,92	2,10	2,52	1,60	0,99	0,84	1,09	3,65	0,74	0,96	1,80	3,09	1,99	0,00	2,82	2,02
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tópicos representando 50% do total	3	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3
Capacidade	145	186	218	143	317	188	202	238	276	137	135	208	278	356	402	348	923	495
Diversidade	1,78	1,66	1,67	1,59	1,65	1,79	1,65	1,71	1,75	1,78	1,78	1,70	1,69	1,73	1,69	1,64	1,69	1,91

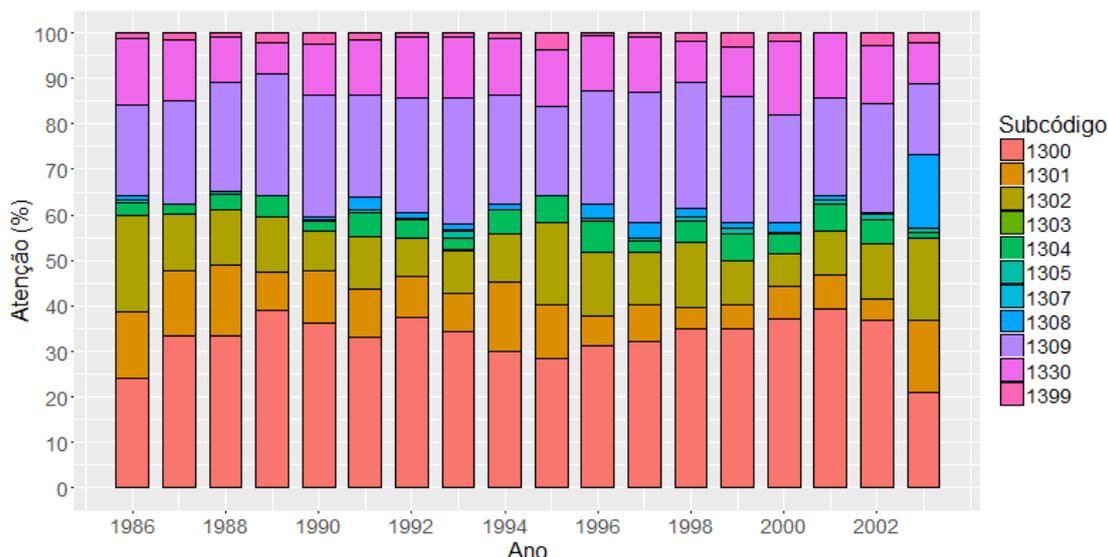
Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: Os dados cobrem as mensagens ao Congresso na área da assistência nos anos de 1986 a 2003. As porcentagens somam 100% nas colunas, indicando a parcela relativa de atenção em todos os subtópicos. As três últimas linhas mostram, respectivamente, o número de tópicos que compõem metade do total, a capacidade e a diversidade para as mensagens ao Congresso recebidas em cada ano na área da assistência. Além disso, considerando que o número de subcódigos na área da assistência é 11, a diversidade máxima possível é $\ln(11) = 2,4$.

As mensagens ao Congresso Nacional apresentam um padrão bastante interessante quando analisado através de seus subtemas. Há uma distribuição quase que padrão entre os temas, ao longo do tempo. As proporções com que os subtópicos aparecem são muito próximas, com poucas variações. Isso quer dizer que, além de os temas serem os mesmos, o “espaço” ou “tempo” dedicado a cada tema é, também, muito similar. Essa distribuição é comumente encontrada em situações de equilíbrio e

mudanças incrementais na atenção e nas prioridades dos governos. A apropriação de materiais anteriores com a inclusão de pequenos ajustes pode configurar distribuições como a apresentada no gráfico a seguir

Gráfico 40 – Análise da atenção sobre a área da assistência social nas mensagens ao Congresso Nacional

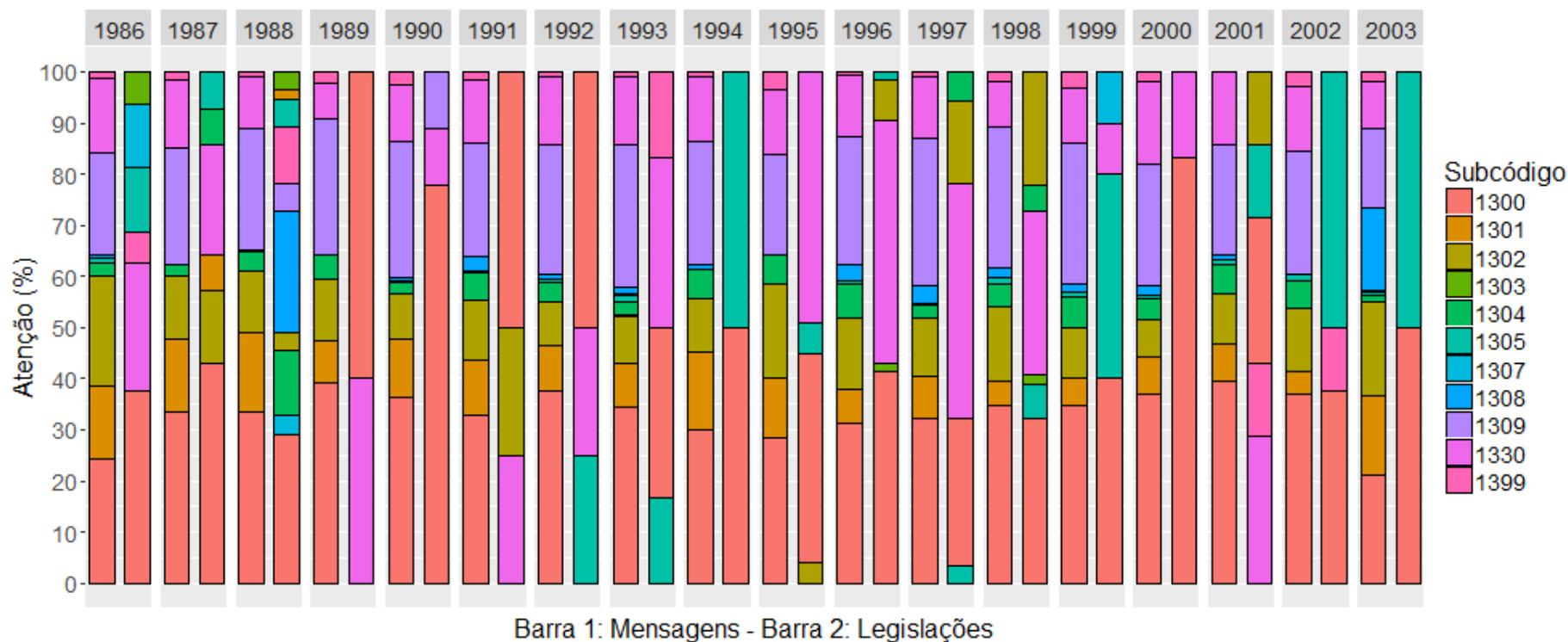


Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: O gráfico de barras mostra as parcelas correspondentes ao percentual de atenção para cada subcódigo referentes às mensagens ao Congresso na área da assistência para cada um dos anos estudados.

Nota-se, ainda, um desequilíbrio pontual na composição da atenção sobre as políticas de assistência social mapeado das mensagens ao Congresso Nacional. O ano de 2003 é o que apresenta um comportamento com maiores distorções quando comparado aos demais. Assistência alimentar, políticas de combate à pobreza e políticas de apoio à família e à infância crescem, à medida que tópicos mais gerais sobre reformas, orçamentos e acordos caem proporcionalmente na atenção da Presidência. Esse indicador pode apontar para uma guinada nas prioridades do Poder Executivo em prol de tópicos mais específicos, com a atenção deslocada de questões mais generalistas para temas mais focalizados, como o combate à fome, à pobreza e à miséria. Outro indicador relevante, ainda vinculado ao crescimento do tema 1308, está presente na adoção da “família” como unidade de apoio.

Gráfico 41 – Análise comparada do percentual de atenção sobre os subtópicos da assistência social na produção legislativa total e nas mensagens ao Congresso



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Juntos, mensagens ao Congresso Nacional e produção legislação do Executivo e do Legislativo, analisados de acordo com os subcódigos ou subtemas presentes na atenção dos atores e instituições analisadas, permitem uma visão mais aprofundada das prioridades sobre as políticas de assistência social no Brasil entre 1986 e 2003. A correlação entre esses dois indicadores fica entre moderada e alta, havendo picos acima de 0,7 sobretudo pela concentração temática em políticas de reforma e questões gerais sobre estruturação do sistema de assistência social. A menor correlação entre os dois indicadores é encontrada em 2003, ano em que há maior variação de temas tratados nas mensagens ao Congresso Nacional e baixa e concentrada produção legislativa.

Tabela 41 – Correlação de Pearson entre subcódigos de assistência social em mensagens ao Congresso Nacional e legislação total

	Correlação Linear de Pearson entre os subcódigos das legislações e mensagens ao congresso na área da assistência por ano																	
Ano	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Correlação	0,311	0,743	0,307	0,653	0,83	0,752	0,641	0,448	0,28	0,533	0,559	0,438	0,545	0,348	0,817	0,55	0,272	0,107

Fonte: elaboração do autor, 2017.

As prioridades sobre as políticas de assistência social também podem ser extraídas de outros lócus, que não exclusivamente as instituições governamentais como o Poder Executivo e o Poder Legislativo. As conferências nacionais são um espaço de máxima importância para o sistema político brasileiro, sobretudo quando analisamos os subsistemas de uma política setorial, como é o caso da assistência social.

A 1ª Conferência Nacional de Assistência Social realizada no período de 20 a 23 de novembro de 1995, tinha como tema geral: “A assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado”, e contou com a participação de vários setores e organizações da sociedade. De acordo com Yazbeck (1995), a I Conferência Nacional de Assistência Social teve como principal contribuição a construção de uma agenda mínima que pudesse orientar a ação dos conselhos e fóruns, unificando o processo democrático de implantação da LOAS, tanto nos órgãos governamentais como naqueles da sociedade civil. A CNAS ocorreu dois anos após a aprovação da LOAS ampliando a discussão de uma política de assistência social pautada essencialmente

em direitos. Essas descrições que evidenciam a construção de bases gerais são claramente demonstradas na análise que segue.

Tabela 42 – Análise da atenção sobre a assistência social nas conferências nacionais de assistência social

Subcódigo	Ano (Atenção - %)			
	1995 - Total (%)	1997 - Total (%)	2001 - Total (%)	2003 - Total (%)
1300 - Geral	350 (71,14)	1012 (72,29)	75 (53,57)	195 (69,15)
1301 - Assistência alimentar	4 (0,81)	4 (0,29)	1 (0,71)	2 (0,71)
1302 - Apoio à pobreza	21 (4,27)	74 (5,29)	7 (5,00)	20 (7,09)
1303 - Apoio à terceira idade	20 (4,07)	51 (3,64)	2 (1,43)	4 (1,42)
1304 - Apoio a pessoas com deficiência	8 (1,63)	5 (0,36)	3 (2,14)	1 (0,35)
1305 - Serviços sociais e voluntariado	6 (1,22)	19 (1,36)	10 (7,14)	9 (3,19)
1307 - Equipamentos sociais	1 (0,20)	1 (0,07)	1 (0,71)	2 (0,71)
1308 - Apoio à família e à infância	1 (0,20)	7 (0,50)	6 (4,29)	6 (2,13)
1309 - Proteção social	42 (8,54)	129 (9,21)	12 (8,57)	18 (6,38)
1330 - Regimes de segurança social	2 (0,41)	4 (0,29)	6 (4,29)	9 (3,19)
1399 - Outros	37 (7,52)	94 (6,71)	17 (12,14)	16 (5,67)
Capacidade (Total - %)	492 (100,00)	1400 (100,00)	140 (100,00)	282 (100,00)
Tópicos representando 50% do total	1	1	1	1
Diversidade	1,12	1,06	1,62	1,23
Número de Páginas	54	152	16	42

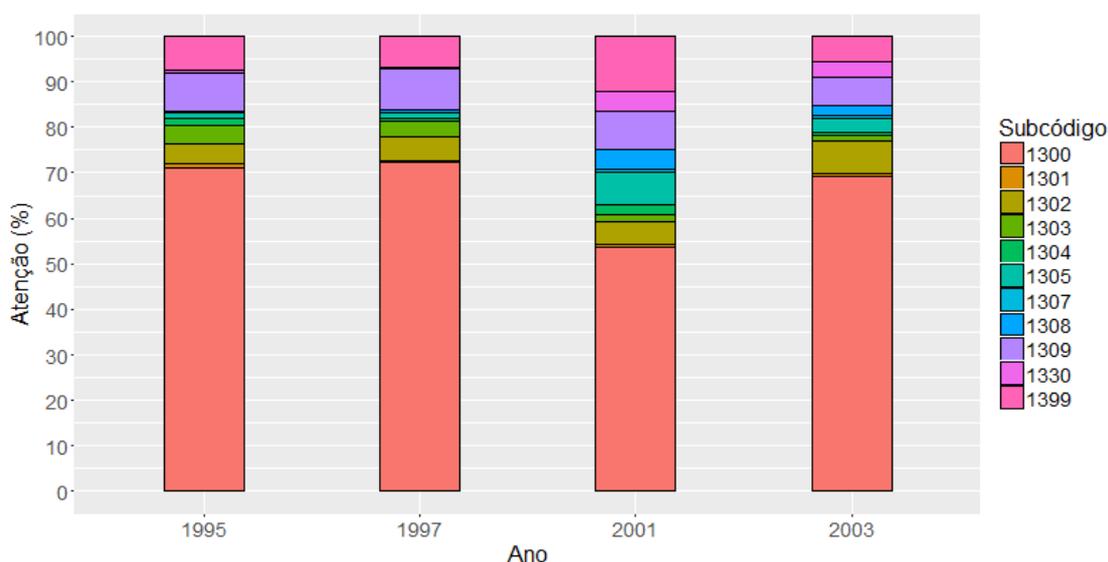
Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: Os dados cobrem as conferências na área da assistência nos anos de 1995, 1997, 2001 e 2003. As porcentagens somam 100% nas colunas, indicando a parcela relativa de atenção em todos os subtópicos. As quatro últimas linhas mostram, respectivamente, a capacidade, o número de tópicos que compõem metade do total, a diversidade e o número de páginas para cada uma das conferências na área da assistência. Além disso, considerando que o número de subcódigos na área da assistência é 11, a diversidade máxima possível é $\ln(11) = 2,4$.

De forma surpreendente, os dados mapeados a partir das atas das Conferências Nacionais de Assistência Social de 1995, 1997, 2001 e 2003 apresentam uma alta concentração temática sobre assuntos gerais da assistência e seguridade. Questões relacionadas ao direito à assistência, à estruturação de políticas de assistência com foco mais abrangente, sem especificidades, orçamento, metas, organização do sistema e reformas da seguridade social somam, em média, mais de 65% da atenção sobre as políticas de assistência ao longo das 4 conferências analisadas.

Por se tratar de um espaço de participação popular, com menores barreiras institucionais de filtragem de demandas, a expectativa era de que tais documentos apresentassem maior grau de diversidade. No entanto, há de se considerar a recente criação das conferências nacionais que teve, em 1995, sua primeira edição. A ideia que reflete a análise dos dados está vinculada à consolidação de ideias fundamentais para a consolidação de um sistema de apoio abrangente que passa a tratar de um número maior de questões específicas ao longo do tempo.

Gráfico 42 – Distribuição do percentual de atenção por ano entre os subcódigos para as conferências na área da assistência



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Nota: O gráfico de barras mostra as parcelas correspondentes ao percentual de atenção para cada subcódigo referentes às conferências na área da assistência para cada um dos anos estudados.

Desta forma, a partir da alta concentração temática na atenção dos atores participantes das conferências nacionais, é possível encontrar níveis altos de correlação entre as prioridades desta arena e as prioridades dos Poderes Legislativo e Executivo. Isso não implica em dizer que ambos caminhavam para a mesma direção em relação à concordância dos rumos que as políticas de assistência deveriam tomar. O que os dados de correlação mostram é que ambos, Poder Executivo, Legislativo e arenas de participação, como as conferências, demonstravam maior atenção e priorização sobre questões mais gerais e de consolidação de um sistema de proteção social.

Tabela 43 – Correlação Linear de Pearson entre os subcódigos da assistência social nas legislações, mensagens ao Congresso e conferências nacionais, por ano

Ano	Correlação Linear de Pearson entre os subcódigos das legislações, mens. ao congresso e conf. na área da assistência por ano																	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Legisl. - Mens.	0,311	0,743	0,307	0,653	0,83	0,752	0,641	0,448	0,28	0,533	0,559	0,438	0,545	0,348	0,817	0,55	0,272	0,107
Legisl. - Conf.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,548	0,568	0,393	0,561	0,61	0,962	0,622	0,597	0,667
Mens. - Conf.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,694	0,727	0,723	0,779	0,788	0,813	0,82	0,807	0,512

Fonte: elaborada pelo autor, 2017.

Ao longo desta seção 4.2, diversas análises foram realizadas sobre a atenção e as prioridades dos atores e das instituições sobre as políticas de assistência social no Brasil entre 1986 e 2003. Num primeiro momento, analisamos o comportamento da frequência do macrocódigo 13 – assistência social – em perspectiva comparada aos demais assuntos apresentados nos documentos analisados. Essa análise nos mostrou um percentual baixo de atenção sobre a assistência, ao longo do tempo, marcado por períodos de estabilidade entre os anos 1990 e 1994 e de 2000 a 2002. Nesse período, a produção legislativa apresentou ajustes organizacionais, legislações e normas de base aprofundando diretrizes da Constituição Federal de 1988. Os anos de 1998 e 1999, de suma importância, consolidam a transformação na imagem da política de assistência social de residual, vinculada ao trabalho assalariado formal, em uma proposta universal e de ampliação de equidade e de garantias fundamentais. Os períodos seguintes a essas mudanças pontuais geraram novas diretrizes sobre a assistência social e, com elas, momentos de baixa atenção caracterizados por mudanças incrementais e de manutenção dessa imagem sobre a política de assistência social. Nesses períodos, são encontrados os maiores índices de concentração de atenção sobre os tópicos mais gerais da política de assistência e também maior correlação de atenção entre os três indicadores analisados (Mensagens ao Congresso Nacional, Produção Legislativa e CNAS). A grande preocupação do período parece residir na estruturação de um sistema que reconheça a assistência como direito e com forte responsabilização e atuação do Estado na sua promoção. Outras questões mais gerais também dominam os primeiros anos analisados, como as questões orçamentárias e financiamento das ações, as metas e objetivos da assistência e da seguridade.

Esse momento é interrompido por um período curto, de cinco anos, 1995 a 1999, no qual os índices de atenção sobre a política de assistência e seguridade social sobem de forma exponencial. A pontuação no setor é marcada tanto pelo aumento da

atenção extraída nas mensagens ao Congresso Nacional, quanto pela priorização de produções normativas. Conforme vimos, a produção legislativa do Poder Executivo, por meio de decretos e de medidas provisórias, é a grande responsável pelos picos de atenção demonstrados nas tabelas e gráficos desta seção. A capacidade de produção normativa do Poder Executivo é nitidamente maior durante o período de 1995 a 1999 do que nos demais períodos. Não apenas em números absolutos, mas em percentual de atenção, os dados mostram uma concentração de atenção do Poder Executivo sobre as políticas de assistência social tanto nos documentos enviados ao Congresso quanto em suas prerrogativas de produção legislativa. O trabalho, a partir desses dados, toma novos rumos ao aprofundar a análise com a inserção de subcódigos que especificam temas existentes no interior das políticas de assistência e seguridade. A análise sobre esses subtemas mostra que os picos de atenção sobre as políticas setoriais estudadas estão relacionados, em grande medida, à prioridade dada pela Presidência da República aos temas de regimes de seguridade social, complementos e reformas do sistema, além de redefinições quanto ao escopo e acordos de cooperação.

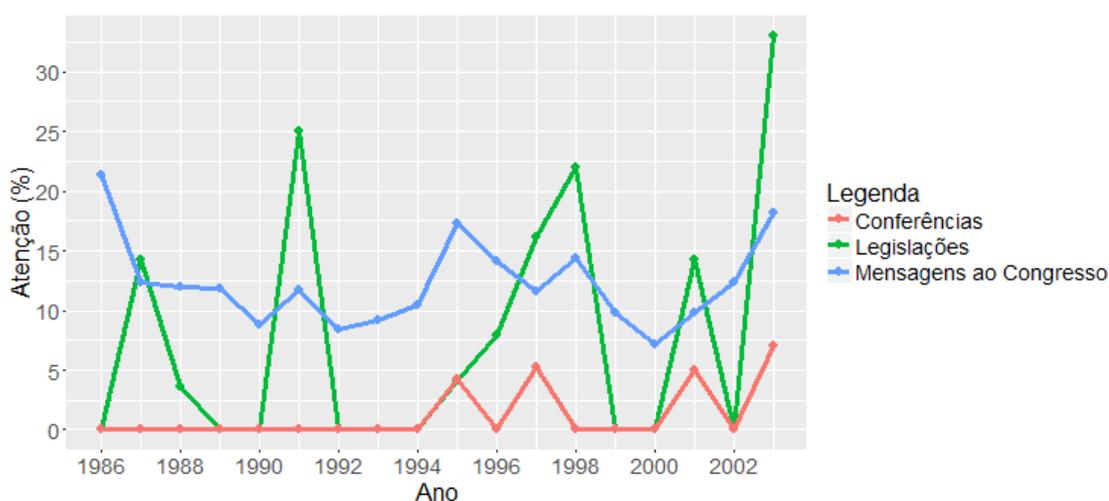
Ao confrontar esses dados com a literatura especializada, encontramos uma convergência analítica relevante sobre o período em destaque. Conforme mostra Draibe (1995) e Jaccoud et al (2017), as reformas neoliberais de meados dos anos 1990, sobretudo as de regulação de OS e OSCIP, transferem para o setor privado sem fins lucrativos a oferta de serviços anteriormente de provimento e de responsabilidade direta do Estado. O que a pontuação do equilíbrio mostra, neste caso, é a mudança do sistema de proteção social e das formas de atuação e responsabilização do Estado para com a seguridade. Nesse contexto a imagem da política de assistência muda e as formas de atuação do Estado também. Os picos de atenção evidenciados pela análise dos dados mostram, em consonância com o histórico do sistema político, uma movimentação das prioridades do governo e uma forte atuação legislativa com o objetivo de permitir a operacionalização da nova política assistencial no Brasil. O Estado, assim, atuou como financiador da filantropia, retardando a implementação de política pública mais amplas e com diversa oferta de serviços e benefícios como parte de um sistema integrado. Por fim, o ano de 2003, último ano do recorte temporal deste projeto, evidencia o início de um processo que instiga a continuidade desta pesquisa com a ampliação da análise longitudinal. A

mudança de governo e a eleição de Lula e do PT demonstram um imediato pico de atenção sobre as políticas de assistência social nas mensagens ao Congresso Nacional.

4.2.3 Estudo de caso transversal: Incrementalismo e pontuações sobre o combate à pobreza no Brasil

Para a realização de um estudo de caso mais aprofundado na área da assistência social, selecionamos o subcódigo 1302 sobre combate à pobreza. Esse tema foi selecionado devido à sua importância no cenário político e social brasileiro da época. Historicamente, o Brasil é marcado por grandes diferenças sociais e por altos índices de pobreza, miséria e fome. Dados do CEPAL (2007) e do IPEA (2008) mostram que até as décadas finais do século XX o Brasil era caracterizado como um país com elevadas taxas de pobreza e com altos índices de desigualdades sociais. Ao longo da década de 1990 os dados mostram que, com variações ao longo dos anos, um percentual entre 35% e 45% da população era classificada como pobre. O Gráfico 43 ilustra o comportamento dos atores e instituições sobre esse tema ao longo dos anos.

Gráfico 43 – Atenção sobre combate à pobreza nas mensagens ao Congresso Nacional, legislações aprovadas e conferências nacionais de assistência social



Fonte: elaboração do autor, 2017.

Diferentemente do que vimos no estudo de caso sobre os planos de saúde e sistemas alternativos, na seção 4.1.3, a atenção sobre as políticas de combate à pobreza no Brasil aparece de forma regular ao longo do tempo analisado, com raros momentos ausência ou de bloqueio. Com menor ou maior atenção, a temática da pobreza parece estar sempre presente nesse período. Picos de atenção e de priorização sobre esse tema podem ser notados, ao mesmo tempo em que é difícil verificar sua ausência por longos períodos. Tal constatação não implica em dizer que ações de combate e redução da pobreza sempre permearam o cenário nacional e que houve, de forma quase que ininterrupta, ações diretas dos governos. A dispersão gráfica indica que, ao menos na forma da atenção sobre o tema da pobreza, há uma considerável prioridade nos lócus analisados. Esse padrão demonstrado pelo gráfico anterior mostra um comportamento interessante de insistência sobre o tema, com produção de legislações pouco espaçadas entre si, o que pode indicar mudanças constantes no direcionamento da política, ou mesmo ajustes de maior porte dentro de uma mesma lógica de atuação. Também podem indicar a construção de normatizações de base para a regulação e orientação de políticas e programas de combate à pobreza.

Focando a nossa atenção para os períodos de pico e de forte atenção sobre as políticas de combate à pobreza, é possível notar dois momentos iniciais de extrema relevância para o estudo desse tema: 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que aponta diretrizes fundamentais na atuação em prol da equidade e da universalidade de serviços sociais; e também 1991. No início dos anos 1990, um debate fortificado por agências internacionais acerca de programas de transferência de renda tem impacto direto na política brasileira, sobretudo a partir de 1991, quando o Projeto de Lei n. 80/1991 – conhecido como Programa de Garantia de Renda Mínima do senador Eduardo Suplicy –, é aprovado no Senado Federal, ainda que sua implementação nunca tenha ocorrido. Mais uma vez abrimos aqui um adendo para o escopo do tipo de análise desta tese, que mensura e analisa a atenção e não a efetivação, implementação ou avaliação das práticas ocorridas. O debate acerca de programas de transferência de renda como forma de superação da pobreza, conforme proposto por Suplicy em 1991, pode ser retomado em análises que ampliam a perspectiva temporal proposta por esta pesquisa. Independente de estudos futuros, aqui, a atenção dos atores e das instituições importam para a análise da atenção e

das prioridades no processo de reconhecimento de problemas e de soluções no que diz respeito às políticas de combate e redução da pobreza,

Os picos de atenção entre os anos de 1995 e 1999 estão relacionados a uma série de ações promovidas ao longo do final do primeiro e início do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Draibe, o combate à pobreza era um eixo programático desse governo liderado pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), criado em 1995, mesmo ano da criação do órgão federal de assistência social. Esse programa não estava vinculado somente à promoção de atividades de assistência e de combate à pobreza. Entendido como uma estratégia de governo descentralizada e de cooperação federativa, envolvendo estados e municípios, o PCS atuava como um guarda-chuva para uma série de atividades setoriais de educação, saúde, alimentação, saneamento, habitação e geração de renda. Ao longo dos anos, uma série de decretos alteraram o escopo e abriram frentes distintas de ações dentro do Programa Comunidade Solidária.

A imagem do problema em torno da pobreza estava vinculada a uma solução de atuação descentralizada que pudesse induzir o desenvolvimento local, integrado e sustentável de municípios pobres em todo o país. A forma de organização e de articulação do Comunidade Solidária era caracterizado pelo gerenciamento de programas de diferentes ministérios e na identificação e atuação sobre os municípios de maior concentração de pobreza onde esses programas deveriam ser desenvolvidos. Essa estratégia deu continuidade à produção de políticas altamente fragmentadas e com diversos problemas de coordenação, sobretudo com as mudanças previstas no Programa Comunidade Ativa (PCA), em 1999. A proposta era o desenvolvimento de uma agenda local integrada por programas indicados pela comunidade e implementados com parceria do Governo federal, estadual e municipal e a comunidade. Voltando à disposição gráfica apresentada no início desse estudo de caso, os fortes picos de atenção, próximos uns dos outros, e com certa permanência, refletem bem a situação das políticas de combate à pobreza, nesse período. São diversos decretos, medidas e ações deslocadas e fragmentadas, com baixa coordenação, que promovem o rápido e pontual crescimento da atenção sobre a temática.

Não se trata, portanto, da construção de uma política sólida que necessita de ajustes ao longo do tempo, o que demonstraria graficamente uma dispersão mais suave, com padrão mais largo e baixo. Aqui, dados e descrição histórica apresentam um cenário de focalização, dispersão e fragmentação de programas sociais. Há, nessa opção, mudanças nos caminhos da política de assistência no que diz respeito à relação entre universalidade e focalização. Construiu-se, assim, um momento que caracteriza a política social como um conjunto por vezes desconexo de uma variedade de programas sociais articulados sobre a lógica de uma “estratégia de superação da pobreza”.

O período que engloba o final dos anos 1990, sobretudo no período eleitoral de 1998, e o início dos anos 2000, apresentou continuidades sobre essa lógica, com destaque para a criação de instâncias de coordenação e financiamento como o Fundo de Combate à Pobreza, criado em 2011, que passou a financiar programas de transferência de renda para redução da pobreza, associados a programas de educação, de saneamento e de emprego. No mesmo ano, foi criado o Programa de Combate à Miséria, também conhecido como Projeto Alvorada, que ampliou a questão da localização da ação sobre bolsões de miséria, centralizados nas regiões Norte e Nordeste do país.

Fato é que a temática do combate à pobreza sempre esteve presente na atenção dos atores e das instituições analisadas. De forma maior ou menor, ao longo do tempo, as mudanças no direcionamento das políticas de combate à pobreza vivenciaram uma importante inflexão quando consideramos a análise histórico descritiva. Os dados nos mostram que esses picos de atenção podem gerar mudanças, construções de novas imagens de problemas ou novas alternativas possíveis de lidar com essas questões. Nessa análise transversal, é possível verificar um deslocamento na relação universalidade versus focalização. O comportamento gráfico condiz com a atuação governamental que passa a atuar numa lógica pontual, com forte atividade legislativa e constante atenção ao longo do tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo sobre o processo de agendamento, atenção e priorização de políticas públicas nos setores de saúde e de assistência social no Brasil, entre 1986 e 2003, a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado lança um novo e promissor caminho sobre os estudos de políticas públicas, em especial aqueles destinados ao acompanhamento e análise da dinâmica das políticas ao longo do tempo. Alternativa aos estudos histórico-descritivos, a construção do desenho dessa pesquisa se utilizou de dados qualitativos e quantitativos para a construção de indicadores que têm como principal objetivo analisar mudanças na atenção dos atores e instituições envolvidas no processo de produção de políticas. As análises realizadas permitiram cinco conclusões sobre a dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil durante o período analisado e, também, sobre as opções teóricas e metodológicas adotadas nesta pesquisa de doutorado.

Em primeiro lugar, conforme evidencia nossa análise inicial, apesar da proximidade temática que, por vezes, pode vir a produzir políticas e programas intersetoriais que atuem de forma integral em ambas as áreas, políticas de saúde e políticas de assistência social trilham caminhos próprios quando analisadas sob a perspectiva da atenção governamental. Dois indicadores mostram essa relação: o primeiro é evidenciado pelo grande descompasso entre os níveis de atenção sobre esses dois setores, ao longo dos anos. Durante o período analisado, as políticas de saúde sempre obtiveram maior atenção de todos os atores e instituições analisadas quando comparadas às políticas de assistência. A saúde aparece como um tema persistente e ininterrupto na agenda, com médias de atenção elevadas, mesmo em momentos de equilíbrio. No mesmo recorte temporal, com exceção dos períodos de pico de atenção, os momentos de equilíbrio de atenção sobre as políticas de assistência e seguridade social chegam próximos de zero. Nesse ponto é de extrema importância apontar para a existência de momentos de incrementalismo previstos na Teoria do Equilíbrio Pontuado. Em saúde, o equilíbrio manifesta-se por uma atenção presente e estável, característica de momentos em que as imagens acerca da política são sólidas e bem definidas. Por outro lado, os momentos não pontuados por picos de atenção sobre a assistência podem, no limite, ser identificados como situações de bloqueio e de não acesso do tema na agenda dos atores e instituições analisadas.

Não apenas as pontuações, mas também os momentos incrementais indicam caminhos independentes desses dois setores; o segundo indicador reside nas diferenças significativas encontradas na construção dos subsistemas de saúde e de assistência social no país. Essa conclusão está baseada, sobretudo, na análise da diversidade dos temas que compõem a atenção dos atores envolvidos em cada setor, ao longo do tempo. Nota-se que a construção da imagem da política de saúde como um direito universal é muito mais enraizada, profunda e até anterior à construção da imagem da política de assistência social. Essa questão sobre a construção de imagens sobre políticas impacta diretamente no aprofundamento e na coalizão dos atores que agem nesse subsistema, enquanto a atenção sobre as políticas de saúde se diversifica e é aprofundada em relação à necessidade de uma oferta de serviços mais variados durante os anos 1990. Na assistência social há um prolongamento temporal acerca da construção da imagem da política – como um direito – e da elaboração de diretrizes básicas que sirvam de fundamentação para a formulação de políticas e programas específicos que mal aparecem até início dos anos 2000. Nessa análise, os indicadores de atenção extraídos das Conferências Nacionais são imprescindíveis e, juntamente aos indicadores dos Poderes Legislativo e Executivo, evidenciam diferenças sobre a atenção quando se considera a diversidade de temas que compõem cada política. É, sobretudo, por operarem em subsistemas distintos e próprios, que as análises da dinâmica das políticas foram feitas de formas separadas. Somente assim pudemos apontar detalhes com relação ao comportamento da atenção dos atores sobre a saúde e a assistência social.

Apesar dessa constatação inicial, e antes de entrarmos nas conclusões sobre as políticas setoriais em separado, a segunda conclusão diz respeito à análise de dois momentos em que evidenciamos grande aproximação no comportamento das políticas de saúde e de assistência social: o primeiro, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, em que se consolidam bases normativas e direcionamentos em prol da universalidade e da equidade na oferta de serviços de saúde e de seguridade; e o segundo, em meados da década de 1990, no qual há uma nítida mudança na imagem dessas políticas, e de todas as demais políticas sociais, conforme aponta a literatura especializada, marcada por cortes de gastos e pela desresponsabilização do Estado na atuação direta sobre a oferta de serviços, com farta produção normativa regulamentando as ações de ONGs e OSCIPs. Esses dois

momentos, bem distintos entre si, mostram a importância do contexto político, entendido de forma mais ampliada, composto por questões políticas, sociais e econômicas. O contexto é uma variável importante que tem o poder não de mudar, mas, ao menos, de estimular fortemente mudanças na agenda. As características do contexto político são importantes uma vez que elas influenciam a forma como as instituições e os atores se apropriam de momentos favoráveis para redefinirem problemas e proporem soluções que possam encontrar maior aceitação entre os diversos atores envolvidos no processo de produção de política. Ainda que não opere de forma isolada, o contexto é uma variável que pode potencializar ou limitar a difusão de novas imagens sobre políticas, barrar ou facilitar a migração de construções de problemas e de suas soluções entre as instituições. No caso analisado, tanto as modificações do sistema político com a promulgação da Constituição Federal na redemocratização brasileira, quanto o *turnover* ocorrido com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e a expansão de ideias liberais e de redução da ação direta do Estado, ocorridas durante seus dois governos, exemplificam momentos de alta fricção institucional e cognitiva marcado por mudanças na atenção e por reposicionamento das imagens sobre problemas e alternativas de soluções. Se, no primeiro momento, o processo de redemocratização marcou a abertura de uma janela de oportunidades na qual foram sedimentados símbolos e imagens de políticas mais generalistas e abrangentes, advindas de lutas sociais marcadas por ambiguidades e por um contexto de reestruturação do Estado, o mesmo fator se repete no segundo momento, mas com orientações e imagens distintas, pautadas por um contexto político de crise política, administrativa e econômica. As imagens de problemas e soluções propostas são quase que opostas nesses casos, mas, o que une esses dois momentos é a importância do contexto e a atuação dos atores e instituições na reinterpretação do lugar das políticas estudadas. Conforme demonstram os dois estudos de caso, algumas dessas redefinições marcadas pela mudança na atenção foram bem-sucedidas, a ponto de proporcionarem grandes mudanças pontuais na agenda governamental.

A terceira conclusão busca resumir a análise realizada no capítulo anterior, apresentando um panorama geral sobre a dinâmica das políticas de saúde no Brasil entre os anos de 1986 e 2003. De forma geral, a atenção sobre as políticas de saúde apresentou um comportamento moderadamente estável, com poucas e discretas

pontuações. A permanência do tema entre as prioridades dos tomadores durante todo o período também chama atenção. Quer no indicador de mensagens ao Congresso Nacional, quer nas legislações aprovadas, os níveis de atenção destinados às políticas de saúde são consideráveis e com poucos desvios com relação à média. Essa constatação pode indicar para a existência de um subsistema coeso, em que as construções de imagens sobre as políticas de saúde são bem definidas podendo, no limite, serem entendidas como sendo um *policy monopoly*. Os diversos atores que compõem esse subsistema compartilham de ideias, valores e crenças que moldam e definem a imagem dessas políticas. As barreiras colocadas à entrada de novos atores, garantem que novas ideias não sejam levadas em consideração sobre essas políticas, seus problemas e alternativas. O forte equilíbrio nos níveis de atenção não implica dizer que as políticas não tiveram nenhuma alteração, ou que não foram sequer consideradas. Pelo contrário, no caso das políticas de saúde, é possível dizer que elas nunca saíram completamente da lista de prioridades do atores e instituições analisadas. Os ajustes realizados por meio de normas e legislações complementares produzidas, nesse período, configuram características de um momento incremental nas políticas de saúde.

Três momentos, no entanto, merecem uma análise mais atenta sobre a dinâmica dessas políticas: 1990, 1993-1994 e 1997-1998. Nesses três períodos podem ser encontrados picos de atenção sobre as políticas de saúde, que elevam a prioridade sobre essas políticas a níveis acima da sua média. Para melhor compreensão dos motivos que ocasionaram a elevação da atenção nos indicadores adotados, aprofundamos a análise sobre esses períodos por meio da análise longitudinal dos subtemas que compõem a política de saúde. Para o primeiro período verificamos a produção de uma série de normatizações, leis e decretos acerca da regulamentação da Lei Orgânica da Saúde e da criação do SUS. Trata-se, portanto, de uma atenção focalizada na organização do sistema de saúde público e de acesso universal, consonante com as prioridades elencadas tanto nas Conferências Nacionais de Saúde, quanto na relação entre Audiências Públicas e a Constituição Federal. Devido ao alto índice de produção legislativa nesse primeiro período, e não ao impacto de sua produção, os níveis de atenção sobre saúde subiram, configurando uma pontuação no equilíbrio da política de saúde. Já o segundo período, em complemento, traduz um período de experimentações e de aumento da variedade de

ofertas de serviços de saúde, sobretudo com o Programa Saúde da Família e suas normatizações. A análise de diversidade aponta para uma ampliação na diversidade de temas abordados dentro da política de saúde a partir do início da década de 1990. O debate mais estruturante da saúde como direito dá espaço para questões mais específicas e focalizadas. O terceiro e último período, caracterizado por um pico de atenção sobre as políticas de saúde, evidencia transformações e rupturas parciais na atenção dos atores e das instituições analisadas. Há um nítido crescimento da atenção sobre sistemas alternativos, seguros e planos de saúde, sobretudo pelo Poder Executivo. Potencializados por um cenário de reformas políticas, administrativas e econômicas, formas alternativas de oferta de serviço ascendem com força na atenção e priorização da Presidência da República. O estudo de caso realizado detalha a forma como decretos, MPs e leis atuaram na regulação de oferta de serviços de saúde por instituições sem fins lucrativos e por planos de saúde e cooperativas. A análise da dinâmica das políticas de saúde no Brasil evidenciou, assim, momentos de incrementalismo em que pequenos ajustes orientavam mudanças na política sem alterar suas bases; também evidenciou momentos de maior atenção que resultaram em aprovações e regulamentações dentro de uma mesmo marco, e ainda momentos de atenção que mudaram o direcionamento das políticas de saúde no país. O caso da saúde, no período analisado, mostra que mudanças na atenção dos atores e instituições podem indicar mudanças significativas em políticas.

A quarta conclusão, acompanhando a anterior, resume a dinâmica das políticas de assistência social no Brasil entre os anos de 1986 e 2003. A atenção sobre as políticas de assistência social apresenta um comportamento próprio bem distinto daquele que caracteriza as políticas de saúde. A primeira constatação importante leva em consideração a baixa atenção sobre essas políticas durante grande parte do período analisado. De 1990 a 1994 a atenção legislativa na produção de normas e leis que versam sobre políticas de assistência social é quase nula, assim como o período pós-anos 2000. Isso significa que, em quase metade do período analisado, a assistência social entra nas prioridades dos atores e instituições quase que de forma residual. Esses dois momentos de baixa atenção também podem ser caracterizados pela lógica incremental, ainda que esse tipo de incrementalismo seja bem diferente daquele notado nas políticas de saúde. Enquanto na saúde o equilíbrio da atenção ao longo do tempo era composto por consideráveis produções legislativas e pelo

aparecimento de políticas de saúde nas mensagens ao Congresso Nacional, os momentos de incrementalismo na assistência caracterizam quase que um momento de veto ou de não inserção nas prioridades dos atores e instituições. Previsto pelo modelo do Equilíbrio Pontuado, esses momentos de estabilidade ocorrem imediatamente após pontuações no equilíbrio caracterizarem mudanças nas políticas.

A primeira pontuação na atenção sobre as políticas de assistência, de menor escala e menor espaço temporal, ocorre entre 1988 e 1989 quando a assistência aparece em uma série de normas e legislações, incluindo a Constituição Federal de 1988, que orienta e dá diretrizes sobre a necessidade de atuação do Estado na promoção da equidade e da seguridade social. A partir desse momento, questões pontuais surgem até 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social. Mas é somente nos anos seguintes, que a atenção se volta novamente às políticas de assistência com uma série de regulações, normatizações e programas mais específicos, sobretudo de atenção e combate à pobreza. A segunda pontuação, no entanto, aproxima a atenção sobre a assistência da atenção sobre a saúde no mesmo período. Entre 1995 e 1998 dois fatores contribuem para o crescimento da atenção que geraram mudanças significativas nas políticas de assistência social no Brasil. As análises realizadas mostram um crescimento de maior intensidade sobre as políticas de assistência, tanto na produção legislativa quanto na atenção das mensagens ao Congresso Nacional. Essa atenção se refere, sobretudo, à uma série de ações e normatizações de políticas de combate à pobreza – que englobam programas como o Programa Comunidade Solidária e suas regulamentações –, e também às ações de descentralização, focalização e desresponsabilização do Estado, com forte crescimento da atenção para temas correlatos aos sistemas de seguridade e oferta de serviços. Voluntariado, filantropia e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) estão entre os temas que puxam a atenção dos atores e das instituições. Há, nesse momento, uma proximidade com as mudanças ocorridas no sistema de saúde e que acometeram todas as políticas sociais: um reposicionamento da ação do Estado na oferta de serviços acompanhado de normatizações que adequassem essa nova imagem de política social ao contexto de reformas.

Por fim, a quinta e última conclusão não se refere diretamente aos objetivos desta tese ou às políticas setoriais analisadas, mas sim, às escolhas teóricas e metodológicas feitas para a construção desta pesquisa. A Teoria do Equilíbrio

Pontuado (PET) foi, na opinião deste autor, uma escolha difícil mas necessária e extremamente complexa de ser operacionalizada como modelo teórico e metodológico. Em primeiro lugar, porque não foram encontrados, na literatura nacional, trabalhos anteriores que aplicassem o Equilíbrio Pontuado como base principal de análise de políticas no Brasil. Há, ainda que em quantidade reduzida, estudos que se apropriam de conceitos e ideias isoladas presentes no modelo, combinados com outros tipos de métodos, com destaque para análises descritivas e históricas. Da forma como esta tese foi apresentada, não havia estudos que pudessem atestar, de antemão, que o modelo do Equilíbrio Pontuado fosse apropriado para a análise de políticas brasileiras. Em segundo lugar, porque as análises baseadas no PET dependem da existência de um grande número de dados sistematizados, tratados e organizados para a sua análise. Pelo ineditismo desse tipo de análise, foi necessária a construção de todo um banco de dados, respeitando uma série de regras e especificidades, conforme relatado no capítulo metodológico. Nesse ponto, destaca-se a necessidade de adaptação na escolha dos indicadores de atenção usados no desenho dessa pesquisa. Ao todo, mais de 23 mil dados foram selecionados e tratados em seis lócus de atenção distintos. Como conclusão, então, esta tese aponta para a adequação do modelo do Equilíbrio Pontuado como ferramenta teórica e metodológica para o estudo das políticas públicas no Brasil. Conforme demonstrado por outros autores, em outros contextos, ainda que sistemas políticos distintos exijam adaptações, a teoria geral da pontuação pode ser enxergada nos mais diversos sistemas e países, assim como o PET pode apresentar evidências de grande valia para a análise das mudanças de políticas ao longo do tempo, inclusive em políticas brasileiras.

Dentre todos os desafios da elaboração desta tese, o maior deles foi a aplicação do modelo do Equilíbrio Pontuado para o estudo das políticas brasileiras. As características listadas acima, como a falta de referências nacionais e a falta de dados sistematizados, produziram, inicialmente, certa insegurança e incerteza sobre o que revelariam as análises. As adaptações necessárias para estudar o caso brasileiro, sobretudo na escolha de indicadores de atenção governamental, resultaram em uma série de testes primários antes da sua adoção definitiva. Assim, o maior desafio se tornou, também, o maior trunfo desse estudo. É importante considerar que o trabalho possui algumas limitações, sobretudo aquelas vinculadas ao número de

dados e de indicadores utilizados. Outros indicadores poderiam ampliar este estudo, como por exemplo a inserção de dados sobre as propostas e proposições legislativas, que ajudariam a mensurar e acompanhar a atenção dos legisladores, mesmo que suas ideias não fossem aprovadas. Tempo e quantidade de dados a serem tratados impediram a ampliação do escopo e uso desses indicadores, que podem ser trabalhados em estudos futuros.

Por fim, espera-se que este trabalho possa contribuir para construção da literatura nacional sobre análise de políticas públicas, sobretudo aquela que se dedica à aplicação de modelos, apropriação de teorias e conceitos, e à construção de métodos e desenhos de pesquisas que possam difundir e ressaltar estudos brasileiros, colocando-os em contato direto com o que há de mais novo e relevante na produção internacional da área. Resgatando a primeira frase da Introdução deste trabalho “Esta é uma tese sobre políticas públicas” e acredita-se que esta tese tem potencial de abrir uma agenda de pesquisas sobre formação de agenda e mudança em políticas, assuntos até então pouco explorados na literatura de políticas públicas, sobretudo aquela que considera o modelo do Equilíbrio Pontuado como base teórica e metodológica em estudos de políticas públicas no Brasil. Também é esperado que a contribuição analítica e os dados produzidos e sistematizados sobre as políticas setoriais trabalhadas, nesta pesquisa, sejam de grande valia para a literatura especializada. Em especial, acredita-se que o banco de dados elaborado para esta tese possa contribuir para análises futuras das políticas setoriais, servindo como fonte de referência confiável para novos futuros.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 51, p. 7-10. São Paulo, ANPOCS, 2003.

AZEVEDO, F. A. Agendamento da política. In: RUBIM, Antônio A. C. (Org). **Comunicação Política: conceitos e abordagens**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 41-72.

_____. Agenda pública e midiática. In: Di GIONVANNI, G. e NOGUEIRA, M.A. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial/Fundap, 2013.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, dez. 1962.

_____. Decisions and Non-decisions: an Analytical Framework. **American Political Science Review**, v. 57 (3), p. 632-642, 1963.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUMGARTNER, F. R. John Kingdon and the Evolution Approach to Public Policy and Agenda-Setting. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda-Setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, p. 53-65.

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

_____. **The Politics of Information: problem definition and the course of public policy in America**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

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

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. e MACLEOD, M. C. Lessons From the Trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source. **The Political Methodologist**, v. 8, n. 2, p. 1-10, Spring 1998.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. e MORTENSEN, P. B. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in public policymaking". In: SABATIER, P.A. e WEIBLE, C.M. **Theories of the Policy Process**. 3rd. Boulder: Westview Press, 2014, p. 59-104.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. e WILKERSON, J. D. Studying Policy Dynamics. In: BAUMGARTNER, F. R. e JONES, B.D. (Eds.). **Policy Dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 2002, p. 29-46.

_____. Comparative Studies of Policy Dynamics. **Comparative Political Studies**, v. 44 (8), p. 947-972, 2011.

BAUMGARTNER, F. R., et al. Punctuated equilibrium in comparative perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, p. 603-620, 2009.

BAUMGARTNER, CARAMMIA, EPP, NOBLE, REY, YILDIRIM. Budgetary change in authoritarian and democratic regimes. **Journal of European Public Policy**, v. 24, Iss. 6, 2017.

BERTOLOZZI, M.R.; GRECO, R.M. As políticas de saúde no Brasil: reconstrução histórica e perspectivas atuais. **Revista Escola de Enfermagem da USP** 1996, v.30, n.3, p.380-98. Disponível em: <<http://www.ee.usp.br/reeusp/upload/pdf/356.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017

BEVAN, Shaun. **Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook**. Disponível em <<http://sbevan.com/cap-master-codebook.html>>, 2014

BIASOTO JÚNIOR, G.; SILVA, P.L.B.; DAIN, S. **Regulação do setor saúde nas Américas: as relações entre o público e o privado numa abordagem sistêmica**. Série técnica OPAS/MS/UNICAMP. Brasília: OPAS. 2006. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/servico/arquivos/Sala5573.pdf>>. Acesso em: 10.set. 2017.

BIRKLAND, T. A. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. 1st Ed. New York: ME Sharpe, 2001.

_____. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. 2nd Ed. New York: ME Sharpe, 2005

_____. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. 2nd Ed. New York: ME Sharpe, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL, F. G. **Instituições participativas e políticas públicas: uma nova literatura para a agenda de pesquisas**. 2013; 141f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2013.

BRASIL, F.G.; CAPELLA, A.C.N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25 (1), p. 71-90, 2016.

BROWN, D. Democracy, Authoritarianism and Education Finance in Brazil. **Journal of Latin American Studies**, v. 34 (1), p. 115-142, 2002.

CAIRNEY, P. e JONES, M. D. Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the empirical impact of this universal theory? **Policy Studies Journal**, jun 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12111/abstract>>.

CAIRNEY, P.; ZAHARIADIS N. In: ZAHARIADIS N. (Ed.), **Handbook of Public Policy Agenda-Setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015, p. 87-106.

CALLEGARI-JACQUES S. M. **Bioestatística: Princípios e Aplicações**, ARTMED São Paulo, 2003

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXI, Rio de Janeiro, set. 2007.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2014. 245f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, ANPOCS, p. 25-52, 2006.

CAPELLA, A. C. N.; SOARES, A. G.; BRASIL, F. G. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In IX ENCONTRO DA ABCP. **Anais eletrônicos**. Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738847_ARQUIVO_ABCP_final.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

COBB, R. W. e ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, nov. 1971.

COBB, R. W. e ELDER, C. D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Boston: Allyn and Bancon, 1972.

_____. **Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building**. 2nd Ed. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1983.

COBB, R. W. e ELDER, C. D; ROSS, J. K.; ROSS, M. H. Agenda Building as a comparative political process. **American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar. 1976.

COHEN, B. C. **The press and foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

COLEMAN J. S. **Community Conflict**. New York: Free Press, 1957.

COOK, T. E. **Governing with the News: The News Media as a Political Institution**. Chicago: Chicago University Press, 1998.

CORTES, S. V. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, E. e FARIA, C.A. P. **A Política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013. p.47-68.

COSTA, S. **Muito além da diferença: (im)possibilidades de uma teoria social pós-colonial**. 2005. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/asag/poscolonialismomanaSérgio%20Costa.pdf>>. Acesso em: 8 mar.2017.

DAHL, R. A. The Concept of Power. **Behavioral Science**, v. 2, n. 3, jul. 1957.

_____. **Who Governs?** New Heaven: Yale University Press. 1961.

_____. **Modern Political Analysis**. New Jersey: Prentice-Hall. 1963.

DEARING, J. W. e ROGERS, E. M. **Agenda-Setting**. Thousand Oaks, SAGE, 1996.

DRAIBE, S. M. **Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais**. Campinas: Unicamp, 2005.

_____. Brasil, 1980-2000. Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. **Cadernos NEPP**, n. 65, Campinas, NEPP-UNICAMP, 2002.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice-Hall. 1984.

EISSLER, R; RUSSELL, A; JONES, B. The transformations of Ideas: The origin and evolution of Punctuated Equilibrium Theory. In: PETERS, B. G. and ZITTOUN P. (Eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy. International Series on Public Policy**. New York: Palgrave MacMillan, 2016.

SCOREL, S.; TEIXEIRA, L.A. História das políticas de saúde no Brasil de 1822 a 1963: do império ao desenvolvimentismo populista. In: GIOVANELLA, L.; SCOREL, S.; LOBATO, L.V.C.; NORONHA, J.C.; CARVALHO, A.I. (Orgs.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; 2008. Disponível em: <http://assistenciafarmaceutica.fepese.ufsc.br/pages/arquivos/Scorel_2008_l.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

FALEIROS, V.P.; SILVA, J.F.S.; VASCONCELLOS, L.C.F.; SILVEIR, R.M.G. **A construção do SUS: histórias da reforma sanitária e do processo participativo**. Brasília: Ministério da Saúde; 2006.

FARAH, M. F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, E. e FARIA, C. A. P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FESTINGER, L. A theory of cognitive dissonance. Evanston: Row, Peterson & Co. 1957.

JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: educação,**

seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013 (ISBN, 978-85-7643-178-7).

JACCOUD, L; BICHR, R.M.; MESQUITA A.C. O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, v. 36 (2), p. 37-53, 2017.

GREEN-PEDERSEN, C; WALGRAVE, S. **Agenda-Setting, Policies and Political Systems: A Comparative Approach**. Chicago: University of Chicago Press, 2014.

GREEN-PEDERSEN, C; PRINCEN, S. Punctuated Equilibrium Theory. In: ZAHARIADIS, N. (Ed.) **Handbook of Public Policy Agenda-Setting**. Cheltenham: Edward Elgar, p. 69-87. 2016.

GRYNSZPAN, M. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. **BIB- Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, n. 41, p. 35-83, 1996.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S. e MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

HOLLANDA, C. B. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar. 2011.

JOHN, P. **Analysing Public Policy**. London: Cassell 1998.

_____. The Policy Agendas Project: a review. **Journal of European Public Policy**, v. 13(7), p. 975-986, 2006.

_____. Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? **Policy Studies Journal**, v. 31, n. 4, 2003.

JOHN, P. and BEVAN, S. What are policy punctuations? Large changes in legislative agenda of UK Government. **Policy Studies Journal**, v. 40, p. 89-107, 2012.

_____. New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered". INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY. Grenoble, jun. 2013. Disponível em: <http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017

JONES, B. D. e BAUMGARTNER, F. R. **The Politics of Attention: How government prioritizes problems**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

_____. From Here to There: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. **Policy Studies Journal**, v. 40(1), p. 01-19, 2012.

JONES, B.D. et al. A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis. **American Journal of Political Science**, p. 855-873, 53, 2009.

JONES, B. D. A Radical Idea Tamed: The Work of Roger Cobb and Charles Elder. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of Public Policy Agenda-Setting**. Cheltenham: Edward Elgar, p. 25-35, 2016.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 1st. Ed. New York: Harper Collins, 1984.

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

KLAPPER, J. T. **The Effects of Mass Communication**. New York: Free Press. 1960.

KOSICKI, G. Problems and opportunities in agenda-setting research. **Journal of Communication**. 43 (2)2, p.100-123 Spring, 1993

KRIPPENDORFF, K. **Metodologia de análisis de contenido: teoría y práctica**. Barcelona: Paidós, 1990.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: **The Policy sciences: Recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press. 1951.

LAZARSFELD, P. F., BERELSON, B. and GAUDET, H. **The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign**. 2nd Ed. New York: Columbia University, 1944.

LINDBLOM, C. **The Policy-Making Process**. New Jersey: Prentice Hall, 1968.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19 (2), 1959.

LINDBLOM, C. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**. v. 39 (6), 1979.

LIPPMANN, W. **Public opinion**. New York: Harcourt Brace, 1922.

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

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E. e FARIA, C. A. P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, p. 26-46, 2013.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, 36, p. 176-195, 1972.

MCCOMBS, M.E., & SHAW, D.L. The evolution of agenda-setting research: Twenty-five years in the marketplace of ideas. **Journal of Communication**, 43(2), p. 58-67. 1993.

MCCOMBS, M. & VALENZUELA, S. The agenda-setting theory. **Cuadernos de Información**, v. 20 (1), p. 44-50, 2007.

MELO, M. A. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELLI, S.(Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). **Ciência Política**, v. 3, p. 59-99. São Paulo: Sumaré/Anpocs; Brasília: CAPES. 1999.

MICHELS, R. **Os partidos políticos**. São Paulo: Senzala. 1982.

MOSCA, G. La clase política. In: BATLLE, A. (Org.), **Diez textos básicos de ciencia política**. Barcelona: Ariel, 1992, p. 23-36.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. New York, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLABUENAGA, J.I. R.; ISPIZUA, M.A. **La descodificación de la vida cotidiana: metodos de investigación cualitativa**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1989.

OSTROGORSKI, M. Y. (1970). **Democracy and the Organization of Political Parties**. New York: Haskell-House Publishers, 1902.

PARETO, V. As elites e o uso da força na sociedade. In SOUZA, A. (Org.), **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996, p. 70-88.

PARSON. W. Public Policy: **An introduction to the Theory and Practice of public analysis**; Aldershot: Edward Elgar, 1995.

PEREIRA FILHO, L. T. Iniciativa privada e saúde. *Estud. av.* v.ol.13, n.35. São Paulo jan./abr. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141999000100011>>. Acesso em: 9 maio 2013.

REIS, C.O.O. **Série Seguridade Social - A constituição de um modelo de atenção à saúde universal: uma promessa não cumprida pelo SUS?** Rio de Janeiro: IPEA; 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1376.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **Sistemas de saúde comparados: gasto, acesso e desempenho**. IPEA: Rio de Janeiro; 2009. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/ats/disciplinas/2/ockereis-2006.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

REZENDE, C. A. P. O modelo de gestão do SUS e as ameaças do Projeto Neoliberal. In: BRAVO, M. I. S. et al. (Org.). **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a Saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius, p. 25-35, 2008.

ROBINSON, S. E. Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision Making. **Handbook on Human Decision Making**. Boca Raton: CRC Press, p. 133-149, 2006.

ROCHEFORT, D. A. and COBB, R. W. Problem Definition: An Emerging Perspective. In: _____. (Eds.) **The Politics of Problem Definition**. Lawrence: University Press of Kansas, 1994, p. 56-98.

ROCHFORD, D.A. Agenda-setting, problem definition, and their contributions to a political policy analysis. In: ZAHARIADIS, N., **Handbook of Public Policy Agenda-Setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, p. 35-53.

ROGERS, E.; DEARING, J. Agenda-setting research: Where has it been? In: JONES, B. D. Where is it going? **Communication Yearbook**, n. 11, 1988.

ROGERS, E.; DEARING, J. e BREGMAN, D. The anatomy of agenda-setting research. **Journal of Communication**, v. 43, n. 2 .1993.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas. Unidade IV - **Tipologia e Tipos de políticas públicas**. 2014. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf>.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Winston, 1960.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior**. 2nd Ed. New York: Macmillan. 1957.

SOROKA. S. N. **Agenda-Setting Dynamics in Canada**. Vancouver: UBC Press, 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, UFRGS, v. 8 (16), p. 20-45, 2006.

_____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86. 2007

STONE, D. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, p. 281-300, 1989.

_____. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making Revised Edition** (London: Norton)

SUDANO, A. C. G. P.; SOARES, A. G.; VERGILI, G. E. O debate sobre a pesquisa em políticas públicas no Brasil a partir da análise dos trabalhos apresentados na ANPOCS: evolução e desafios. Anais, 39^o ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2015, Caxambú. Anais, 39^o ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2015

TAKESHITA, T. Current problems in agenda-setting reserach. **International Journal of Public Opinion Research**, v. 18, p. 275-296, 2005.

TRAQUINA, N. O paradigma do agenda-setting: Redescoberta do poder do jornalismo. **Revista Comunicação e Linguagens**, n. 21-22, p. 189-221, 1995.

TRUE, J. J.; BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking". In: SABATIER, P. A. (Org.) **Theories of the Policy Process**. 1st. Ed. Oxford. Westview Press, 1999, p. 155-188.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 14, n.3, p. 731-741, 2009.

WILDAVSKY, A. **The Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little, Brown, 1964.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics and Organization Theory. **Industrial and Corporate Change**, n. 2, p. 107-156, 1993.

WOLF, M. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Presença, 1986.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. The World Health Report 2010 - **Financiamento dos sistemas de saúde**: O caminho para a cobertura universal. WHO: Geneve; 2010. Disponível em: <<http://www.who.int/whr/2008/en/index.html>>. Acesso em: 15 set. 2017

WORKMAN, S.; JONES, B. D. e JOCHIM, A. E. Information Processing and Policy Dynamics. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 75-92, 2009.

YAZBEK, M.C. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social. **Cadernos ABONG**, n. 11, 1995.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and Multiple Streams. In: SABATIER, P.A. e WEIBLE, C. M. **Theories of the Policy Process**. 3rd. Boulder: Westview Press, 2014.

_____. Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts and controversies. In: ZAHARIADIS, N. (Ed.). **Handbook of Public Policy Agenda-Setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, p. 1-25.

_____. Bounded Rationality and Garbage Models of Policy-making. In: PETERS G. and ZITTOUN P. (Eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy. International Series on Public Policy**. New York: Palgrave MacMillan, 2016.